

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA
CAMPUS SANTANA DO LIVRAMENTO
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

VITORIA FEIJÓ AVILA

**MUDANÇAS NA ESTRUTURA DO MERCADO DE TELECOMUNICAÇÕES
BRASILEIRO APÓS A PRIVATIZAÇÃO E O PAPEL DA AGÊNCIA
REGULADORA (1980 – 2017)**

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Santana do Livramento

2019

VITORIA FEIJÓ AVILA

**MUDANÇAS NA ESTRUTURA DO MERCADO DE TELECOMUNICAÇÕES
BRASILEIRO APÓS A PRIVATIZAÇÃO E O PAPEL DA AGÊNCIA
REGULADORA (1980 – 2017)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA.

Orientador(a): Dra. Ana Luísa de Souza Soares

Santana do Livramento

2019

Ficha catalográfica elaborada automaticamente com os dados fornecidos pelo(a) autor(a) através do Módulo de Biblioteca do Sistema GURI (Gestão Unificada de Recursos Institucionais).

330

A958p Avila, Vitoria Feijó

Mudanças na estrutura do mercado de telecomunicações brasileiro após a privatização e o papel da agência reguladora (1980 - 2017) / Vitoria Feijó Avila.

70 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) --
Universidade Federal do Pampa, CIÊNCIAS ECONÔMICAS,
2019.

"Orientação: Ana Luísa de Souza Soares".

1. Privatização. 2. Telecomunicações. 3. Monopólio.
4. Regulação. 5. Teoria da Captura. I. Título.

VITORIA FEIJÓ AVILA

**MUDANÇAS NA ESTRUTURA DO MERCADO DE TELECOMUNICAÇÕES
BRASILEIRO APÓS A PRIVATIZAÇÃO E O PAPEL DA AGÊNCIA
REGULADORA (1980 – 2017)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA.

Área de concentração: Ciências Econômicas.

Dissertação defendida e aprovada em: 03 de dezembro de 2019

Banca examinadora:

Prof. (a) Dra. Ana Luísa de Souza Soares

Orientadora

UNIPAMPA

Prof. Dr. André da Silva Redivo

UNIPAMPA

Prof. Dr. Mauro Barcellos Sopeña

UNIPAMPA

Dedico este trabalho ao meu avô, homem íntegro, que esteve comigo durante os dias mais importantes da minha vida, ajudou na minha criação e faz uma tremenda falta aqui. O sonho dele sempre foi o de ver os netos formados e encaminhados na vida – e acredito que ele estaria orgulhoso se aqui ainda estivesse. Obrigada por todo o amor, carinho e valores que me transmitiu.

AGRADECIMENTO

Primeiramente, agradeço à minha família, em principal à minha mãe e minha irmã, que sempre estiveram comigo, me apoiando e me dando forças para continuar. O meu agradecimento especial à minha orientadora Ana Luísa, a qual eu carrego como referência para a vida, como pessoa, profissional e personalidade única. Foi uma honra ter sido tua orientanda, muito obrigada pela ajuda em todo esse processo. Por fim, o meu principal agradecimento é para o meu namorado, pois, sem ele, esse processo teria sido muito mais difícil. Obrigada, meu amor, por toda a paciência, por todo o companheirismo durante esses últimos meses – que não foram nada fáceis –, eu sou imensamente grata por todo o apoio e principalmente, por te ter em minha vida, eu te amo.

“Ser ou não ser – eis a questão.
Será mais nobre sofrer na alma
Pedradas e flechadas do destino feroz
Ou pegar em armas contra o mar de angústias -
E, combatendo-o, dar-lhe fim? [...]
E assim, a reflexão faz todos nós covardes. ”

Hamlet (Shakespeare, william)

RESUMO

A presente pesquisa tem por objetivo descrever e analisar as mudanças ocorridas na estrutura do mercado de telecomunicações do período de 1980 a 2017, apresentando qual o papel da agência reguladora nesse processo. A fim de elucidar os modos como se formam os mercados imperfeitos, utilizar-se-á de um referencial teórico pautado na abordagem neoclássica sobre monopólios, oligopólios e concorrência perfeita, bem como, abordagens da teoria da captura acerca do processo de captura que ocorrem sobre os reguladores e como ocorrem a regulação nos mercados. O setor de telecomunicações formulou-se inicialmente como um monopólio, onde a empresa pública, Embratel, atuava na oferta de serviços no setor. Após o processo de abertura econômica brasileira, que ocorreu na década de 1990, o setor de telecomunicações passou por um processo de privatização. Com relação à organização do setor, ocorre uma transformação estrutural, o qual passou de monopólio para um sistema de competição regulada. Contudo, apesar da entrada de novas empresas no setor, ocorre uma alta concentração de mercado entre poucas firmas. Tal modificação estrutural no setor, fez necessária o surgimento de medidas de regulação do mesmo – como a criação da Agência Nacional de Telecomunicações. À vista disso, a presente pesquisa buscou analisar, através de elementos teóricos pautados em formações de estruturas de mercados e na caracterização das agências reguladoras, se a privatização do setor gerou maior eficiência produtiva – quanto à oferta e qualidade dos serviços –, e quão fundamental tem sido a regulação do setor por parte do Estado na promoção de possíveis melhorias. Considerando o aumento efetivo na oferta dos serviços de telecomunicação, além de grande aumento nos investimentos e melhoria na infraestrutura, a presente pesquisa pode indicar que o processo de privatização trouxe melhorias na oferta dos serviços. Entretanto, que tange o papel da agência reguladora, faz-se necessária uma reorganização da agência, a fim de garantir a autonomia necessária para formular as políticas de regulação e a fiscalização necessária na busca de maior eficiência econômica.

Palavras-chave: Privatização. Telecomunicações. Monopólio. Regulação. Teoria da Captura.

ABSTRACT

This research aims to describe and analyze the changes that occurred in the structure of the telecommunications market from 1980 to 2017, presenting the role of the regulatory agency in this process. In order to elucidate the ways in which imperfect markets are formed, a theoretical framework based on the neoclassical approach on monopolies, oligopolies and perfect competition will be used, as well as capture theory approaches on the capture process that occur on regulators and how regulation occurs in markets. The telecommunications sector initially formulated as a monopoly, where the public company, Embratel, provided services in the sector. After the Brazilian economic opening process, which took place in the 1990s, the telecommunications sector went through a privatization process. With regard to the organization of the sector, there is a structural transformation from monopoly to a system of regulated competition. However, despite the entry of new companies in the sector, there is a high market concentration among few firms. Such structural change in the sector, made necessary the emergence of regulatory measures of the same - as the creation of the National Telecommunications Agency. In view of this, the present research sought to analyze, through theoretical elements based on the formation of market structures and the characterization of regulatory agencies, whether the privatization of the sector generated greater productive efficiency - regarding the supply and quality of services - and how fundamental it is. It has been the regulation of the sector by the state in promoting possible improvements. Considering the effective increase in the offer of telecommunication services, in addition to the large increase in investments and improvement in infrastructure, the present research may indicate that the privatization process brought improvements in the offer of services. However, regarding the role of the regulatory agency, a reorganization of the agency is necessary in order to guarantee the necessary autonomy to formulate the regulatory policies and the necessary supervision in the pursuit of greater economic efficiency.

Keywords: Privatization. Telecommunications. Monopoly. Regulation. Capture Theory.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Densidade de telefones fixos e móveis em serviço (1972 - 1997)	43
Gráfico 2 – Acesso fixo em serviço – STFC (1972 – 1997)	44
Gráfico 3 – Densidade de telefones fixos e móveis em serviço (1998 – 2017)	46
Gráfico 4 – Crescimento da TV por assinatura e banda larga (2007 – 2017)	48
Gráfico 5 – Acessos individuais em serviços do Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC (2007 – 2018)	49
Gráfico 6 – Acessos em serviços do Serviço Móvel Pessoal – SMP (2007 – 2018)	50
Gráfico 7 – Índice de Desempenho no Atendimento (IDA) no Serviço Móvel Pessoal (2013 – 2018)	59
Gráfico 8 – Índice de Desempenho no Atendimento (IDA) no Serviço de Telefonia Fixa Local (2013 – 2018)	59

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Setores desestatizados pelo PND (1990-2015) – US\$ milhões	35
---	----

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1.	Objetivos	15
1.1.1.	Objetivo Geral	15
1.1.2.	Objetivos Específicos	15
1.2.	Justificativa	16
1.3.	Metodologia	16
2	REFERENCIAL TEÓRICO	18
2.1.	Os mercados na Teoria Neoclássica	18
2.2.	Regulação econômica	23
2.3.	Teoria da Captura	27
3	PROCESSO DE PRIVATIZAÇÕES NO BRASIL	31
3.1.	Programa Nacional de Desestatização (PND)	32
3.2.	O caso das telecomunicações	36
4	O SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES	38
4.1.	O setor de telecomunicações enquanto monopólio público – Embratel	38
4.2.	O setor de telecomunicações após a privatização	45
4.3.	Análise das mudanças na estrutura do mercado e oferta dos serviços	50
5	AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL	55
5.1.	Objetivos de criação	55
5.2.	A Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)	56
5.2.1.	Regulação da concorrência e oferta de serviços	57
5.3.	A agência reguladora e a captura política	60
5.4.	Análise acerca da captura anterior e posterior à privatização do setor	62
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	64
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	67

1 INTRODUÇÃO

O sistema capitalista atual apresenta certas peculiaridades em relação ao conceito clássico de livre mercado. A influência do Estado, tanto como agente econômico, como agente regulador, expõe o sistema econômico como um todo às determinadas divergências de mercado. A partir da década de 1990, podem-se notar significativas mudanças institucionais que ocorreram no Brasil, em especial pela quebra de monopólios públicos ofertantes de bens e serviços. Através do processo de privatizações adotado no país, o Estado brasileiro passou de um agente empreendedor para um agente regulador (POSTALI, 2011).

Historicamente empresas públicas tiveram papel importante no desenvolvimento econômico do país, seja como ofertantes de bens e serviços ou como ofertantes de crédito público ao setor privado, o que por si só indica a forte atuação do Estado no sistema econômico. Porém, sendo o foco deste trabalho a interpretação dos processos de privatizações e a regulamentação econômica acerca do setor de telecomunicações, por parte do Estado, foca-se no período de 1980 a 2017.

Devido à situação de instabilidade econômica predominante em maior parte da década de 1980, grande parte dos setores brasileiros encontrava-se com defasagens tecnológicas em comparação ao padrão mundial. A abertura econômica beneficiou estes setores e seus consumidores, através de melhoria na tecnologia de produção, nos índices de preços e disponibilidade de bens e serviços. Segundo Lacerda (2010) os serviços de infraestrutura foram um dos mais afetados pela falta de investimentos proveniente da década de 80, em principal o de energia, telecomunicações, transportes e portos.

O presidente Fernando Collor de Mello assumiu a presidência do país, em 1990, em meio a uma crise fiscal do Estado, com a inflação em índices superiores a 80% ao mês e a economia estagnada. Como medida de estabilização adotaram-se os Planos Collor I e II, o primeiro tendo como método o confisco de depósitos e aplicações bancárias, câmbio flutuante e reforma administrativa; e o segundo, o congelamento de preços e salários aliados a políticas monetárias e fiscais contracionistas. Contudo, os Planos Collor falharam em combater a inflação de forma duradoura, bem como, desacreditaram instituições bancárias e acarretaram em retração na economia (GIAMBIAGI et. al., 2011).

A partir da década de 1980, teve início uma fase de privatizações e redução da participação do Estado no setor produtivo. Em um primeiro período, caracterizaram-se em reprivatizações, ou seja, o ato de privatizar empresas que haviam sido arrebataadas pelo Estado. Com a criação do Programa Nacional de Desestatização (PND), em 1990, a fase de

privatizações se intensificou. Pretendia-se, através do PND, atender aos seguintes objetivos: a) reestruturação industrial; b) estabilidade econômica; c) recuperação de investimentos; d) aquecimento do mercado de capitais e; e) redução da dívida pública através de moedas de privatização (títulos públicos utilizados como pagamento). Desde o início do programa, o governo tinha expectativa de que este fosse capaz de alcançar o ajuste fiscal pretendido, através da utilização de moedas de privatização (LANDI, 2010).

Os resultados obtidos com o PND apareceram de forma rápida, em 1991 a venda da siderúrgica Usiminas deu início às privatizações com a quantia de US\$ 2,31 bilhões. Entre 1991 e 1992 foram privatizadas 18 empresas, resultando no montante de US\$ 4 bilhões, e entre 1993 e 1994 o setor siderúrgico encontrou-se totalmente privatizado, com a privatização de mais 15 empresas e o montante de US\$ 4,5 bilhões. Em 1995 foi criado o Conselho Nacional de Desestatização (CND), a partir disto, as privatizações passaram a ter maior prioridade. Deu início uma série de concessões à iniciativa privada, as quais incluíam o setor elétrico, transportes e telecomunicações. Essas concessões aumentavam a área de abrangência do PND e tinham como objetivo a melhoria na qualidade dos serviços públicos prestados, através de investimentos maiores concedidos pela iniciativa privada (LACERDA et. al., 2010).

Entre 1995 e 1996, um total de mais 19 empresas foram privatizadas, gerando uma receita de US\$ 5,1 bilhões. Neste período, iniciou o processo de privatização da Companhia Vale do Rio Doce, concluído em 1997. Em 1997, através da venda do Banco Meridional do Brasil S/A, ocorreu à primeira privatização do PND no setor financeiro. No mesmo ano, houve a aprovação da Lei Geral das Telecomunicações (9.472/97), a qual dava permissão para que ocorresse a privatização de todo o Sistema Telebrás, criando a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), órgão regulador do setor de telecomunicações. As privatizações executadas no período entre 1990 e 2002, compreenderam US\$ 105,613 bilhões em forma de receitas e dívidas transferidas (IPEA, 2010).

Observa-se que a maior parte das empresas públicas privatizadas configuravam como monopólios. Segundo Varian (2012) o monopólio é uma estrutura industrial onde há apenas uma firma, o monopolista. Dentre uma das situações em que pode ocorrer a formação de monopólio, encontra-se a situação onde há economias de escala decorrentes da tecnologia aplicada ou da estrutura de produção, dificultando a entrada de novos concorrentes, nesta situação, o monopólio pode ser considerado de caráter natural. Os monopólios caracterizam-se por problemas alocativos, visto que seus níveis de produção são menores do que os esperados pela demanda, o que indica a possível intervenção do governo no mercado. O

intuito da regulação, nestes setores monopolistas, é o de criar um cenário propício a que haja concorrência de mercado, ou, no caso de monopólios naturais, regular a oferta para que o consumidor não seja prejudicado.

Ao se analisar o setor de telecomunicações em período anterior e posterior à sua privatização, pode-se notar que o setor mais que dobrou de tamanho em apenas três anos após a privatização. Em 1980 o setor ofertava 4,8 milhões de telefones (fixos e móveis); em 1997, ano da instalação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), o total era de 21,5 milhões de telefones; e no ano 2000, três anos após a privatização do sistema Telebrás, o alcance chegou a 54,1 milhões de telefones fixos e móveis no Brasil. Referente à telefonia móvel, em 1997, o número de pessoas que possuíam acesso era de 4.550,20 mil, e apenas três anos depois, em 2000, esse número passou a 23.1880,20 mil habitantes (ANATEL, 2019a).

Nesse contexto de mudança na estrutura do mercado de telecomunicações questiona-se se a privatização do setor gerou maior eficiência produtiva quanto à oferta e qualidade dos serviços? E o quão fundamental tem sido a regulação do setor por parte do Estado na promoção de possíveis melhorias?

1.1. Objetivos

Nesta seção serão explanados o objetivo geral e os objetivos específicos do estudo.

1.1.1. Objetivo Geral

Analisar os ganhos de eficiência do setor de telecomunicações pela alteração na estrutura do mercado a partir do processo de privatização, e o papel da agência reguladora na promoção de maior eficiência na oferta do serviço.

1.1.2. Objetivos Específicos

- Descrever as ineficiências de estruturas de mercado, pela teoria neoclássica; expondo a necessidade de regulação econômica e o risco de captura do agente regulador.
- Contextualizar historicamente o processo que antecede e posterior ao processo de privatizações no Brasil, e especificamente do setor de telecomunicações.
- Identificar as ineficiências no setor de telecomunicações enquanto monopólio público – Embratel.

- Expor as mudanças na estrutura de mercado do setor de telecomunicações e seus ganhos de eficiência.
- Analisar os riscos de captura da agência reguladora do setor de telecomunicações, a Anatel.

1.2. Justificativa

A temática referente ao estudo de empresas estatais ou regulamentadas pelo Estado não é recente. Entretanto, ao analisar um processo de privatização em um setor de monopólio se faz necessário ir além. E então, verificar o papel que a agência reguladora representa na promoção de maior eficiência na oferta do serviço. Desta forma, escolheu-se o setor de telecomunicações brasileiro, visto que o mesmo passou por um processo de privatizações na década de 1990. Logo, o período de tempo a que o estudo se propõe é verificar a partir da década de 1980, onde o setor ainda era mantido sob monopólio público, abrangendo até o ano de 2017, verificando de que forma a agência reguladora influencia na melhoria de eficiência do setor.

No meio acadêmico, a pesquisa é relevante por trazer uma abordagem distinta sobre o conceito de monopólio público, privatização e regulação. Em especial no que tange à regulação, trazendo embasamento na teoria da captura para realizar esta análise. Buscando demonstrar de que modo a regulação da forma em que está posta, auxilia para tornar mais eficaz o setor de telecomunicações.

No que tange à sociedade, o estudo é importante por buscar oferecer explicações para a situação em que se encontra o setor de telecomunicações brasileiro. Procurando esclarecer se o setor apresentou melhora na eficiência após o processo de privatização, e quais os motivos para tal conclusão.

1.3. Metodologia

Para realizar um estudo teórico deve-se, primeiramente, analisar quais os métodos serão utilizados. A definição do objetivo a qual o estudo se propõe é necessária para estabelecer as etapas que serão percorridas na pesquisa (MUNHOZ, 1989). O presente estudo baseia-se na teoria neoclássica, que adere ao método neoclássico axiomático dedutivo como base para análise. O método utilizado pelos neoclássicos assume que os agentes econômicos são racionais e calculistas, e buscam a maximização de sua utilidade. Essa premissa,

combinada com outros pressupostos da teoria, desencadeiam lógica e matematicamente o restante do modelo (BRESSER-PEREIRA, 2009). A ortodoxia neoclássica é uma ciência lógico-dedutiva predominantemente. Os agentes, nela presentes, serão calculistas, buscando sempre obter os melhores retornos possíveis frente às informações disponíveis (PRADO, 2006).

A metodologia econômica utilizada no decorrer deste estudo, deu-se através da teoria neoclássica, e pela adoção de seu método. Procurou-se analisar o processo de privatização do setor de telecomunicações e o papel da agência reguladora na promoção de maior eficiência na oferta do serviço.

Para descrever o processo de privatizações que ocorreu na economia brasileira entre os anos de 1980 e 2016, enfatizando o setor de telecomunicações utilizou-se o método descritivo, através da técnica de pesquisa bibliográfica. E para identificar e expor as ineficiências no setor enquanto monopólio público – Embratel – foi adotado o método de estudo exploratório, através das técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, pela apresentação de documentos da ANATEL (MUNHOZ, 1989). Os valores apresentados no estudo encontram-se em moeda corrente.

Para compreender e analisar as mudanças na estrutura de mercado do setor de telecomunicações após a privatização, utilizou-se o método explicativo e a técnica de pesquisa analítica através de fontes da teoria neoclássica, como Varian (2012) e Pindyck (2010). Por fim, para verificar o papel da agência reguladora, Anatel, na promoção de maior eficiência no setor de telecomunicações e o risco de captura da agência foi utilizado o método explicativo. Para esse último objetivo utilizou-se a pesquisa bibliográfica através de textos que tratam da regulação através da teoria da captura, como Stigler (1971), Lira (2015) e Fiani (1998) (GIL, 2008).

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O presente capítulo aborda o referencial teórico, sendo subdividido em três partes. Primeiramente, foi apresentado à teoria neoclássica para a abordagem acerca de monopólios e oligopólios, modelos econômicos que configurava e configura a estrutura de mercado do setor de telecomunicações brasileiro, a fim de caracterizar os mesmos; na segunda parte foi abordada a regulação econômica como forma de corrigir falhas de mercado e; por fim, apresentou-se a teoria da captura para conceituar a captura política que ocorre em diversos setores da economia e seu efeito sobre as agências reguladoras.

2.1. Os mercados na Teoria Neoclássica

Na microeconomia neoclássica, as explicações dos fatos econômicos são feitas, primordialmente, com base no paradigma do individualismo metodológico. Ou seja, na relação do comportamento do indivíduo com os fatos econômicos existentes. Dela subdividem-se duas trajetórias de análise: a referente aos indivíduos, suas preferências e escolhas; e a dos agregados econômicos, referente às estruturas de mercado e propriedades econômicas (PRADO, 2006). A abordagem utilizada no presente estudo será voltada para as estruturas de mercado, em especial para os mercados organizados como monopólio e oligopólio.

Dentro do arcabouço teórico da economia neoclássica, existem diversas estruturas de mercado, as quais variam de um modelo extremamente competitivo – Concorrência Perfeita – com uma vasta gama de produtores competindo, até outro no qual existe apenas um produtor responsável por toda a oferta de bens e serviços do setor – Monopólio (KRUGMAN; WELLS, 2011; VARIAN, 2012).

Quando o mercado se encontra em concorrência perfeita, os preços e as quantidades são formados de maneira exógena à firma, através da oferta e da demanda de mercado. No ambiente de monopólio, dado que somente uma firma atua no mercado, o monopolista se torna o próprio mercado. Encontrando-se em uma posição de influenciar o preço e o nível de produção, optando pelos quais maximizem seus lucros totais. Dessa forma, o mercado em monopólio opera com preços mais altos do que o custo marginal de produção, bem como, mantém uma quantidade de produção menor do que em concorrência perfeita. Os consumidores, neste caso, se encontram em uma posição inferior à de concorrência, onde o

preço se iguala ao custo marginal e a oferta de bens é maior. Em contrapartida, a empresa se encontra em uma melhor posição (VARIAN, 2012).

Para analisar se a estrutura de mercado mais vantajosa é a de concorrência ou o monopólio, se faz necessária uma análise acerca da eficiência de cada estrutura. Quando uma empresa se comporta de forma competitiva, ela adota o preço de mercado como estabelecido de forma exógena. Nessa situação, o consumidor terá uma maior quantidade ofertada de bens a um preço de mercado inferior ao sinalizado em uma estrutura de monopólio. Sendo assim, o mercado competitivo neoclássico é o único que apresenta eficiência produtiva, ou seja, a alocação eficiente de recursos garante o ótimo de Pareto, onde não há rearranjos produtivos que permitam melhorar a situação de um agente econômico sem piorar a de outros (VARIAN, 2012).

Por outro lado, no monopólio, como existe apenas um produtor responsável por toda produção no mercado, a curva de demanda agregada do mercado é representada como sendo a curva de demanda do monopolista, uma vez que o monopolista é o mercado. Devido a este fator, o monopolista pode influenciar o nível de preços do mercado, uma vez que a quantidade ofertada será sempre inferior à quantidade demandada pelos consumidores, o que eleva o nível de preços que estes estariam dispostos a pagar em comparação a um mercado competitivo; em suma, há uma transferência do excedente do consumidor para o monopolista (VARIAN, 2012).

Analisando a curva de demanda inversa, a qual possui inclinação negativa, nota-se que a cada nível de produção, os consumidores estão dispostos a pagar $p_{(y)}$ por uma unidade adicional de um bem. Considerando que o que se irá pagar por um bem depende do preço, enquanto a propensão a pagar dependerá das preferências do consumidor. No momento em que $p_{(y)}$ é maior do que o $CMg_{(y)}$, na estrutura de monopólio os consumidores estarão dispostos a pagar mais por uma unidade adicional do bem do que custa para ele ser produzido. Supondo que o monopolista oferte esse bem adicional por um preço menor do que $p_{(y)}$ e maior que $CMg_{(y)}$, há uma melhora de Pareto. Visto que, o consumidor obteve a unidade adicional do bem por um preço inferior ao que estava disposto a pagar e o monopolista a vendeu por um preço superior ao seu custo de produção. Dessa forma, o nível eficiente de produção encontra-se no ponto em que a disposição a pagar por uma unidade extra de um bem se iguale ao custo de produzi-la (VARIAN, 2012).

O desafio em relação ao monopólio é a busca por melhorias de Pareto, forçando-o a ampliar a oferta de bens, logo melhorando e eficiência alocativa no mercado. A regulação de

monopólios não é simples, em um primeiro momento deve-se analisar se o monopólio existente é ou não um monopólio natural. Este ocorre quando há elevados custos fixos e baixos custos marginais de produção, ou seja, quando os retornos crescentes de escala tornam menores os custos médios de uma produção maior (KRUGMAN; WELLS, 2011). Em um monopólio natural, caso decida-se fixar o preço ao custo marginal o monopolista poderá ter lucros negativos. Um exemplo em que isso ocorre é em uma empresa telefônica, a qual envolve elevados custos para instalação de redes de telefonia e baixos custos marginais para cada linha telefônica adicional. Nessa situação, o nível de produção com preço igual ao custo marginal é suficiente, porém o monopolista trabalharia com lucros negativos (VARIAN, 2012).

Quando se pensa em evitar a formação de monopólios ou até mesmo sua dissolução, há de se salientar que tais formações de mercado podem assumir características distintas. Quando se pensa em um monopólio não natural a situação se apresenta menos problemática, uma vez que, nesse caso, geralmente a formação de monopólio não se dá por uma ausência de firmas dispostas a ofertar determinado bem ou serviço. Contudo, em situações no qual a formação monopolística se dá de maneira natural, pela falta de concorrência inerente em determinado setor, o problema se torna mais complexo. Tendo em vista que os grandes produtores terão custos médios inferiores aos de pequenos produtores, logo, para o consumidor é benéfica à existência desse monopólio. Porém, ao monopolista tentar maximizar os seus lucros acaba por gerar ineficiência, visto que irá ofertar o bem a um preço superior ao custo marginal. Restam duas alternativas para essa situação: o setor passar a ser controlado através de intervenção estatal via regulações; ou o próprio Estado passar a atuar como um agente econômico, ofertando determinado bem ou serviço (KRUGMAN; WELLS, 2011).

Quando o governo opta pela regulação do setor, o monopolista deverá atuar sobre a curva de demanda para que todos os consumidores que estejam dispostos a pagar tenham acesso ao bem. Sendo assim, o produto deveria ser ofertado ao custo marginal de produção; porém, em busca de maximização do lucro, a tendência do monopolista é de fixar o seu preço acima do custo marginal e com uma quantidade inferior ao nível eficiente de produção. Dessa forma, a regulação mais comum se dá através da fixação de preço pouco acima ou igual ao custo médio. Com o preço regulado, o monopolista ofertará mais quantidades do bem a um preço menor (KRUGMAN; WELLS, 2011). A maior dificuldade encontrada pelos reguladores é a de definir ao certo o custo médio da empresa em intersecção com a curva de demanda. Sendo assim, a ineficiência está presente nessa situação, pois o monopólio regulado

irá ofertar um produto em quantidade reduzida e com preço supervalorizado (VARIAN, 2012).

Caso o governo opte por manter o monopólio como uma propriedade pública, existem vantagens e desvantagens. Em princípio, a vantagem seria que o agente público não atuaria buscando maximização de lucro, mas buscaria eficiência. Contudo, boa parte das vezes, empresas públicas se preocupam menos em reduzir custos e ofertar um produto de melhor qualidade do que empresas privadas. Outro fator importante é que muitas vezes essas empresas acabam se tornando moeda de troca política, através de concessão de contratos ou contratações (KRUGMAN; WELLS, 2011). Se porventura essa escolha seja feita, o indicado para viabilizar a produção seria operar a preços iguais ao custo marginal e adquirir o restante de recursos monetários através de subsídios para manter a empresa governamental. Porém, a dificuldade encontrada pelos reguladores em medir os custos também é encontrada nessa situação. Ao passo que, a necessidade de subsídio também configura ineficiência (VARIAN, 2012).

Por vezes, quando um setor passa pelo processo de regulação por parte do Estado, em vez de formar uma estrutura de mercado competitiva, forma-se um oligopólio. Ou seja, uma estrutura em que há, por vezes, diversas empresas atuantes, mas não tantas a ponto de não possuírem influência sobre o preço. Em mercados oligopolistas os produtos poderão ou não ser diferenciados, contudo, a existência de barreiras à entrada de novas firmas mantém toda ou a maior parte da produção a cargo de poucas firmas. Nesse mercado as firmas estão em interação estratégica, onde para cada decisão de uma firma em específico implicará uma reação por parte das demais (VARIAN, 2012; PINDYCK, 2010).

O risco dos mercados oligopolísticos é que as firmas poderão optar por não arriscar seus lucros através de expectativas e previsões das ações das outras firmas. Poderão decidir ao invés de trabalhar de maneira independente, formarem um conluio cooperando para aumentar o lucro uma da outra. Quando as empresas mudam de estratégia e passam a maximizar os lucros totais do setor, elas passam a serem conhecidas como cartel. Dessa forma, o cartel do setor passa a se portar como um monopolista. A questão central nesse tipo de comportamento das firmas será o interesse de cada uma em maximizar o seu lucro em detrimento ao lucro do setor. Visto que nenhuma das firmas terá um incentivo tão grande em limitar a sua produção quanto teria um verdadeiro monopolista (VARIAN, 2012; KRUGMAN; WELLS, 2011). Ou seja, ainda que haja motivações para a atuação conjunta em um cartel, romper os acordos sempre traz a possibilidade de ganhos individuais maiores.

Visto que cada agente irá sempre buscar maximizar seus lucros e terão interesses próprios, o sistema de cartel dependerá das intenções de cada firma. Supondo um cartel formado por duas firmas, firma 1 e firma 2. Caso a firma 1 pense em expandir sua produção em Δy_1 , duas situações se apresentarão: em um primeiro momento ela irá se beneficiar com os lucros advindos do aumento da produção; e em um segundo momento, os preços serão pressionados para baixo devido ao aumento da oferta. Porém, agora a intenção é maximizar o lucro do setor como um todo, logo, o efeito preço negativo não é analisado somente sobre a produção de uma firma, mas sim sobre ambas (VARIAN, 2012).

O efeito preço negativo para um monopolista será maior do que para uma firma independente em um oligopólio. Isso ocorre, pois em um oligopólio em que as firmas atuem de forma independente, cada firma irá se preocupar com o efeito preço somente sobre a sua produção. Já no caso de um monopolista, a oferta de um bem adicional proporciona um efeito preço negativo ainda maior. Contudo, a receita marginal do oligopolista será maior do que para o monopolista. Por mais que dessa forma pareça vantajoso para a firma aumentar a sua produção, caso todas as firmas pensem de mesmo modo, todas terão lucros menores (KRUGMAN; WELLS, 2011).

Nesse caso, as empresas poderão optar por manter uma ação conjunta a fim de beneficiar o setor como um todo. Visto que sabem os efeitos adversos do aumento da produção sobre os lucros conjuntos. Contudo, nesse nível de produção sempre será vantajoso para uma única firma aumentar a sua produção unilateralmente. E por esse conjunto de fatores, faz-se necessária uma maneira de garantir que o cartel terá sucesso em se manter, o que pode ocorrer através de estratégias punitivas de uma empresa sobre a outra (VARIAN, 2012). Além disso, dois requisitos deverão ser cumpridos para que o cartel seja bem-sucedido: que a organização seja estável, com membros capazes de cumprir os termos do acordo; e que o cartel possua poder de monopólio, ou seja, que consiga fixar seu preço acima do custo marginal de produção (PINDYCK, 2010).

Na concepção neoclássica, tanto mercados monopolistas quanto os oligopolistas são considerados imperfeitos, uma vez que não proporcionam a alocação eficiente dos recursos. Nessa circunstância, a escola assume como necessária a regulamentação da atividade econômica, de modo a se alcançar a maior oferta de bens e serviços e que se pratiquem preços mais justos, eliminando a distância entre o preço e o custo marginal de produção, logo reduzindo a margem de lucro positivo das firmas.

2.2. Regulação econômica

Regulação econômica é um tema estudado em diversas áreas, dentre elas Economia, Direito e Ciência Política; podendo incidir sobre diversos objetos sociais, como por exemplo, saúde, educação e o trabalho. Contudo, é no âmbito econômico que ela vem ganhando maior espaço de estudo (CAMPOS, 2008). A regulação econômica tem por finalidade limitar a ação dos agentes econômicos em um determinado setor, mediando conflitos de interesses entre eles. A função social do agente regulador deve ser sempre em prol do bem-estar da sociedade, atendendo aos seus interesses. Não deixando de considerar os seus efeitos sobre a distribuição de renda, principalmente quando localizada em setores utilizados pela maior parcela da população (BREGMAN, 2006).

A regulação poderá ocorrer de forma mais limitada, ou de forma mais abrangente. No primeiro caso, a regulação acontecerá com o intuito exclusivo de corrigir falhas de mercado, a fim de garantir o equilíbrio da economia. No segundo caso, a regulação deveria servir de forma mais ampla aos interesses da sociedade, atuando na manutenção dos mercados, a fim de servir inclusive aos objetivos de ordem social (CAMPOS, 2008).

Até o início da década de 1960, a teoria que predominava acerca de regulação econômica era conhecida como “análise normativa como uma teoria positiva”. Nessa linha teórica, o que levaria à existência de regulação seriam as falhas de mercado – monopólios naturais eram as mais conhecidas à época. Logo, a teoria pressupunha que os reguladores são maximizadores do bem-estar social, e estariam buscando a otimização da eficiência nesses mercados. Porém, com o passar do tempo, o Estado passou a aumentar sua atuação na economia, gerando outras justificativas para regulação econômica – como assimetrias de informação e insuficiência ou ineficiência na oferta de bens públicos (CAMPOS, 2008).

A principal função do processo de regulamentação econômica é definir quem será beneficiado ou lesado, de que forma a regulação deverá acontecer e quais suas consequências na alocação de recursos. Duas premissas são adotadas para a instituição da regulamentação: de que ela será instituída para benefício do consumidor em geral - ou grande parte dele; e de que o processo político é um processo constante e imprevisível, o qual necessita uma explicação racional. Neste sentido, a regulação que prejudica o consumidor é custo de algum objetivo social, ou, até mesmo, de alguma discrepância na filosofia regulatória. Bem como, o processo político é um conjunto de forças de diversas naturezas que o torna imensurável e imprevisível, visto que compreende atos da maior virtude moral e também, da mais baixa vulgaridade (STIGLER, 1971).

O Estado é o ente mais poderoso dentro de um sistema econômico, pois através do poder de coerção – poder punitivo, através do uso da força –, o Estado pode interferir no domínio econômico diretamente através da atuação no mercado, ou indiretamente com o uso de políticas que visem à regulação dos mercados. Essa interferência pode gerar alguns efeitos colaterais, permitindo que os agentes econômicos explorem algumas possibilidades de aumentar a própria lucratividade através da intervenção estatal (STIGLER, 1971).

São quatro as principais vantagens que as firmas podem buscar frente ao Estado. A contribuição mais evidente que uma firma poderá procurar no Estado é o subsídio direto. Outro recurso que uma firma poderá buscar é o de estipular barreiras à entrada de novas firmas em determinado setor, através de políticas de preços, dentre outros meios. O terceiro recurso aos quais as firmas podem recorrer serão os que afetam diretamente bens substitutos e complementares - buscando suprimir bens substitutos e incentivar a produção de bens complementares. Por fim, a quarta política pública que pode ser buscada pelas firmas é a fixação de preços, as quais visam à obtenção de taxas de retorno mais competitivas (STIGLER, 1971).

Consoante o exposto, nota-se que apesar das tentativas do Estado em corrigir as ineficiências no mercado, a intervenção através de políticas públicas pode não gerar o resultado almejado. O que faz com que o processo político mantenha algumas limitações no uso desse instrumento a fim de coibir a criação de cartéis. De acordo com Stigler (1971, p. 7, tradução livre), são três as principais limitações na utilização de políticas públicas:

Primeiro, a distribuição de controle da indústria entre as firmas é alterada. Em uma indústria não regulamentada, a influência de cada firma no preço e na produção é proporcional à sua participação na produção da indústria [...]. Portanto, quando cotas são dadas às firmas, as menores firmas irão quase sempre receber as maiores cotas que práticas de minimização de custos permitiriam. [...]. Segundo, as garantias processuais que exigem processos públicos são caras. Os atrasos ditados pelas leis e pelos pensamentos burocráticos de auto sobrevivência podem ser grandes [...]. Finalmente, o processo político automaticamente admite indivíduos externos influentes nos conselhos da indústria [...]. Essas limitações são previsíveis, e todas devem entrar no cálculo da rentabilidade de regulação de uma indústria.

O objetivo central da regulação econômica de determinados mercados será o de aumentar a eficiência econômica dos mesmos. A eficiência econômica em questão busca atender a três conceitos distintos: eficiência produtiva, utilização dos recursos produtivos com maximização de lucros e minimização de custos produtivos; eficiência distributiva, a qual propõe a eliminação de rendas monopolísticas ou ganhos temporários por parte de agentes econômicos; e por fim, a eficiência alocativa, a qual busca a melhor alocação dos recursos

econômicos. Logo, quando um mercado não atinge algum desses pontos de eficiência naturalmente, buscar-se-á atingi-los através da regulação (POSSAS; PONDÉ; FAGUNDES, 1997).

Para se identificar de fato qual a função que deverá ser desempenhada pela agência reguladora, deve-se inicialmente, compreender qual o propósito utilizado na criação da agência, isto é, para qual fim ela foi criada. Dentre outros, um dos motivos mais comum para a demanda por regulação encontra-se em restringir falhas de mercado, buscando a maximização de interesses econômicos. Assumido o objetivo central da oferta de regulação, serão então, determinadas quais as finalidades da regulação e de que forma ela irá se concretizar (BAGATIN, 2010).

A fim de analisar melhor as teorias acerca da regulação, abordam-se duas linhas teóricas: teoria positiva e teoria normativa da regulação. Apesar de existirem outras teorias na literatura, são essas duas linhas teóricas as que se encaixam no paradigma da teoria econômica neoclássica e afins. Visto que, adotam premissas de agentes maximizadores que exercem escolhas racionais. Ambas as teorias não serão excludentes e nem totalmente opostas, o instrumental que ambas utilizam é idêntico, contudo, a principal diferença entre elas se encontra na premissa utilizada (MUELLER, 2001).

Segundo Mueller (2001), a teoria normativa de regulação irá partir da premissa de que existe uma falha de mercado, como por exemplo, um monopólio natural. A presença dessa falha de mercado fará necessária a intervenção de algum agente regulador no mercado - o Estado - a fim de corrigir essa falha e maximizar o bem-estar social. Contudo, deve-se levar em consideração outras imperfeições presentes no mercado como a assimetria de informações, que ocorre quando o regulador não tem informações a respeito dos custos da firma. Nesta análise, supõe-se que o regulador fará uso de critérios de eficiência para chegar à solução do problema e maximizar o bem-estar social. O modo de análise normativa não leva em considerações alguns fatores importantes, o que resulta em sua pouca aplicabilidade. Um dos fatores que não consta na teoria diz respeito ao comportamento dos reguladores. Para pôr em prática o processo de regulação, o regulador deverá ser influente e ter poder para tal, o que pode levar a práticas oportunistas. Contudo, a teoria normativa não incorpora esse tipo de controle, visto que parte da hipótese que o agente regulador será um indivíduo maximizador do bem-estar social.

A teoria política positiva de regulação (TPPR) assim como a teoria normativa, parte do pressuposto de que há uma falha de mercado necessitando regulação. Entretanto, a diferença entre ambas se dá na forma de analisar como será resolvida a falha de mercado. Na

teoria normativa não são levadas em consideração as consequências da regulação nos efeitos distributivos da economia, ao passo que na TPPR a análise supõe que essas consequências irão acontecer. Na linha teórica positiva, o agente que será afetado pelos efeitos distributivos, serão maximizadores de seu interesse próprio e agirão para que a política seja benéfica para eles. Diferente da teoria normativa, nesse modo de análise não há como definir se a solução adotada será suficiente, pois a mesma reconhece todas as restrições existentes no mercado e no âmbito político (MUELLER, 2001).

A teoria positiva de regulação surgiu para responder questões como: porque algumas indústrias são reguladas e outras não são; quem será beneficiado e quem será lesado a partir da regulação; como a regulação terá início; quais os papéis dos agentes na regulação; dentre outras questões. A teoria normativa responderá apenas quando a regulação será necessária, e qual a forma economicamente mais eficiente para que ela se mantenha, de modo a maximizar o bem-estar social (MUELLER, 2001).

De maneira geral, a regulação busca manter o sistema de mercado, preservando a produção e os incentivos gerados pelo mercado, ao passo que restringe em parte a autonomia nas decisões dos agentes econômicos regulados. Essa restrição se dá através da aplicação de determinadas regras, e costuma ocorrer em três áreas distintas: controle de barreiras à entrada em determinados setores, controle de qualidade na oferta de bens e serviços, e controle do nível de preços de mercado (POSSAS; PONDÉ; FAGUNDES, 1998).

Em suma, a regulação será primordialmente necessária quando houver uma situação de monopólio natural, ou seja, quando houver significativas economias de escala e/ou de escopo. A mesma será comumente defendida para solucionar três situações que lesam o bem-estar social: operação de uma empresa privada que atuar com nível de preços e oferta de monopólio; diversas empresas privadas atuando em níveis de produção sub-ótimos, com preços e custos elevados, porém baixo nível de lucro, e; firma estatal com nível de produção eficiente, porém podendo sofrer influência de gestão política ou sem incentivos de produtividade ou qualidade (FAGUNDES; PONDÉ; POSSAS, 1998).

A necessidade de autonomia administrativa das agências reguladoras é uma questão importante a ser tratada, visto que ocorre com intuito de dificultar a exposição dos dirigentes aos outros grupos de interesse. Assim tornaria mais difícil a oferta de vantagens para os dirigentes favorecerem os interesses de partidos políticos, pois estes não teriam tanto a oferecer. No que tange a autonomia financeira, vale ressaltar que esta é de suma importância, para não deixar as agências dependentes de setores do governo e sujeitas à influência de interesses políticos (BREGMAN, 2006).

Outra questão importante é a falta de conhecimento técnico em assuntos importantes, por parte dos dirigentes das agências, o qual é um fator preocupante. Contudo, também é preocupante a falta de conhecimento por parte da população. Essa falta de conhecimento geral facilita a atuação do governo em ludibriar a população de diversas formas. Isso é notado também nas agências reguladoras, onde seus dirigentes possuem posições de influência, sem possuir o conhecimento técnico e o compromisso necessário. Essa abrangência de falhas no sistema como um todo, girando somente em torno de interesses políticos, acaba por capturar a regulação (LIRA, 2015).

2.3. Teoria da Captura

Teorias sobre o processo regulatório do Estado, enquanto agente econômico, desenvolveram-se a partir da década de 1960, e têm como marco inicial o texto do autor George Stigler (1971), intitulado de *The Theory of economic regulation*. A abordagem do autor leva a um raciocínio de que as agências reguladoras podem sofrer contaminações em função de certos grupos de interesses que buscam benefícios próprios (GUERRA, 2007).

Segundo Guerra (2007) a captura de um agente regulador ou da própria agência reguladora ocorre quando um grupo de interesses que possua influência passe a tirar vantagens e influenciar os processos regulatórios buscando benefício próprio. Essa inversão no processo leva a agência reguladora por beneficiar mais as empresas do que o consumidor final do serviço. Em função disso, o processo de regulação acaba por atender primordialmente os desejos das firmas. Chegando ao ponto em que as decisões tomadas pelas agências reguladoras só chegarão ao limite que as firmas acharem aceitável.

Um grupo de interesses é uma associação que busca estimular os interesses que seus membros possuem em comum. Se o grupo visar a obtenção de um bem público, o mesmo irá associar-se de forma a não necessitar qualquer ação coercitiva. Contudo, grupos maiores irão requerer incentivos adicionais, como obtenção de recursos econômicos ou, no caso da regulação econômica, obtenção de vantagens e incentivos através da regulação (BREGMAN, 2006).

A evolução das teorias da regulação pode ser dividida em três etapas: primeiro, a teoria positiva ou normativa, expostas na seção anterior; segundo, a teoria da captura; e terceiro, a teoria econômica da regulação. De acordo com as teorias normativas e positivas, um sistema de livre iniciativa pode demandar um processo regulatório por dois fatores: falhas de mercado e/ou um mercado que não corresponda aos interesses sociais. Contudo, essa busca

pelo bem-estar social não seria alcançada dentro do contexto defendido pela teoria da captura. Nela os interesses que irão prevalecer serão os dos agentes de mercado, em função da pressão que estes poderão exercer sobre os agentes reguladores. Contrapondo as duas teorias anteriores, a teoria econômica da regulação propõe que os fatores que serão de fato considerados superam os interesses dos consumidores, das firmas ou até mesmo dos agentes reguladores. Segundo essa linha teórica, a busca seria pela manutenção do nível de poder, predominando apenas o desejo daqueles que possuem maior nível de capital (NIYAMA et. al., 2011).

Stigler (1971) é um dos principais defensores da regulação como sendo um bem econômico, o qual possui seus próprios níveis de oferta e demanda. Tendo de um lado agentes econômicos que serão beneficiados, e de outro lado, os que serão lesados. Contudo, Niyama et. al. (2011) demonstram que existem outros autores defendendo que essa linha teórica não é eficaz, pois ignora as relações construídas entre agentes e reguladores. Logo, as três linhas teóricas acerca de regulações abordam diferentes perspectivas.

Para que a função proposta à agência regulatória seja de fato atingida, é necessário que a estrutura reguladora possua certas características, buscando atender bem as suas funções. Para isso, a agência reguladora deverá ser independente – garantindo neutralidade e imparcialidade -, bem como, possuir autonomia no setor em que exercer a regulação. Após haver a delimitação estrutural de uma agência reguladora, seus objetivos e quais as funções por ela exercidas, pode-se tratar da captura das mesmas (BAGATIN, 2010).

A teoria da captura surge após o Estado, como agente regulador, não ser mais visto necessariamente como um agente econômico que busca somente a eficiência do bem público. Desta forma, a teoria da captura busca discutir de que forma ocorre a captura das instituições através de interesses políticos e econômicos, e quais as consequências da mesma. A partir dessa nova abordagem de captura política, o Estado passa a ser visto como um maximizador de utilidade, tal qual outro agente econômico. Essa dedução se faz pelo comportamento dos agentes políticos no que tange à economia, e principalmente nas agências de regulação (FIANI, 1998; STIGLER, 1971).

Os políticos como qualquer outro agente econômico também possuem preferências e utilidades, e estão sujeitos a priorizar os seus interesses em detrimento dos interesses da sociedade. Dessa forma, em função de o Estado ser o único agente econômico que possui poder coercitivo, este pode realizar movimentações ou decisões econômicas sem o consentimento de todos os indivíduos. Logo, esses poderes poderão ser utilizados para ampliar a lucratividade de determinados setores econômicos. Desta forma, a firma que desejar

fazer uso desses meios como benefício próprio, deverá estar disposta também a recorrer a duas coisas que um partido político necessita: votos e recursos financeiros (STIGLER, 1971).

A partir da teoria formulada por Stigler (1971), a teoria da captura passa a ser vista por um ângulo diferente. O autor contradiz dois conceitos pré-estabelecido em épocas anteriores: de que a regulação é instituída em benefício dos indivíduos em geral; e de que o processo político não poderá ser explicado de forma racional. O primeiro conceito é contradito pelo simples fato de que, segundo o autor, a regulação não é ofertada a fim de beneficiar o público em geral, mas na verdade, é posta para criar benefícios a determinados interesses específicos. O segundo conceito é contestado pelo argumento de que o sistema político seria de fato, racional. O processo político seria racionalmente formulado e utilizado, fazendo uso de estratégias por parte dos grupos de interesse – dentre eles firmas e os próprios reguladores -, resultando em regulações que visassem maximizar os seus próprios interesses.

Segundo Bagatin (2010), alguns economistas utilizaram os estudos de Stigler e os aperfeiçoaram, contudo, merece destaque a teoria formulada por Peltzman (1989). De acordo com Peltzman (1989), o comportamento adotado pelo regulador será formado a fim de maximizar o seu apoio político, logo, seus interesses próprios. Dessa forma, as estruturas mais beneficiadas com a regulação serão aquelas com grupos de interesses coesos, mais bem integrados e organizados, visto que, estes ofertariam um apoio político mais eficiente. Sendo assim, Peltzman foca a sua teoria nos reguladores e legisladores, para através deles, descobrir quais serão os grupos mais beneficiados pela regulação. Sendo assim, ambas as teorias econômicas de regulação de Stigler (1971) e Peltzman (1989) focam os seus estudos nas ações dos grupos de interesse e dos legisladores ou reguladores. De modo que, em ambas as linhas teóricas, o legislador ou regulador é motivado pela busca de apoio político, agindo de forma a favorecer determinados grupos de interesses mediante emprego de poder público a eles concedido.

Algumas críticas são postas a essas teorias, em principal a pontos que não são abordados na mesma, como por exemplo: movimentos de desregulação dos mercados; regulação acerca de assuntos de interesses gerais – como preservação ambiental, por exemplo; definições acerca de quais grupos serão os mais relevantes – grupos maiores ou menores; falta de identificação antecipada de problemas já existentes. E, por fim, a definição de que para a aplicação da teoria, o mercado deveria ser extremamente imperfeito, visto que, o legislador ou regulador deveria possuir poder quase igual ao de monopólio (BAGATIN, 2010).

No âmbito econômico da captura, tem-se o seguinte cenário: há o legislador, o qual age em busca de votos e poder; tem-se o agente regulador, o qual em geral tende à captura; no

meio termo, existem os membros diretivos das agências reguladoras, os quais não buscam se indispor nem com o legislador e nem com a indústria regulada (pois veem vantagens em ambos os lados); e por fim, existem os grupos de interesse, os quais em geral são os grupos regulados, que possuem o poder de ofertar o que tanto os legisladores quanto os reguladores desejam. Dessa forma, forma-se um mercado político e econômico em volta da regulação, no qual a regulação irá se formar através do encontro da sua oferta e demanda (BAGATIN, 2010).

3 PROCESSO DE PRIVATIZAÇÕES NO BRASIL

O presente capítulo apresenta o processo de privatização pelo qual a economia brasileira foi submetida a partir da década de 1980. Para tal, procurou-se fazer uma contextualização histórica da situação do país em período anterior ao processo de privatização, seguido pela apresentação do Programa Nacional de Desestatização (PND) e pela demonstração do papel do BNDES nesse processo. Por fim, será apresentado brevemente como ocorreu à privatização no caso das telecomunicações, setor foco desta pesquisa. O setor de telecomunicações será abordado de forma mais detalhada no capítulo seguinte.

A situação na qual se encontrava a economia brasileira durante a década de 1980 foi marcada por graves desequilíbrios tanto internos quanto externos. Essa década ficou conhecida como “a década perdida”, caracterizada por queda nos investimentos e no crescimento do PIB, bem como, pelo aumento no déficit público, crescimento da dívida externa e interna e pelo aumento da inflação. A partir de 1984, a situação macroeconômica do país apresentou melhorias. As contas externas passaram a resultar em significativos superávits comerciais, as contas fiscais estavam em melhor forma e os investimentos advindos do II PND deram fôlego ao país sob a ótica de oferta de bens de capital (LACERDA et al., 2010; GIAMBIAGI et al., 2011).

Ainda no início dos anos 1980, o processo de substituição de importações vinha se esgotando, dando espaço cada vez maior para o debate acerca da abertura comercial. Em função do quadro econômico de instabilidade e recessão no qual se encontrava o Brasil durante a década perdida, considerável parte dos setores econômicos encontrava-se com defasagens tecnológicas em comparação aos padrões mundiais. A carência de investimentos em infraestrutura – principalmente em telecomunicações, energia, transportes e portos -, gerava ineficiências e custos elevados nos setores. Dessa forma, tornava-se difícil a adaptação dos setores para tecnologias mais modernas. Portanto, as políticas de privatização passam a se inserir dentro da política econômica brasileira de forma mais intensiva (LACERDA et al., 2010).

Na década de 1980, o processo de privatização caracterizou-se principalmente por reprivatizações, ou seja, o ato de privatizar empresas que haviam sido absorvidas anteriormente pelo Estado. Nesta primeira fase de reprivatizações, a intenção não era a de gerar receitas para o Tesouro, mas sim diminuir a presença do Estado no setor produtivo. No início dos anos 1990, com o início do governo do presidente Fernando Collor de Mello, ocorreu a adoção de um amplo programa de privatização no Brasil. Com a criação do

Programa Nacional de Desestatização (PND), a estratégia de política econômica do setor produtivo estatal tem como cerne o processo de privatização. O PND torna-se então, uma das principais ferramentas na nova linha de atuação do Estado brasileiro, o qual aos poucos fazia a transição de Estado empreendedor e ofertante de bens e serviços, para Estado fiscalizador e regulador (GIAMBIAGI et al., 2011; LANDI, 2010).

3.1. Programa Nacional de Desestatização (PND)

O PND foi instituído em 12 de abril de 1990, através da Lei nº 8.031/90, sendo alinhado às demais medidas adotadas pelo Ministério da Economia do governo Collor, visando a reestruturação financeira do Estado. Os objetivos do programa de privatização adotado pelo governo passaram a ser: (i) reorganização estratégica do Estado; (ii) redução da dívida externa e interna; (iii) retomada de investimentos; (iv) modernização industrial; e (v) fortalecimento do mercado de capitais. O governo via o PND como um caminho para alcançar o tão pretendido ajuste fiscal, principalmente por meio da liquidação de dívidas públicas através da troca de ativos. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) possuiu papel importante dentro desse processo, primeiramente através da fase de reprivatizações – onde em grande maioria, eram vendas de participações do BNDES – e posteriormente no processo do PND. Visto que, coube ao BNDES atuar como gestor do programa, bem como, gerir o Fundo Nacional de Desestatização (FND) (BRASIL, 1990b; LANDI, 2010).

Uma das principais formas de pagamento utilizada no PND se deu através dos Certificados de Privatização (CPs), os quais foram criados em 11 de abril de 1990 pela Lei nº 8.018. Os CPs seriam títulos emitidos pelo Tesouro nacional, com a função exclusiva de servir como pagamentos de ações de empresas do setor público durante o processo de privatização. A utilização dos CPs acabaria por forçar as instituições financeiras a intermediar as operações, pois os mesmos seriam títulos nominativos e não negociáveis¹ (com exceção mediante autorização do Ministério da Economia), porém, de aquisição compulsória às entidades financeiras. A correção do valor dos CPs ocorreria conforme três regras²: (i) o valor seria corrigido em 100% da correção monetária até a primeira oferta de ações; (ii) após a primeira oferta, a correção seria reduzida em 1% ao mês até o 40º mês; e (iii) a partir do 40º

¹ Como previsto no Art. 1º, Inciso I da Lei nº 8.018/90.

² Conforme Art. 3º da Lei nº 8.018/90.

mês, a correção seria de 60%. Dessa forma, esse processo implicaria que o Estado iria receber antecipadamente as receitas advindas das privatizações (BRASIL, 1990a).

Com a criação e implementação efetiva do PND, foram incluídas 68 estatais no programa de desestatização. No primeiro período, o foco principal do programa se manteve nos setores de siderurgia, fertilizantes e petroquímica. Em 1991, com a privatização da siderúrgica Usiminas houve a primeira grande privatização do programa, arrecadando mais do que o dobro do que havia sido obtido na década anterior. Com o início do governo Fernando Henrique Cardoso, em 1995, o programa de privatizações ganha ainda maior ênfase dentro da política econômica. Essa nova fase caracterizou-se pela inclusão de setores como eletricidade e concessões nos setores de transporte e telecomunicações – e também pela inclusão de empresas estaduais. Isso demonstrava interesse por parte do governo em proporcionar uma melhoria na oferta de bens e serviços públicos para a sociedade, em principal pelo aumento dos investimentos que seriam realizados pela mudança na dinâmica dos setores (BNDES, 2016a; LANDI, 2010).

Com a inclusão de empresas estaduais no programa, a partir de 1997 o processo de privatizações no Brasil torna-se ainda mais abrangente. Se consideradas vendas de participações minoritárias em empresas estaduais, somente as privatizações estaduais atingem US\$ 14,9 bilhões³ até o fim do ano de 1997. Nesse mesmo ano ocorre um fator importante para o programa, que foi a aprovação da Lei Geral de Telecomunicações⁴, a qual tornou possível o início do processo de privatizações do setor de telecomunicações. No ano seguinte à aprovação da Lei, foram vendidas pelo governo federal 12 *holdings* do sistema Telebrás, totalizando uma arrecadação de R\$ 22.057 milhões para os cofres públicos. Em 1999 foram feitas novas concessões para a exploração de quatro áreas de telefonia fixa, gerando uma nova receita de US\$128 milhões. No setor elétrico, foram arrecadados US\$ 800,4 milhões em moeda corrente, com a privatização das Centrais Elétricas Geradoras do Sul S/A – GERASUL (BNDES, 2016a).

O ano 2000 foi o ano auge do PND no que diz respeito às receitas, pois representou o ano de maior arrecadação desde o início do programa. No âmbito federal, em 2000, o programa gerou uma receita de US\$7,7 bilhões, e no âmbito estadual de US\$3,04 bilhões. Nos anos seguintes, diversos outros setores foram aos poucos sendo incluídos no PND. A Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) deu continuidade à outorga de concessões para exploração dos serviços dentro do PND. Em 2003, foram leiloadas concessões para sete

³ Os valores utilizados no estudo encontram-se em moeda corrente.

⁴ Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997.

lotes com 11 linhas de transmissões em oito estados, com investimento previsto no valor de R\$ 1,8 bilhão. Em 2006, instalações de transmissão de energia elétrica foram incluídas no PND, no ano seguinte a ANEEL leiloou a Usina Hidrelétrica de Santo Antônio, e em 2008 leiloou a Usina Hidrelétrica Jirau. Também houve a inclusão de aeroportos no programa, como o Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante⁵, em 2008, bem como do Aeroporto Internacional Antônio Carlos Jobim, no Rio de Janeiro, e do Aeroporto Internacional de Viracopos, em Campinas⁶ (BRASIL, 2008a; BNDES, 2016a; BRASIL, 2008b).

Em 2009, deu-se continuidade ao Programa de Concessão de Rodovias Federais, implementado pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) em 1993. Através de um leilão, realizou-se a concessão de um lote de rodovias federais que seriam exploradas pela iniciativa privada por um período de 25 anos. Dentro desse lote, encontra-se a BR-116/324 BA, com uma extensão de 680,3km. No mesmo ano, as licitações concedidas pela ANEEL também foram mantidas, através de licitações para outorga de concessões para exploração de transmissão. Em 2009 foram realizadas licitações em diversos estados, dentre eles o Rio Grande do Sul, São Paulo e Paraná. Nos anos seguintes, o PND continuou ativo em setores como energia elétrica e transporte – aviação, rodovias, transportes terrestres – (BNDES, 2016a).

No período entre 1990 e 2015 foram realizadas 99 desestatizações, dentre os setores de siderurgia, energia elétrica, ferroviário, mineração, aeroportuário, financeiro, petroquímico, telecomunicações e outros. As desestatizações foram feitas de diversas formas: 32 foram através de empresas controladas, 26 através da venda de participações minoritárias, 34 por meio de concessões e 7 por meio de arrendamentos. Além disso, ainda houve outorga de concessões e aproveitamento hidrelétricos e linhas de transmissões. Durante esse período, a receita arrecadada pelo PND através da venda de empresas e de participações minoritárias alcançou o valor de US\$ 54,5 bilhões, além disso, US\$ 9,2 bilhões de dívidas foram transferidas para o setor privado, totalizando um montante de US\$ 63,7 bilhões (BNDES, 2016b). A tabela 1 a seguir demonstra o total arrecadado pelo programa:

⁵ Por meio do Decreto nº 6.373, de 14 de fevereiro de 2008.

⁶ Por meio da Resolução CND nº 18, de 08 de outubro de 2008.

Tabela 1 – Setores desestatizados pelo PND (1990-2015) – US\$ milhões

Setores	Número de desestatizações	Receita de venda	Dívida transferida	Resultado total
Siderurgia	8	5.561,50	2.626,30	8.187,80
Petroquímica	27	2.698,50	1.002,70	3.701,20
Fertilizantes	5	418,20	75,30	493,50
Energia Elétrica	3	3.908,20	1.669,90	5.578,10
Ferrovário	7	1.696,90	0,00	1.696,90
Mineração	2	5.201,80	3.558,80	8.760,60
Portuário	7	420,80	0,00	420,80
Financeiro	6	4.515,10	0,00	4.515,10
Petróleo e Gás	1	4.840,30	0,00	4.840,30
Aeroportuário	6	23.430,21	0,00	23.430,21
Rodoviário	21	0,00	0,00	0,00
Outros	6	623,89	268,40	892,29
Subtotal		53.315,40	9.201,40	62.516,80
Decreto 1.068 ⁷		1.227,03	0,00	1.227,03
Total	99	54.542,43	9.201,40	63.743,83

Fonte: BNDES, 2016b.

Os resultados obtidos pelas privatizações estaduais entre 1996 e 2002 dividiram-se entre receitas obtidas nos leilões e via transferências de dívidas públicas. As privatizações de empresas estaduais no período alcançaram um montante arrecadado de US\$ 30.568 milhões, os quais US\$ 23.818 milhões através de leilões e US\$ 6.750 milhões via transferências de dívidas. As concessões de empresas estaduais geraram uma receita de US\$ 404 milhões, oriundas de leilões. E no que tange à venda de participações e ofertas públicas, o montante arrecadado foi de US\$ 3.727 milhões, também oriundas de leilões. No total, o processo de desestatização de empresas estaduais no período gerou uma receita total de US\$ 34.699 (BNDES, 2009a).

No setor de energia elétrica, em paralelo ao processo de privatização, ocorreu uma reforma no setor, a qual visava atender a três objetivos: (i) introdução da competição na geração e comercialização de energia elétrica; (ii) criação de um instrumental regulatório para a defesa da concorrência nos segmentos competitivos; e (iii) desenvolvimento de mecanismos de regulação nos segmentos que permaneceriam como monopólios naturais. Neste setor, foram priorizadas as privatizações na área de distribuição, em função de ser a área que mais apresentaria atrativos para investidores. Quanto ao setor de transportes, nota-se duas razões pelas quais as expectativas acerca da privatização sejam pequenas. A primeira diz respeito à baixa atratividade que o setor privado possui pela concessão de rodovias, isso deve-se a uma combinação não-atrativa entre rentabilidade, incertezas e riscos. A segunda razão se dá pela

⁷ Decreto nº 1.068, de 2 de março de 1994, que incluía no Programa Nacional de Desestatização (PND) as participações societárias minoritárias, detidas pelo Estado.

combinação entre maximização da receita fiscal nas concessões e a maximização de exigências de investimentos nos processos. Pois quanto mais elevadas essas exigências, menores serão os valores que os investidores irão disponibilizar ou maiores serão as tarifas que irão exigir (MONTES; REIS, 2011).

3.2. O caso das telecomunicações

Em período anterior à privatização, o setor de telecomunicações era marcado pela presença de um monopólio público ofertando o serviço, a Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel). Em 16 de julho de 1997 ocorre a aprovação da Lei Geral de Telecomunicações (LGT) nº 9.472, dando início ao processo de privatização do setor. A privatização do sistema Telebrás foi efetivada no dia 29 de julho de 1998, praticamente um ano após a aprovação da Lei Geral. O processo ocorreu por meio de 12 leilões na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro (BRASIL, 1997; BNDES, 2009b).

No período de 1990 a 2002, o setor de telecomunicações gerou uma receita total de US\$ 31.175 milhões, dos quais US\$ 29.050 milhões foram arrecadados através dos leilões e US\$ 2.125 através da transferência de dívidas. Dentro do total arrecadado, estão os valores arrecadados com a privatização de empresas federais, bem como concessões feitas pelo governo, em principal referente a telefonia celulares. No que tange às privatizações das empresas federais, US\$ 19.237 milhões foram referentes aos resultados obtidos nos leilões, e US\$ 2.125 milhões via transferência de dívida, totalizando um montante de US\$21.362 milhões. No que refere às concessões obteve-se um total de US\$9.813 milhões, contudo, o valor é oriundo apenas dos leilões, visto que nesse caso não houve transferências de dívidas. Referente às operadoras de telefonia fixa e serviços de longa distância, o processo ocorreu em cima de 4 empresas: Telesp, Tele Centro Sul, Tele Norte Sul e Embratel. A receita obtida pelos leilões atingiu um montante de US\$ 11.970 milhões (BNDES, 2009b).

Os investimentos no setor dividiram-se em dois períodos distintos, o período anterior à privatização – que ocorreu em 1998 – e o período posterior à mesma. Entre 1996 e 1998, onde os investimentos ainda eram estatais, houve um forte reajuste tarifário sobre a estatal Telecomunicações Brasileiras S/A (Telebras), bem como, aumento dos investimentos na mesma. Com o início de investimentos privados, entre 1998 e 2002, iniciou-se a implementação de um reajuste tarifário que faria os preços do setor se reduzirem lentamente até 2005. Na fase anterior à privatização, a situação na qual o setor encontrava-se possuía um conjunto de fatores favoráveis à recuperação da capacidade de financiamento das operadoras:

(i) elevação nas tarifas telefônicas a partir de 1995; (ii) elevada rentabilidade da telefonia celular; (iii) ganhos de escala advindos da expansão da rede; (iv) contenção dos custos das operadoras do sistema e um mercado em rápida expansão. Os investimentos no setor apresentaram uma aceleração no período que antecede à privatização, a taxa de investimento passou de 0,53% do PIB em 1995 para 0,79% em 1997. Contudo, a média da taxa de investimentos no setor entre 1998 e 2000 alcançou 1,14% do PIB (MONTES; REIS, 2011).

4 O SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES

Esse capítulo apresenta o setor de telecomunicações enquanto monopólio público, demonstrando quais os entraves se apresentava no setor, bem como, de que forma o setor se encontra em período seguinte à privatização. Para tal, utilizaram-se dados de acessos a diferentes serviços do setor, como serviço de telefonia fixa e telefonia móvel, para demonstrar a oferta de serviços da estatal Embratel, e das prestadoras que assumiram a oferta do setor após a privatização. Para entender esse processo, se faz necessária uma contextualização histórica de como o setor apresentava-se antes da criação do Sistema Telebrás em 1972 e quais foram os impactos após a criação do sistema, bem como, das mudanças tecnológicas que ocorreram nesse período e que possuíram importante impacto no setor de telecomunicações. Além disso, abordou-se o processo de liberalização comercial que ocorreu no Brasil, durante as décadas de 1980 e 1990, visto que o principal reflexo sobre o setor de telecomunicações foi a transição de monopólio para um regime de competição regulada.

4.1. O setor de telecomunicações enquanto monopólio público – Embratel

A criação da Embratel nos anos 1960 atendeu às expectativas impostas à época sobre a atuação do Estado, as quais requeriam um Estado atuante em setores estratégicos, como o caso das telecomunicações. Contudo, com o passar dos anos houve uma mudança nessa expectativa acerca da atuação do Estado, especialmente a partir da década de 1980 com as representações neoliberais nos governos Ronald Reagan, nos EUA, e Margareth Thatcher, na Grã-Bretanha. Com a privatização da empresa inglesa British Telecom, ocorreu à primeira privatização de uma empresa estatal de telecomunicações na Europa. Esse fato gerou um marco no âmbito de desestatização das companhias do setor, modificando aos poucos o cenário ideológico e político-econômico predominante (PEREIRA FILHO, 2002).

Segundo Brandão (1999), a implementação do Sistema Telebrás⁸ teve como herança uma infraestrutura em péssimo estado. Considerando a extensão continental do Brasil, o avanço geográfico das linhas de comunicação até os anos 1960 foram ínfimos, além de serem direcionados somente por decisões políticas e poder de cada região. Os incentivos aos investimentos de valores elevados não eram estimulados, uma vez que os valores tarifários eram votados por cada Câmara Municipal, as quais geralmente subavaliavam os mesmos, não

⁸ Instituído pela Lei nº 5.792, de 11 de julho de 1972, a qual autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa de Telecomunicações Brasileiras S/A. – Telebrás (BRASIL, 1972).

permitindo os retornos necessários para cobrir os custos. Em função do poder econômico e político de cada região, os meios de telecomunicação encontravam-se extremamente concentrados nas capitais e no litoral do país. Entre o período extenso de 1938 a 1972 a concentração de telefones instalados no Rio de Janeiro e em São Paulo baixou apenas de 80% para 67% frente à expansão pelo resto do país.

Com a Constituição de 1946⁹, a União passou a poder explorar diretamente ou mediante concessão os serviços de telefonia interestaduais e internacionais. O país encontrava-se em uma situação com um sistema fragmentado, altamente concentrado em poucas regiões e enfrentando uma demanda por telefones e novas tecnologias em telecomunicações que surgiam. Contudo, a iniciativa privada era acusada de não possuir capacidade financeira para arcar com a expansão tecnológica necessária no setor. Ao passo que o déficit de linhas telefônicas, a defasagem tecnológica, falta de interconectividade no sistema como um todo, somado ao valor das tarifas, tornavam o setor não atrativo à iniciativa privada. Na década de 1960 não havia nenhuma empresa que cobrisse todo o território brasileiro. A Companhia Telefônica Nacional (CTN), subsidiária da companhia norte-americana *International Telephone Telegraph* (ITT) atuava nos estados do RS e PR. A Companhia Telefônica Brasileira (CTB), propriedade da empresa canadense *Brazilian Traction* operava em estados como RJ, SP, MG e ES, possuindo 80% da telefonia do país. (PEREIRA FILHO, 2002).

Em 1963, com a criação do Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT)¹⁰, deu-se o primeiro passo rumo à estatização do setor de telecomunicações brasileiro. Através da legislação implementada originou-se uma política de telecomunicações monopolista nas mãos do Estado, visto que, foi outorgado a este o direito de explorar diretamente os serviços nacionais e internacionais do setor. A fim de exercer a exploração dos serviços, em 16 de setembro de 1965, criou-se uma empresa pública autônoma, a Empresa Brasileira de Telecomunicação (Embratel). Em 1967, como parte de uma reforma administrativa do Regime Militar, foi criado o Ministério das Comunicações¹¹. Em conjunto com o Ministério das Comunicações, foram criadas as “Teles”, empresas estaduais de telecomunicação. No ano de 1972 criou-se a *holding* Telebrás, a qual incorporou para si as “Teles” e a Embratel (IPEA, 2010; PEREIRA FILHO, 2002).

⁹ Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946.

¹⁰ Criado pela Lei nº 4.177, de 27 de junho de 1962, e regulamentado pelo Decreto nº 52.026, de 20 de maio de 1963.

¹¹ Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

Até 1964 poucas eram as cidades que possuíam serviços de longa distância, e as que o possuíam eram conectadas por meio de velhas mesas de interurbano. Durante o período ditatorial, as pressões por parte dos usuários para que houvesse melhorias nas redes locais pouco foi considerada. A fim de obter retorno com maior garantia e rapidez, iniciaram-se as melhorias pelos serviços interurbanos, interestaduais e internacionais. Devido a esse processo, a Embratel gerou grande insatisfação dos usuários pela sua estratégia. Enquanto o interior do país se encontrava sem acesso à telefonia e o mesmo serviço funcionava em estado caótico nas metrópoles, os serviços de rede interestadual e internacional eram modernizados. Além disso, o avanço em infraestrutura no setor continuava marcado pela concentração regional e de renda, em 1968 cerca de 95% das comunicações telefônicas do Brasil eram originadas nas partes Sul e Leste do país, restando apenas 5% para as demais (BRANDÃO, 1999).

A partir da década de 1970, o surgimento da microeletrônica e de microprocessadores levou a estrutura do setor de telecomunicações a passar por significativa mudança. Diversos equipamentos que compunham a infraestrutura de rede passaram aos poucos a serem digitalizados. Dessa forma, esses equipamentos, uma vez digitalizados, tornaram-se um tipo de computador especializado em determinadas funções distintas. Contudo, a estrutura estabelecida anteriormente era composta de inúmeras infraestruturas distintas, tecnologias, cada uma cumprindo uma diferente função em diferentes serviços prestados. Nessa lógica, não havia intersecção entre as tecnologias de telecomunicação e as tecnologias de informação e de telecomunicação em rede (IPEA, 2010).

Nas décadas seguintes, 1980 e 1990, houve uma expansão da informática e da utilização da internet e de redes corporativas de dados em geral. Nesse novo contexto, o acesso às novas tecnologias tornou possível o aprimoramento do setor, através da intersecção das tecnologias da informação e da computação em rede com as tecnologias de telecomunicações – levando ao uso mais eficiente da infraestrutura de telecomunicações. Sendo assim a infraestrutura que uma vez era utilizada para ofertar serviços de telecomunicação tradicionais – como telefonia fixa – pode então ofertar, simultaneamente, serviços de comunicação digital – como acesso à internet – e vice-versa. Nesse contexto, portanto, surge a convergência de diferentes serviços em uma mesma plataforma tecnológica (IPEA, 2010).

A desigualdade regional apresentada nas operadoras de telefonia era expressiva, em 1972 a TELESP possuía 524 mil telefones e a TELERJ, 451 mil, dos 1,5 milhões espalhados pelo país. Com a crescente participação das empresas estatais nos serviços de telefonia houve uma rápida expansão na oferta dos serviços. Em 1975 as empresas concessionárias privadas

ainda detinham quase 30% dos terminais instalados, a região Norte possuía apenas 1,73% dos terminais instalados, todos das empresas do Grupo Telebrás – pois nenhuma outra entidade apresentava interesse em ofertar serviço nessa área. A região Nordeste continha 7,9% dos terminais instalados, a Região Centro-Oeste 13% e a região Sudeste concentrava, então, 72% dos terminais instalados. Em 1975, 1.440 municípios ainda permaneciam mudos quanto ao acesso aos serviços telefônicos urbanos e interurbanos, a densidade telefônica era baixa e mal distribuída (BRANDÃO, 1999).

As dificuldades apresentadas em implementar uma malha telefônica no Brasil tinham como principal característica as proporções continentais do mesmo. A dispersão dos usuários, distantes entre si, com pouca ou nenhuma demanda nos espaços que os intermediavam, tornavam a implementação da rede mais difícil e mais cara. Além das redes necessitarem ser muito extensas, elas deveriam atender regiões com baixa intensidade de uso, tornando o investimento elevado e baixo o retorno esperado. Em contrapartida, as regiões metropolitanas com elevada demanda também tornam o custo das redes locais elevado, em função do elevado tráfego de comunicações dentro de uma pequena área, exigindo muitas centrais para o tráfego telefônico. Portanto, em localidades com expansão territorial, como o Brasil, a implementação e disseminação do serviço de telecomunicações ocorre de forma dispersa espacialmente. Os amplos intervalos geográficos de demanda elevam os custos da extensão de rede, ao passo que as receitas advindas das tarifas são de baixo retorno, e que localidades densamente populosas apresentam sobrecarga dos serviços (BRANDÃO, 1999).

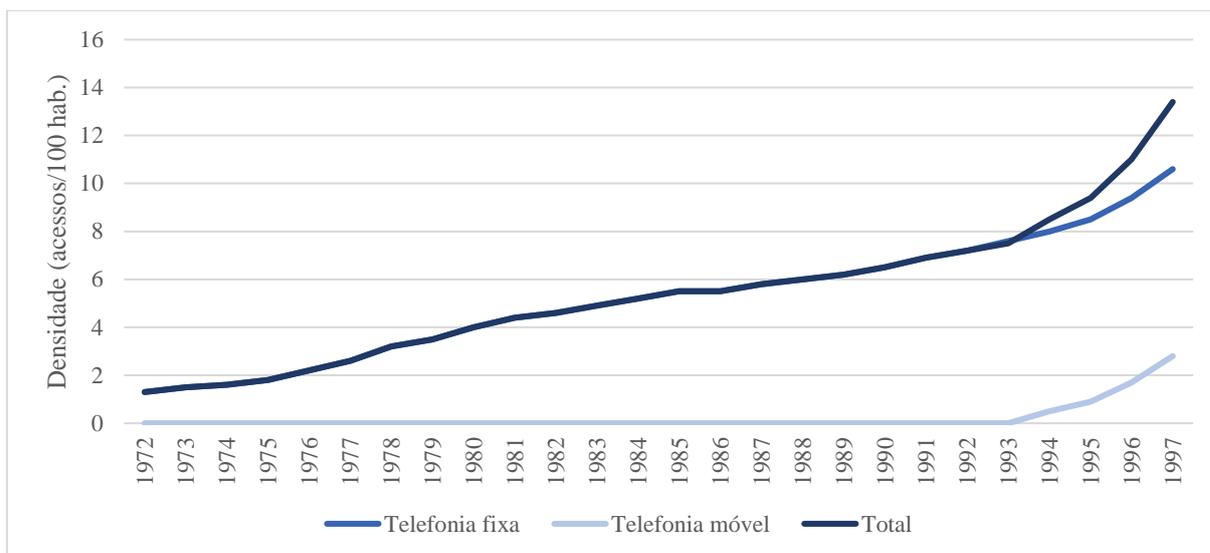
Segundo Brandão (1999), o Brasil vinha implantando alguns equipamentos de última geração e planejava universalizar os serviços básicos de telecomunicação, contudo, no início dos anos 1980 essa mudança foi freada. Isso ocorreu pelo esgotamento no padrão de desenvolvimento vigente, e de mudanças na base técnica internacional do setor. Os investimentos do Sistema Telebrás, em 1983, constituíam 50% daqueles efetuados em 1976, bem como, a indústria de tele equipamentos funcionava com 50% de capacidade ociosa. Os investimentos sob a ótica regional eram majoritariamente concentrados na Região Sudeste, quase 20% dos investimentos na região, um total de US\$ 260 milhões, em 1980. Essa posição foi sendo reduzida até 1984, quando recebeu apenas US\$ 150 milhões, 13% do total. Aumentando novamente após esse período, totalizando US\$ 381 milhões em 1988. As regiões Sul e Centro-Oeste mantiveram, razoavelmente, suas posições relativas, enquanto a Região Norte dobrou seus investimentos entre 1983 e 1987 – de US\$ 57 milhões para US\$ 100 milhões. No período de 1982 a 1985 ocorreram quedas agudas nos níveis de investimentos, provocando uma série de impactos sobre as alocações de recursos entre regiões e serviços.

Levando, portanto, a insuficientes gastos em manutenção, aumentando a deterioração e desgastes nas empresas.

Em 1986 ocorre uma retomada nos investimentos no setor, onde a TELESP passou de um nível de investimento de US\$ 338,8 milhões, em 1986, para US\$ 840,2 milhões, em 1989; a TELERJ de US\$ 103 milhões, para US\$ 253,2 milhões no mesmo período; e a TELEPAR de US\$ 72,3 para US\$ 147,6 milhões, de 1986 para 1989. Essas três concessionárias mais a TELEMIG e a TELEBAHIA detinham 65% dos investimentos durante o início da década de 1980, e passaram a obter 70% em 1989, elevando a desigualdade geográfica no acesso ao serviço. Esse fator é intensificado em função de que a distribuição regional não é realizada por fatores inerentes ao mercado, mas sim, em função de interesses e poder político. Dessa forma, a evolução da rede não ocorre de forma igual no espaço geográfico do país, mas sim, com grande seletividade e profunda heterogeneidade tecnológica (BRANDÃO, 1999).

Apesar do grande avanço tecnológico que o setor de telecomunicações apresentava o déficit nas linhas telefônicas ainda estava presente. Apesar de o Brasil ter aumentado a densidade telefônica de 1,4 telefone por 100 habitantes, em 1960, para 5,4 telefone por 100 habitantes, em 1970, a densidade ainda era baixa em comparação a outros países. A Argentina apresentava uma densidade de 10 telefones por 100 habitantes, a de Portugal era 30, na França 43 e nos Estados Unidos a densidade telefônica era 75 a cada 100 habitantes. No que tange à Regiões do país, a Região Norte avançou apenas de 2% da população com acesso a telefonia no início da década de 1980, para 3% no fim da década. Ao passo que, na região Centro-Oeste a presença de Brasília elevou a taxa regional, visto que possuía a maior densidade telefônica do país, 18,8 telefones por 100 habitantes, quase três vezes maior do que a média nacional (ANATEL, 2019a; PEREIRA FILHO, 2002).

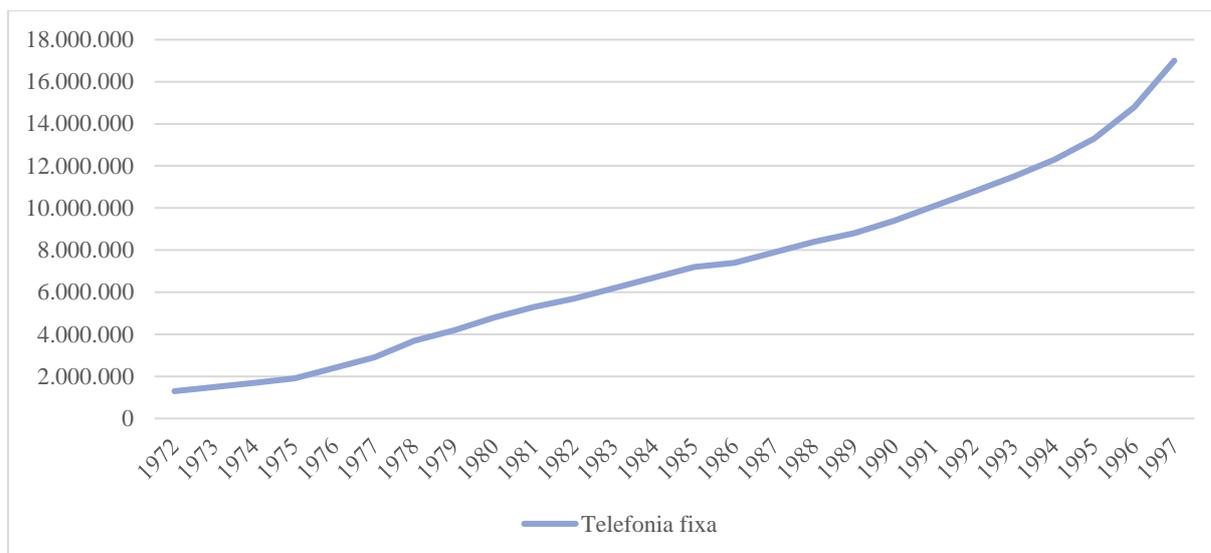
Gráfico 1 – Densidade de telefones fixos e móveis em serviço (1972 - 1997)



Fonte: Anatel (2019a), elaboração própria.

O portfólio atual de serviços ofertados pelo setor de telecomunicações é diversificado, dentre eles encontram-se telefonia fixa e móvel, banda larga fixa e televisão por assinatura. O modelo de mercado de telecomunicações controlado pelo Estado durou até o ano de 1997, com a aprovação da Lei Geral de Telecomunicações. No período entre 1972 e 1997 o número total de telefones fixos e móveis apresentou um significativo crescimento de 1,3 milhões para 21,5 milhões (Gráfico 2), passando de uma densidade total de telefones (telefones total/100 habitantes) de 1,3 em 1972 para 13,4 em 1997, conforme o gráfico 1. O acesso ao Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) também apresentou aumento no total ofertado, passando de 1,3 milhões em 1972 para 17 milhões em 1997, bem como na densidade telefônica em serviço de 1,3 acessos em serviço por 100 habitantes, em 1972, para 10,6 em 1997 (ANATEL, 2019a).

Gráfico 2 – Acesso fixo em serviço – STFC (1972 – 1997)



Fonte: Anatel (2019a), elaboração própria.

Nota-se que no período inicial o serviço ofertado era totalmente composto por telefonia fixa, pois o acesso móvel celular (telefonia móvel) passaram a ser calculados somente em 1990 em função de ser uma tecnologia recente. Contudo, o acesso móvel celular passou de 0,7 mil, em 1990, para 4.550,20 em 1997. No que tange à densidade de acesso à telefonia móvel, o acesso a cada 100 habitantes passou de 0,5, em 1994, para 2,8 em 1997. Os serviços de banda larga fixa só passam a serem mensurados a partir de 2000, período em que o setor não era mais controlado pela estatal. Referente à televisão por assinatura a oferta do serviço passou de 400 mil em 1994 para 2.455,20 em 1997, aumentando a densidade do serviço de 1,1 assinaturas a cada 100 domicílios em 1994, para 6 assinaturas a cada 100 domicílios em 1997 (ANATEL, 2019a).

Entre o fim da década de 1980 e o início da década de 1990 houve um processo de contingenciamento de recursos. Contudo, os grupos econômicos que possuíam poder e influência acabaram por serem beneficiados no processo, tendo seus requisitos de comunicação atendidos. Os investimentos em infraestrutura foram voltados para os serviços avançados, em especial aos designados para os setores exportadores e financeiros, dando destaque aos serviços internacionais e interestaduais da Embratel – 18 dos 30 maiores usuários da Embratel eram compostos pelo setor financeiro (BRANDÃO, 1999).

Em 1995, após exatamente três décadas de existência, a Embratel cobria mais de 4600 localidades com telefonia via DDD (Discagem Direta à Distância) e atingia 203 países. No mesmo ano, em 1995, a receita da empresa atingiu a marca de R\$ 1,27 bilhão, da qual 60% advinham de serviços de voz. No ano seguinte, em 1996, o lucro líquido da estatal foi de R\$

405 milhões, mesmo ano em que a empresa atingiu 81% de digitalização da rede telefônica. Apesar de toda a evolução tecnológica, no início da década de 1990 o sistema de telecomunicações ainda não ofertava o suficiente para atender a demanda interna do país. Ainda se apresentava um grande déficit de serviços telefônicos e uma baixa qualidade no serviço ofertado, devida em boa parte, à baixa eficácia de gestão das estatais a partir da politização do setor após a Nova República. Com 33 anos de existência, a Embratel foi privatizada em um leilão na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro, em 29 de julho de 1998 (PEREIRA FILHO, 2002).

4.2. O setor de telecomunicações após a privatização

Dentro do processo de liberalização comercial que ocorreu no Brasil, durante as décadas de 1980 e 1990, o principal reflexo sobre o setor de telecomunicações foi a transição de monopólio para um regime de competição regulada. No setor ocorreu a privatização da Telecomunicações Brasileiras S/A (Telebrás), através da Lei Geral de Telecomunicações (Lei nº 9.472/97), além da entrada de novas empresas prestadoras no setor (IPEA, 2010).

Nesse novo contexto, os papéis do Estado e da iniciativa privada dentro do setor foram modificados. Com a nova regulação, o setor privado passa a exercer o papel de prestador de serviços de telecomunicações, assumindo os investimentos em infraestrutura e na exploração dos serviços – cabendo ao Estado atuar de forma complementar nos investimentos. A Lei Geral de Telecomunicações estabeleceu que os serviços de telecomunicações ofertados deveriam seguir os princípios de “livre, ampla e justa competição” entre todas as prestadoras. Cabendo ao Poder Público atuar para propiciar esse contexto, bem como, corrigir efeitos de competição imperfeita¹². Para garantir que seriam formuladas políticas, diretrizes e metas no setor, criou-se o Ministério das Comunicações. Ao passo que, para desenvolver instrumentos, projetos e ações que possibilitassem a oferta de serviços, formulou-se a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)¹³ (BRASIL, 1997; BRASIL, 2003).

O novo modelo do setor – de competição regulada – propiciou uma nova onda de investimentos nas telecomunicações. Entre 1996 e 2005, os novos investimentos nacionais e estrangeiros aplicados no setor atingiram um montante de R\$ 129,2 bilhões em valor corrente. As empresas prestadoras de serviço de telefonia fixa eram obrigadas, através de seus contratos de concessão, a cumprir metas de instalação de telefones fixos e públicos até 2003. Contudo,

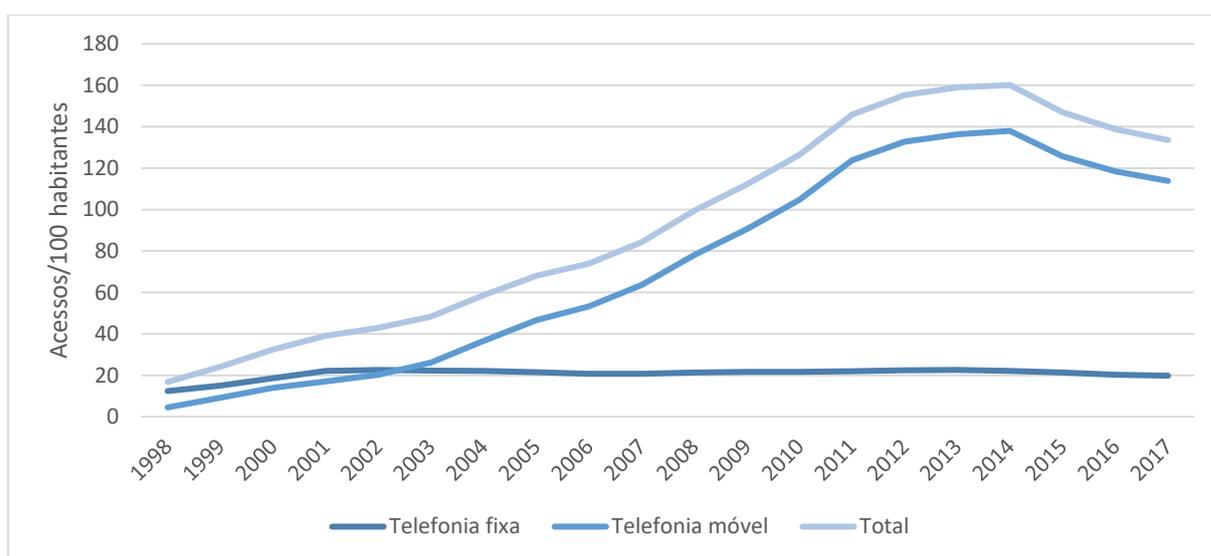
¹² Conforme previsto no Art. 6º da Lei 9.472, de 16 de julho de 1997.

¹³ Conforme previsto no Decreto Nº 4.733, de 10 de junho de 2003.

no caso de elas atingirem as metas até 2001, obteriam autorização e passariam a poder explorar outros serviços além da telefonia fixa, em abrangência nacional. Portanto, 2001 foi o ano de maior investimento durante esse período, em função de ser o ano de antecipação das metas de universalização da telefonia fixa. Em 2008, período mais recente, houve outra série de investimentos realizados no setor, mas em grande parte relacionados à implantação das redes de terceira geração (3G) de telefonia móvel, visto que o espectro de frequências foi licenciado pela Anatel (IPEA, 2010).

Após essa nova onda de investimentos, a população passou a ter acesso a serviços que antes não possuía, seja pela infraestrutura, ou pelos níveis de preços utilizados anteriormente, levando a um significativo aumento no acesso à telefones móveis. Em 1998, a densidade¹⁴ total de telefones no Brasil era de 16,8, alcançando 84,3 em 2007. Após a nova onda de investimentos no setor feita em 2008 e com o maior acesso principalmente à telefonia móvel, o acesso à telefonia como um todo passou de 99,5 em 2008, para 155,3 em 2012, chegando a 160,1 em 2014 (ANATEL, 2019a). Levando a um significativo aumento no acesso à telefonia móvel a partir de 1998, ao passo que o serviço de telefonia fixa não apresentou significativa expansão a partir de 2002, conforme pode ser observado pela evolução da densidade nos acessos demonstrada no gráfico 3.

Gráfico 3 – Densidade de telefones fixos e móveis em serviço (1998 – 2017)



Fonte: Anatel (2019a), elaboração própria.

Após o processo de privatizações, diversas novas empresas prestadoras de serviços surgiram no setor de telecomunicações. Contudo, a primeira década do setor em seu novo

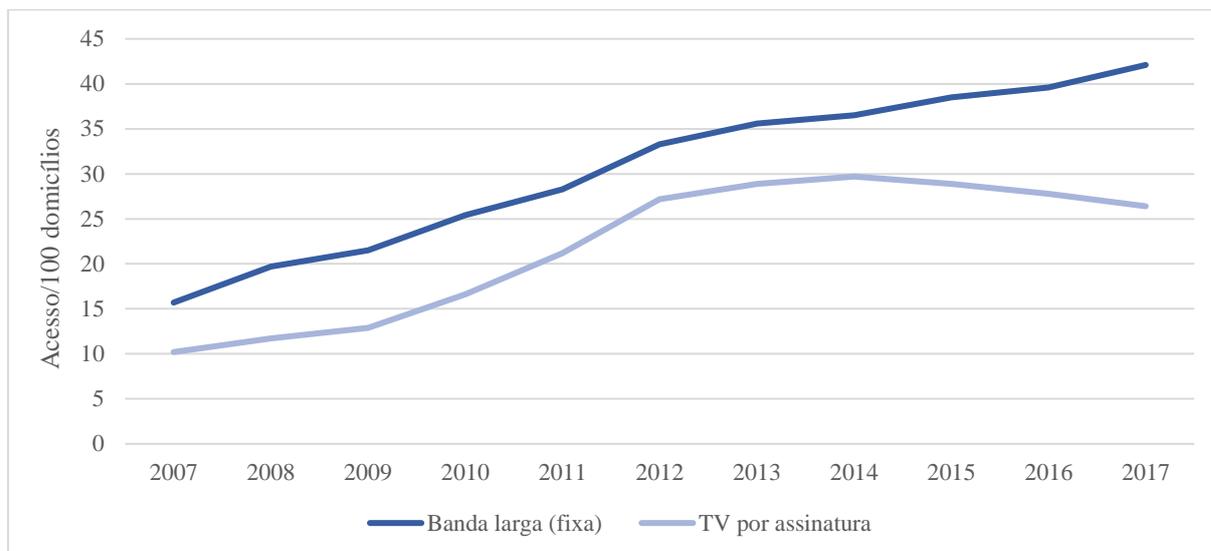
¹⁴ Total de telefones a cada 100 habitantes.

modelo (1998 – 2008) serviu para consolidação do mesmo, através de diversas fusões e aquisições entre as empresas prestadoras. Esse processo levou a consolidação do setor com alta concentração de mercado em apenas quatro grupos econômicos. No terceiro trimestre de 2009, apenas quatro grupos representavam quase todo o mercado brasileiro de serviços de telefonia. Se formos analisar a distribuição dos acessos telefônicos por grupo econômico, a empresa italiana TIM possuía 19% de participação de mercado; três empresas mexicanas, Claro, Embratel e Net apresentavam 23% de participação de mercado; a empresa espanhola Telefónica, quando somada à portuguesa Vivo¹⁵ possuíam 29% de participação; ao passo que, as brasileiras Oi e Brasil Telecom apresentavam 27% da participação de mercado total, sobrando apenas 2% para outras empresas. Apontando também a predominância de capital estrangeiro no país, visto que, dentre os quatro grupos econômicos que representavam o setor apenas um possuía capital nacional – e apresentava apenas 27% da participação de mercado (IPEA, 2010).

O setor de telecomunicação passou por um processo de diversificação nos serviços ofertados, ou seja, não ofertando somente serviços telefônicos, mas também novos serviços de valor adicionado. Nesse processo de diversificação, inclui-se a integração horizontal de empresas prestadoras de serviços de TV por assinatura. Além disso, um dos serviços de valor adicionado que não são atrelados à telefonia é o acesso à internet, o qual tem crescente participação nas receitas das operadoras nos últimos anos. Em 2007, o acesso à banda larga fixa era de 15,7 a cada 100 domicílios, em 2012 aumentou para 33,3, e alcançou 42,1 em 2017. Ao passo que, a densidade no acesso à televisão por assinatura, em 2007 era de 10,2 assinaturas a cada 100 domicílios, aumentando para 28,9 em 2015, e decrescendo desde então, atingindo a quantia a de 26,4 assinaturas a cada 100 domicílios em 2017 (IPEA, 2010; ANATEL, 2019a).

¹⁵ A Vivo foi criada pela empresa espanhola Telefónica, em conjunto com o conglomerado Portugal Telecom.

Gráfico 4 - Crescimento da TV por assinatura e banda larga (2007 – 2017)



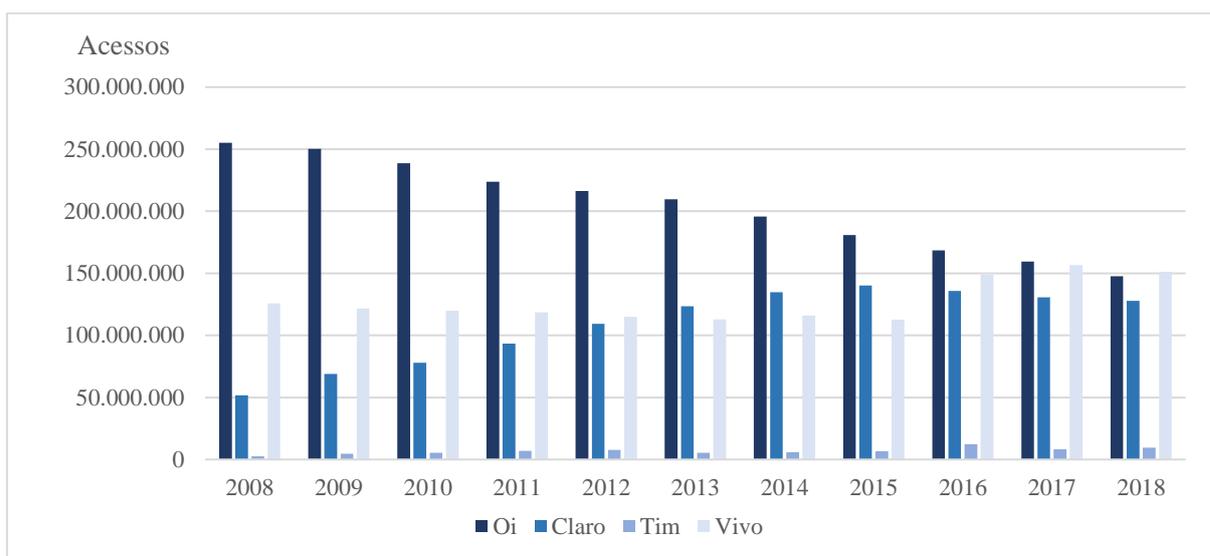
Fonte: Anatel (2019a), elaboração própria.

Ainda assim, o setor apresenta gargalos em determinados pontos ao longo da oferta dos serviços, ou seja, dificuldades do setor em dar suporte a certos serviços. O primeiro gargalo apresentado refere-se à demanda, reduzindo sua escala por serviços de telecomunicações. Os efeitos referentes à demanda subdividem-se em três, os quais são necessários para que ocorra desenvolvimento da mesma em âmbito de escala e de escopo: capacidade de arcar com os custos; dispositivos adequados para usufruir dos serviços, como celulares e computadores; e capacidade de usufruí-los. Os serviços também estão sujeitos à entrada de novas tecnologias como concorrência, o que é notado nos serviços de telefonia fixa e TV por assinatura – onde uma foi sujeita à expansão da telefonia móvel, e a outra às novas tecnologias como os serviços de *streaming* e o maior acesso a serviços multimídias pela internet. O segundo gargalo refere-se ao ambiente de competição formado na prestação de serviços do setor, onde a situação é diferente em cada um dos serviços prestados (IPEA, 2010; CASTRO; MELO, 2012).

Com a criação da Lei nº 12.485, em 2011, abriu-se a oportunidade de o serviço de TV por assinatura receber novos investimentos externos, a partir da instauração do chamado *Triple Play*, onde as operadoras podem ofertar serviços de telefonia, televisão e internet em pacotes únicos. A partir disso, as operadoras de telecomunicação passam a ter a oportunidade de diversificar os serviços por elas ofertados, as operadoras de telefonia podem adicionar vídeo aos seus pacotes, ao passo que as de TV adquirem acesso à mobilidade e portabilidade, dentre outros recursos (CASTRO; MELO, 2012).

No caso da telefonia móvel, o ambiente de competição atinge tal nível que há equilíbrio no número de assinantes nas maiores prestadoras, e mais da metade dos municípios brasileiros possuem mais de uma prestadora de serviço móvel pessoal (SMP). A situação do mercado de telefonia fixa se modificou no decorrer da última década, no fim de 2007 a concentração do mercado refletia o insucesso na instauração da competição, ao passo que, a partir de 2014 o serviço modificou-se. Apresentando, em 2018, equilíbrio no número de acessos individuais ao serviço de telefonia fixa comutada (STFC) entre as três maiores prestadoras – Oi, Claro e Vivo. Esse fato decorre em parte pela expansão de novas empresas, como o caso da Claro, e em parte pelo declínio no uso da tecnologia do telefone fixo em função da expansão no uso do telefone móvel (IPEA, 2010; ANATEL, 2019a).

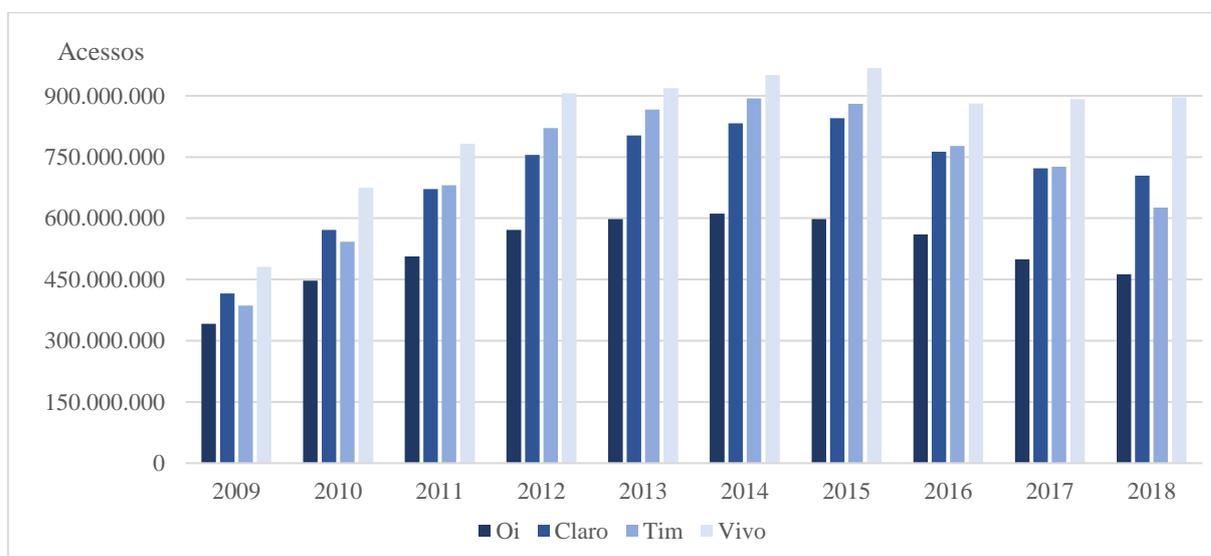
Gráfico 5 – Acessos individuais em serviços do Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC (2007-2018)



Fonte: Anatel (2019a), elaboração própria.

Outro ponto a ser considerado, é o fato de que durante toda a última década, a prestadora Oi comandava a maior parcela da oferta do setor, entretanto, a partir de 2018 esse fator foi modificado. Pela primeira vez a prestadora Vivo assumiu a maior parcela na oferta de telefonia fixa, apresentando o total de 151.308.167 acessos no ano de 2018, enquanto a Oi apresentou 147.753.596 acessos no mesmo ano.

Gráfico 6 – Acessos em serviços do Serviço Móvel Pessoal – SMP (2007 – 2018)



Fonte: Anatel (2019a), elaboração própria.

Nos serviços de longa distância, em especial nos nacionais, há alto grau competitivo, isso ocorre principalmente em função de que a regulação posta pela Anatel dá direito ao usuário selecionar a prestadora por meio da discagem do código numérico durante a ligação. No caso da televisão por assinatura, o ambiente competitivo deve ser analisado pelas tecnologias utilizadas e pelos atores que exploram o serviço. A competição não é instaurada na maioria dos municípios brasileiros, em função de grande parte dos mesmos possuir apenas poucas empresas ofertando uma única tecnologia. No que tange ao acesso à internet, a situação é semelhante à TV por assinatura, onde a competição varia em maior ou menor escala dependendo da região (IPEA, 2010; ANATEL, 2019a).

4.3. Análise das mudanças na estrutura do mercado e oferta dos serviços

Durante seu desenvolvimento, o setor de telecomunicações sofreu diversas mutações no que diz respeito à organização estrutural de mercado. Do período que compreende a origem e criação da empresa pública Embratel, em 1960, até a efetivação do processo de privatização do sistema Telebrás, o mercado se organizou estruturalmente como um monopólio. Como característico de estruturas imperfeitas de mercado, o setor apresentava uma grande ineficiência no que diz respeito à oferta de serviços, pois a mesma encontrava-se em um nível sub-ótimo e concentrava-se principalmente nas capitais e no litoral do país, não atendendo a demanda do restante da população.

Além disso, apresentava também algumas características peculiares devido à situação precária de infraestrutura, o que gerava altos custos de manutenção e baixos retornos financeiros – em função dos valores tarifários apresentarem, geralmente, uma subavaliação, o que se dava principalmente pelo sistema de decisão política, pois os valores tarifários eram decididos através de votação em nível municipal. Em função das tarifas serem estabelecidas em nível municipal – as votações eram realizadas em cada Câmara Municipal – e dada a ineficiência na oferta dos serviços, a qual era muito inferior à demanda pelos mesmos, deduz-se que as tarifas acabavam promovendo a transferência de excedentes dos consumidores. Neste sentido, há uma elevação no nível de preços do setor, promovida pela estratégia adotada pela estatal Embratel. Ainda que houvesse demanda não atendida, o que permitiria o aumento dos investimentos no setor, e que a ofertante pudesse usufruir de ganhos de escala com a ampliação da oferta, isso não ocorreu. O sistema de telecomunicações brasileiro configurava um monopólio natural extremamente ineficiente, e obviamente deveria estar submetido sob uma regulamentação mais efetiva

Neste sentido, o Estado possuía a opção de se inserir no setor como um agente econômico, ofertando os serviços de telecomunicação, ou passar a controlar o setor através de intervenção via regulações. Nesse primeiro momento, foi decidida a intervenção estatal através da criação da Embratel – empresa pública. A vantagem dessa escolha seria a de que a empresa pública não atuaria buscando maximização de lucros – o que é demonstrado inclusive pela forma de definição das tarifas – mas buscaria a eficiência. Porém, o que se apresentou foi que a Embratel, como uma empresa pública, não se preocupou como deveria com a redução dos custos e com a oferta de um serviço de melhor qualidade, pelo contrário, o que se observou foi a concentração da oferta em determinadas regiões, a defasagem tecnológica e de oferta de serviços.

Desde o início de sua implementação, as estratégias adotadas pela Embratel geravam insatisfações na população, devido à péssima alocação de recursos. No período ditatorial, na tentativa de obter recursos de maneira mais rápida e efetiva, os investimentos foram focados em melhorias e modernização nos serviços interurbanos, interestaduais e internacionais. No entanto, o interior do país sequer possuía o acesso aos serviços – pois estes continuavam apresentando um alto grau de concentração regional e de renda, focando principalmente na parte Sul e Leste do país – e as metrópoles, por sua vez, apresentavam uma situação caótica em função da alta demanda concentrada.

Consoante a isso, se nota claramente alguns problemas característicos de estruturas monopolísticas de mercado – quando há apenas um único produtor responsável por toda a

oferta de bens e serviços em determinado setor – como a ineficiência na oferta de serviços e um nível de preços elevados, gerando uma transferência dos excedentes dos consumidores para o produtor. Como consequência, na prática, a alta precificação dos serviços gerava uma concentração regional e de renda, visto que, conforme nos mostra Brandão (1999), só quem podia arcar com a contratação dos serviços era uma parcela mais rica da população, presente nos principais centros urbanos.

Outro fator importante a ser considerado quando se trata do setor ainda como monopólio público, é o fato dele caracterizar-se como um monopólio natural. O qual ocorre quando o setor apresenta elevados custos fixos e baixos custos marginais de produção, ou seja, quanto maior a escala da produção, menor serão os seus custos médios – em função dos retornos crescentes de escala. No caso dos serviços de telefonia, por exemplo, há elevados custos iniciais para a instalação de redes de telefonia, ao passo que apresenta baixos custos marginais para cada linha telefônica adicional.

Ainda que sendo um monopólio natural mantido pelo Estado, a infraestrutura ofertada pelo setor não era suficiente para atender as demandas da população. Em parte, isso ocorria em função de que os investimentos feitos em infraestrutura não eram direcionados para melhoria na oferta para a população como um todo, mas sim, direcionados majoritariamente às regiões de maior poder político e econômico. O que gerava uma concentração regional na oferta dos serviços, não sendo suficiente para cobrir os custos iniciais necessários para ampliação da oferta em regiões que não possuíam acesso à telefonia.

Com as mudanças tecnológicas ocorridas a partir da década de 1970, o setor de telecomunicações passou por significativa mudança estrutural em suas infraestruturas de rede, bem como o aumento na participação de empresas estatais nos serviços de telefonia o que ocasionou uma rápida expansão na oferta dos serviços, mas, apesar disso, a desigualdade regional na oferta dos serviços, por parte das operadoras de telefonia, continuava elevada. Com a criação das “Teles” – empresas estaduais de comunicação – e posteriormente a criação do sistema Telebrás – o qual englobou as Teles e a Embratel –, a maior parte da oferta de serviços se manteve dentro do sistema – Telebrás como monopólio público.

A entrada de novas empresas públicas no mercado não gerou mudança estrutural em seu modelo competitivo, pois essas caracterizavam-se como subsidiárias do sistema Telebrás – com área de atuação restrita a uma região delimitada. A oferta manteve-se concentrada em um número reduzido de empresas estatais e que se mantiveram as barreiras à entrada de novas empresas – tanto pelos elevados custos iniciais, quanto pela legislação vigente. Entretanto,

neste período ocorreram melhorias de Pareto no setor, em função da ampliação na oferta de bens, levando a uma melhora na eficiência alocativa do mercado.

Com a aprovação da Lei Geral de Telecomunicações, em 1997, a estrutura de mercado do setor foi modificada, uma vez que o setor foi aberto ao capital privado. Nesse ponto, novas empresas puderam ingressar no setor por meio dos leilões durante o processo de privatização. Nesse novo contexto, novos investimentos foram atraídos para o setor, o qual passou a se organizar em uma estrutura competitiva regulada pelo Estado. A partir desse período, a oferta dos serviços de telefonia apresentou significativa melhora, tanto no âmbito da telefonia fixa, quanto da telefonia móvel. Com isso, o setor apresentou uma melhora de Pareto nos serviços, pois conforme Varian (2012) uma melhora de Pareto ocorre em mercados imperfeitos quando são adotados instrumentos políticos para ampliar a oferta; o que se torna claro em função da acentuada ampliação da oferta dos serviços de telefonia, da redução dos custos e dos preços praticados no setor.

Apesar das novas empresas ofertantes no setor, o novo modelo manteve a concentração de mercado em poucas empresas – Oi, Claro, Tim e Vivo (Conforme gráficos 5 e 6). Com isso, no que diz respeito à estrutura competitiva, o setor de telecomunicações estruturou-se como um oligopólio, o que permitiu uma alavancagem na oferta dos serviços devido a maior atratividade de investimentos do setor – o que ocorre em parte, segundo IPEA (2010) pela confiabilidade gerada pelo ambiente de concorrência regulada. E também pela competição entre as empresas quanto às áreas de abrangência, serviços prestados e o preço das tarifas, visto que essas estão em interação estratégica.

Não obstante, dentro desta nova estrutura de mercado existem diferenças entre os serviços, especialmente competitivos. Com base nos dados da Anatel apresentados anteriormente, o Gráfico 5 demonstra que o serviço de telefonia fixa apesar de ter a sua oferta concentrada em três grandes empresas na última década, nos anos iniciais apenas uma única empresa detinha a maior parcela da oferta de STFC. O serviço foi modificado ao longo do tempo, adquirindo maior competitividade entre as prestadoras. Ao passo que, o Gráfico 6 traz o serviço de telefonia móvel, apontando que desde a sua expansão, o SMP sempre apresentou uma maior competitividade entre as prestadoras. Portanto, apesar dos serviços estarem estruturados como oferta oligopolista, alguns apresentam maior competitividade do que outros, consequência também da diferença necessária nos custos intrínsecos à cada serviço.

Esses pontos indicam que, apesar da evolução pela qual o setor foi exposto durante o decorrer do período analisado, ineficiências ainda existem em todo o processo. Em sua grande maioria, os índices de desempenho do setor, não atingem as metas esperadas pela agência

reguladora, conforme Anatel (2019b); ainda existem barreiras à entrada de novas firmas, em função dos elevados custos de implementação de infraestruturas; além disso, a parcela institucional ainda atrapalha o desenvolvimento do setor, através do excesso de burocracia e pela dificuldade da agência reguladora manter-se imparcial e efetivamente buscar a melhoria na eficiência produtiva do setor.

5 AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL

A partir dos anos 1980, dois processos tiveram início nos países da América Latina, o ajustamento estrutural da economia e a reforma do aparelho administrativo do Estado. Nesse contexto, o setor de telecomunicações foi completamente reestruturado na década de 1990 a partir da quebra do monopólio estatal no setor. Atualmente, um dos maiores desafios do setor é a definição de um marco regulatório que abranja os avanços de convergência tecnológica. Nesse contexto, buscou-se apresentar no presente capítulo quais os objetivos propostos na criação das agências, abordando o setor de telecomunicações – através da Anatel -, e os desafios institucionais enfrentados em função da regulação vigente no setor.

5.1. Objetivos de criação

Nas democracias modernas, o papel do Estado ultrapassou há muito tempo os ideais de atuar em mera proteção a vida e a propriedade. Com o crescimento da participação política e da democracia como sistema, as demandas sociais foram se diversificando e aumentando, levando à acumulação de diversas funções por parte do Estado. Contudo, o crescimento do Estado foi acompanhado do crescimento contínuo da democracia nas mais diversas áreas. A partir disso, a institucionalização de estruturas burocráticas concede maior autonomia ao Estado, para executar políticas públicas diante da sociedade (PÓ, 2004).

No Brasil, as agências reguladoras passaram a surgir em resposta aos processos de privatizações que ocorreram na década de 1990, com o intuito de regular e fiscalizar setores que foram parcialmente ou totalmente privatizados. Por encontrar-se em uma situação que carecia de recursos e não conseguir gerir de forma eficiente todas as funções em que atuava, o Estado resolveu passar para a iniciativa privada alguns setores da economia. Assim, além de arrecadar recursos, diminuiu sua participação efetiva nos mercados. Contudo, fez-se necessária a intervenção de um agente neutro, um órgão destinado a fiscalizar os serviços realizados pela iniciativa privada nestes setores (LIRA, 2015).

No início, a formação das agências reguladoras foi feita com o objetivo de oferecer tanto neutralidade política quanto econômica para elas. Bem como, havendo certa autonomia e eficácia por parte das agências, deveria manter os Poderes Constituídos Constitucionalmente afastados deste setor. Em exceção a intervenções judiciais quando fosse necessário tratar alguma situação de ilegalidade. Contudo, em função de a Constituição haver consubstanciado

os entes da Administração Indireta antes da formação das agências reguladoras, estas acabaram por tornarem-se autarquias especiais. Deste modo, as agências reguladoras passaram a regular, fiscalizar e normatizar determinados setores, através do que se denominou regimes autárquicos (LIRA, 2015).

5.2. A Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)

A partir da privatização do setor de telecomunicações, fez-se necessária a presença de um ente regulador no setor, e, para exercer tal atividade, criou-se a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). A Anatel possui, portanto, diversas atribuições como órgão regulador do setor: i) implementar a política nacional de telecomunicações; ii) definir normas para a outorga, prestação e execução dos serviços de telecomunicações no regime público; iii) definir normas quanto à prestação de serviços no regime privado; iv) normatizar padrões a serem cumpridos pelas prestadoras quanto aos equipamentos utilizados; v) certificar produtos; vi) regular e fiscalizar infrações aos direitos dos consumidores do setor; vi) exercer, em parte, competências em matéria de controle, prevenção e repressão de infrações econômicas (CASTRO; MELO, 2012; IPEA, 2010).

A hierarquia dentro da Anatel tem início com uma diretoria composta por cinco membros indicados pelo Presidente da República e aprovados pelo Senado – sendo um deles, escolhido para ser o presidente da agência. Todos os integrantes da diretoria possuem mandatos de cinco anos, e só poderão ser exonerados em período superior a quatro meses após a nomeação, através de renúncia, processo administrativo ou condenação judicial. A agência também conta com um Conselho Consultivo; uma ouvidoria, onde o ouvidor é indicado pelo Presidente da República e cumpre mandato de dois anos; quatro assessorias; e seis superintendências. Com toda essa estrutura institucional, o governo foi capaz de reestruturar o sistema Telebrás, privatizar e introduzir a concorrência no setor. Contudo, a forma com a qual o sistema foi criado, deixa explícito que a influência política é o que acaba regendo a agência, visto que os maiores cargos dentro do sistema são ocupados através de indicação política (CASTRO; MELO, 2012; LIRA, 2015).

Portanto, a operacionalização dos setores de comunicação é inerente a diversas instituições, sendo elas: Ministério da Casa Civil, Ministério das Comunicações, Ministério da Cultura, Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), Agência Nacional do Cinema (Ancine), Congresso Nacional – Comissões da Câmara dos Deputados Federal e Comissões do Senado Federal -, Tribunal de Contas da União e Superior Tribunal Federal. Dessa forma,

qualquer questão que envolva alguma esfera das telecomunicações deverá tramitar em pelo menos alguma dessas instituições (CASTRO; MELO, 2012).

5.2.1. Regulação da concorrência e oferta de serviços

A competição em cada serviço prestado pelas operadoras no setor de telecomunicações é modulada a partir do modelo previsto na regulação brasileira. A ausência de instrumentos de regulação que tratem especificamente da separação entre prestação de serviços e operação de rede fazem com que a prestação de serviços seja vinculada à infraestrutura posta. Dessa forma, surgem diversas infraestruturas simultâneas, utilizadas para um mesmo objetivo por prestadoras diferentes. Assim, o custo elevado exigido para a criação de infraestruturas – redes de telecomunicação – torna extremamente oneroso à entrada de novas firmas no setor, criando barreiras à entrada. Nesse ponto, há a ausência de uma regulamentação que trouxesse regras claras para que as prestadoras de serviço cedessem partes de suas infraestruturas já postas, de forma isonômica, para que outra empresa preste serviços através dela – mesmo que isso seja já previsto na Lei Geral de Telecomunicação (IPEA, 2010).

Por outro lado, a regulação atual que está posta no setor, faz com que haja diferentes serviços de telecomunicações, cada um com suas especificidades e cada um de acordo com sua respectiva regulamentação. Esse fato, quando somado à ausência de separação entre prestação de serviços e operação de rede, permite o surgimento de diferentes estruturas para cada serviço. Supondo que haja uma prestadora de serviço de telefonia fixa e outra de TV por assinatura, cada prestadora terá sua infraestrutura posta para o serviço que irá ofertar, mesmo quando os serviços poderiam usufruir da mesma infraestrutura por se tratar de tecnologias semelhantes. Ou seja, operadores de determinada infraestrutura utilizada para prestação de serviços não poderão prestar serviços de outra natureza, reduzindo a concorrência de um mesmo serviço e criando entraves à competição (IPEA, 2010; CASTRO; MELO, 2012).

Os setores privatizados passaram a ter seus bens e serviços prestados por empresas escolhidas através de processos de licitações. Porém, dado que em certas situações, as empresas licitadas não ofertam bens e serviços de qualidade para os consumidores, os mesmos utilizam de vias administrativas para prestar reclamações. Contudo, nem sempre as agências reguladoras realmente possuem o intuito de fiscalizar essas situações, visto que, boa parte das vezes interesses pessoais e políticos entram em jogo. Quando isso ocorre, a própria

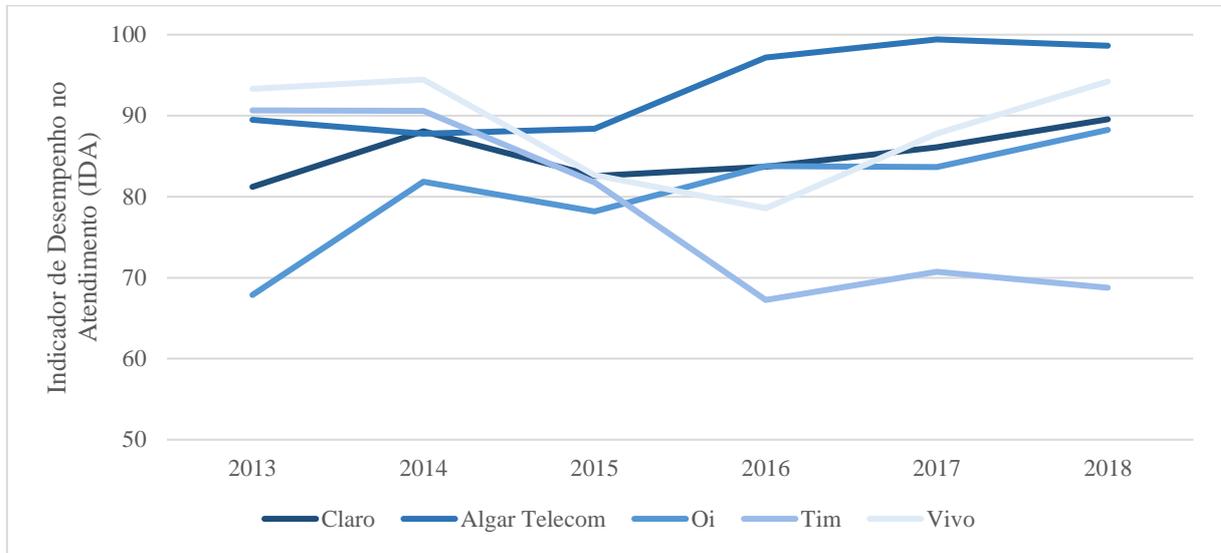
agência reguladora acaba por prejudicar o consumidor, tornando o setor ineficiente ao ofertar um serviço de baixa qualidade (LIRA, 2015).

A fim de analisar a qualidade dos serviços ofertados pelo setor, faz-se necessária a utilização de indicadores, os quais em grande parte são fornecidos pela própria agência. O Índice de Desempenho no Atendimento (IDA) é um indicador utilizado pela Anatel para ranquear as prestadoras dos serviços de telecomunicação por meio de reclamações recebidas na agência. Todas as prestadoras partem da nota inicial de 100 pontos, dos quais vão sendo subtraídos determinados fatores de dedução, como: reclamações, reclamações reabertas, reclamações respondidas em até 5 dias e reclamações respondidas no período¹⁶. As reclamações que chegam à Anatel são repassadas para as prestadoras e, a partir disso, a agência passa a acompanhar como e em qual período a reclamação será respondida (ANATEL, 2019b).

O IDA é verificado nos serviços de telefonia celular, telefonia fixa local, banda larga fixa e TV por assinatura, permitindo o estabelecimento de *rankings* de qualidade nos determinados serviços. Para isso, o indicador levará em conta o índice de reclamações (quantidade de reclamações em relação ao tamanho da operadora), a taxa de reclamações respondidas em até 5 dias úteis, a taxa de reclamações que foram reabertas pelos usuários e, a taxa de reclamações respondidas no período. Cada um desses fatores tem o seu respectivo peso dentro da mensuração do índice, bem como, uma meta estabelecida previamente pela Anatel, que quando não cumprida leva a perda de pontos. Portanto, para uma operadora apresentar 100 pontos, significa que ela cumpriu todas as metas previamente definidas pela agência (ANATEL, 2019b).

¹⁶ As reclamações respondidas no período são aquelas registradas nos três meses anteriores ao mês de referência, e que tiveram suas respostas efetivadas pelas operadoras até o 5º dia útil do mês seguinte ao de referência.

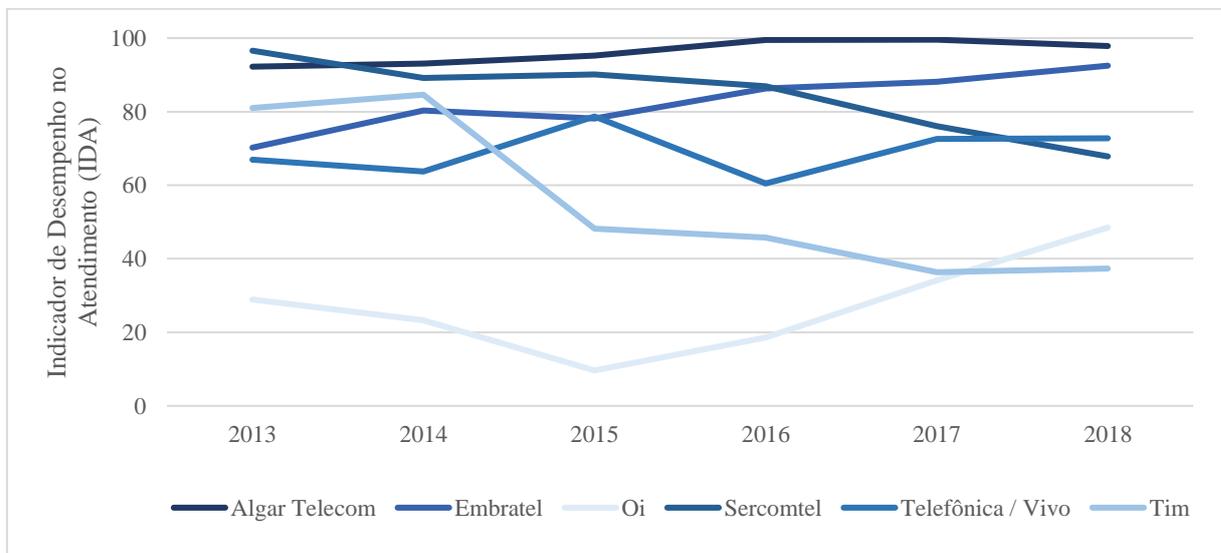
Gráfico 7 – Índice de Desempenho no Atendimento (IDA) no Serviço Móvel Pessoal (2013-2018)



Fonte: Anatel (2019b), elaboração própria.

Nota-se que no serviço de telefonia móvel, cinco empresas ganham destaque no âmbito de qualidade. Quatro destas – Claro, Oi, Tim e Vivo – encontram-se nas maiores prestadoras do serviço, as quais possuem os maiores números de acessos à telefonia móvel (Gráfico 6). Contudo, a quinta empresa – Algar Telecom -, não entra na escala de maior ofertante, porém, possui o mais alto índice de desempenho no atendimento a partir de 2015.

Gráfico 8 – Índice de Desempenho no Atendimento (IDA) no Serviço de Telefonia Fixa Local (2013-2018)



Fonte: Anatel (2019b), elaboração própria.

No serviço de telefonia fixa, aparecem mais prestadoras quando se analisa o indicador de desempenho no atendimento. Entretanto, o ponto a ser considerado, é que a empresa que apresenta o maior número de consumidores, a Oi, é a que apresenta menor desempenho no índice. Em 2013, a Oi apresentava uma quantia de 209.714.996 acessos individuais (Gráfico 5), porém, no IDA o seu desempenho era de 28,90 pontos. Ao passo que, a empresa Vivo, no mesmo ano de 2013, apresentava 112.928.954 acessos e possuía um desempenho no IDA de 66,96 pontos. Em 2018, a Oi somou um montante de 147.753.596 acessos, mas apresentou um IDA superior, de 48,48 pontos. A prestadora Vivo, por sua vez, ultrapassou a empresa que antes dominava o setor, com um total de 151308167 acessos no ano de 2018, mas o seu IDA continuou elevado, sendo de 72,74 pontos no mesmo ano. O que demonstra a busca de qualidade por parte dos usuários dos serviços de telecomunicações.

5.3. A agência reguladora e a captura política

A ideia inicial na criação das agências reguladoras era de que estas funcionassem com imparcialidade e autonomia. Porém, nenhum destes requisitos são obrigatoriamente cumpridos nesse processo. Em função de interferências políticas e interesses maiores à regulação de fato, esse sistema torna-se facilmente corrompido. Entretanto, o Estado não pode tomar para si a oferta de todos os bens e serviços econômicos, pois não dispõe de recursos suficientes para tal tarefa. E mesmo que o faça, o sistema de corrupção não será extinto, apenas irá alterar o local de poder a quem quer que seja o encarregado das fiscalizações. A partir do momento em que o cenário político e econômico do país não se preocupar em satisfazer as necessidades da população, essa situação continuará existindo e formando um cenário de regulações politicamente capturadas e ineficientes. (LIRA, 2015; PÓ, 2004).

Dentro do modelo regulatório, um regime autárquico deveria cumprir quatro requisitos básicos. Em primeiro lugar, ter independência administrativa, o qual não é cumprido nas agências reguladoras em função da relação das mesmas com seus respectivos Ministérios. O segundo requisito é possuir autonomia financeira, este ponto liga-se somente às taxas cobradas pela prestação do serviço de fiscalização, visto que recebem valores fixos advindos do Tesouro Nacional, os quais são insuficientes para sanar as necessidades financeiras. Em terceiro lugar, outro requisito que não é atendido é a ausência de subordinação hierárquica, considerando que apesar de as decisões não serem tomadas pelo poder executivo de forma oficial, elas ocorrem de acordo com as vontades políticas dos mesmos. Por fim, o único

requisito que é cumprido, é a previsão de estabilidade e mandato fixo dos dirigentes do regime (LIRA, 2015).

A limitação da interferência exercida sobre as agências por agentes políticos tende a diminuir a representação de interesses e de disseminação de informação. Visto que, a manifestação de interesses no desenvolvimento de regulamentos pode levar à captura das agências pelos regulados, visando extração de benefícios econômicos, ou a exclusão de interesses que não os seus. Nesse contexto, a transparência por parte das agências regulatórias se torna ainda mais crucial e necessária. As agências regulatórias também resultam em mudanças na posição e no poder de determinados agentes políticos. No Poder Executivo, os ministérios e os órgãos ligados às agências passam a ganhar maior relevância, visto que detém maior informação. No âmbito do Legislativo, as comissões especializadas acabam por sobressair-se, visto que seus membros passam a ganhar influência sobre determinadas políticas através do veto ou ao propor políticas (PÓ, 2004).

Desse modo, há uma mudança nas relações entre os agentes envolvidos no processo regulatório. Os membros do Poder Executivo veem seu poder de ação sobre determinados setores reduzido, ao passo que os representantes do Legislativo se beneficiam de novas oportunidades em atuar em políticas setoriais, bem como se beneficiam de relações com clientes, ou da obtenção benefícios políticos pela atuação reconhecida nos setores. Os interesses empresariais, por sua vez, passam a poder atuar detendo informações importantes, a fim de obter benefícios. Assim, a sociedade recebe um Estado fragmentado em determinados assuntos, o que dificulta sua atuação como um todo, mas permite o surgimento de organizações especializadas em temas específicos (PÓ, 2004).

As agências, dada sua influência, ficam suscetíveis a se tornar focos de abusos de poder pelos gestores e diretores das mesmas. Uma vez que os diretores, conselheiros e ouvidores são indicados pelo Presidente da República, ficam suscetíveis também às vontades políticas. Contudo, segundo o Art. 5º da Lei nº 9.986/00, o Presidente, os membros do Conselho e da Diretoria deverão possuir formação e conhecimento no campo de especialidade na área que irão administrar. Com o intuito de impedir que haja alguma conexão entre entes reguladores e entidades reguladas, após sair das agências, os dirigentes devem cumprir um período de quatro meses chamado de quarentena antes de poder exercer algum cargo entre as entidades reguladas. Contudo, esse período de quatro meses acaba por não ser suficiente para coibir essa conexão. Por vezes, o dirigente e as agências ficam sujeitos à captura por parte empresa, visto que esta dispõe de fundos partidários para partidos políticos concederem falsas fiscalizações. Essa relação impede que a regulação ocorra de forma eficiente, visto que o

intuito inicial era de existir uma agência imparcial para efetuar essa fiscalização (BRASIL, 2000; LIRA, 2015; PÓ, 2004).

5.4. Análise acerca da captura anterior e posterior à privatização do setor

Segundo as teorias acerca de regulação, o processo regulatório pode funcionar de duas formas: com o intuito de corrigir falhas de mercado, a fim de garantir o equilíbrio econômico; ou na manutenção dos mercados, buscando satisfazer os interesses da sociedade, atendendo aos objetivos de ordem econômica e social. No setor de telecomunicações, a regulação vigente possui um viés mais amplo, buscando atingir tanto os objetivos econômicos, quanto sociais – através da universalização do serviço de telefonia fixa, por exemplo.

É necessário ressaltar que a captura já se apresentava no setor em período anterior à privatização. Ainda na década de 1980, quando o serviço de telefonia fixa se encontrava com uma oferta ineficiente e altamente concentrada, a desigualdade regional era proporcionada não apenas por fatores inerentes ao mercado, mas também em função de interesses e poder político e econômico. A concentração dos investimentos era feita em função de interesses políticos em regiões economicamente mais vantajosas.

A literatura nos mostra a necessidade de as agências reguladoras possuírem autonomia administrativa, visto que, isso faz-se necessário a fim de coibir a exposição dos dirigentes aos demais grupos de interesses do setor regulado – tornando mais difícil a captura dos reguladores. É notório que a Anatel não atinge essa necessidade, principalmente por dois fatores: inicialmente todo o conjunto de dirigentes, ouvidores e conselheiros são indicados diretamente pelo Presidente da República; e no que tange a operacionalização do setor, a mesma é inerente a nove instituições, Ministérios, portanto, qualquer questão que envolva telecomunicação deverá passar por pelo menos uma dessas instituições. Não obstante, segundo o Art. 23 da Lei nº 9.472/97 os membros do conselho diretor deverão ter reputação ímpecável, formação universitária e elevado conceito no seu campo de especialidade, outro ponto que não é efetivamente cumprido – acabam sendo indicados por influência política.

Para que agência sirva como um caminho para a melhor eficiência do setor, a estrutura da mesma além de ser independente, deve possuir autonomia no setor de atuação. Como pode-se notar no caso da Anatel, nenhum desses pontos é atingido, em função da ligação da agência com tantas instituições e da necessidade de haver correlação das mesmas na operacionalização do setor. Neste sentido, a agência não possui autonomia para exercer a sua atividade como reguladora, e ainda tende a não ser neutra ou imparcial – ficando suscetível à

captura política. Sabendo que os políticos atuam no ambiente como qualquer outro agente econômico, possuindo preferências e utilidades, os mesmos estão sujeitos a colocarem os seus objetivos acima dos objetivos sociais. Considerando que o Estado é o único agente que possui poder coercitivo, a agência reguladora, quando guiada pelo Estado, pode fazer uso disso – ou ser coagida para tal -, a fim de propiciar aumentos de lucratividades para determinados setores econômicos.

Visto que a finalidade da regulação é manter o sistema de mercado, preservando a oferta dos bens e serviços, a mesma faz uso da aplicação de determinadas critérios, como: controle de barreiras à entrada, controle de qualidade e controle do nível de preços. No caso das telecomunicações, a Anatel utiliza determinados indicadores para mensurar a qualidade nos serviços ofertados pelas prestadoras. A agência conseguiu englobar diversos indicadores em um único índice, o Índice de Desempenho no Atendimento (IDA), podendo analisar diversos pontos referente à satisfação dos usuários em um único cálculo. Nesse sentido, as análises feitas no decorrer dos últimos anos, indicam que as maiores prestadoras não estão prestando um serviço ímpar em qualidade. Os dados analisados indicam que as maiores prestadoras no serviço de telefonia fixa apresentam desempenho inferior ao apresentado na telefonia móvel – serviço que apresenta um maior grau de concorrência.

Consoante o exposto, nota-se que a regulação presente no setor de telecomunicações se mostra suscetível à captura da agência reguladora – enquanto a mesma é vulnerável a tornar-se foco de abusos de poder por parte dos gestores e diretores. Os diretores, por sua vez, tornam-se suscetíveis à captura por parte das empresas, uma vez que estas possuem capital político e econômico suficiente para tornar vantajoso ao dirigente conceder condições especiais às mesmas. Esse contexto impede que a regulação efetivamente funcione de forma eficiente e imparcial, de modo a auxiliar o setor em busca de maior eficiência e promoção do atendimento das demandas públicas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O setor de telecomunicações brasileiro já passou por diversas transformações em sua estrutura de mercado. Inicialmente, o setor era caracterizado por um monopólio, o qual era mantido pela empresa pública Embratel. Em 1972, com a criação do sistema Telebrás, houve a entrada de novas estatais prestadoras de serviços de telecomunicação em nível estadual. Com a expansão da abertura econômica, na década de 1990, houve o início de uma série de privatizações no Brasil – com a implementação do PND. A partir disso, em 1997, foi aprovada e efetivada em 1998 a privatização de todo o sistema Telebrás – portanto, de todo o setor de telecomunicações, o que o transformou numa estrutura oligopolística.

Neste sentido, o objetivo geral do presente trabalho foi analisar os ganhos de eficiência do setor de telecomunicações, delimitando o período de 1980 a 2017, através da alteração ocorrida na estrutura do mercado a partir do processo de privatização – e o papel da agência reguladora na promoção de maior eficiência na oferta dos serviços de telecomunicação.

Para descrever as ineficiências presentes nas estruturas de mercado, utilizou-se a teoria neoclássica. Para analisar as ineficiências presentes no setor, utilizou-se a caracterização de mercados imperfeitos. Apresentou-se os conceitos de monopólio, estrutura na qual o setor encontrava-se enquanto o Estado permanecia como agente econômico; além do conceito de oligopólio, estrutura presente no mercado após o processo de privatização. A partir da privatização do setor, surge a necessidade de regulação por parte do Estado, a fim de evitar a formação de cartéis e formular diretrizes para o melhor funcionamento do setor. Contudo, ao serem adotadas agências reguladoras, faz-se necessária a análise pela teoria da captura, a qual tem como objetivo analisar a possibilidade de captura do agente regulador.

A década de 1980 foi marcada por uma série de desequilíbrios tanto internos quanto externos, crescimento da dívida pública, aumento do déficit público, aumento da inflação e queda nos investimentos e no PIB. Além disso, no início da década, o processo de substituição de importações vinha se esgotando, dando espaço para o debate acerca da abertura comercial. Ainda na década de 1980, o processo de privatização teve início com as reprivatizações, a fim de diminuir a participação do Estado no setor produtivo. Já na década de 1990, ocorreu a criação do PND, o qual impulsionou o processo de privatizações, e tinha como objetivo levar o Estado ao pretendido ajuste fiscal – por meio da liquidação das dívidas públicas. O processo de privatizações alcançou US\$ 63.743,83 milhões entre o período de 1990 até 2015 – entre dívidas transferidas e receitas de vendas. No setor de telecomunicações, o processo total do setor ocorreu por meio de 12 leilões na Bolsa de Valores do RJ, gerando

uma receita de US\$ 31.175 milhões para o Estado. O processo de privatização brasileiro levou a uma nova onda de investimentos em diversos setores-chaves na economia do país, além de modificar o papel do Estado – de agente econômico para agente regulador.

O setor de telecomunicações, enquanto monopólio público, apresentava diversas características inerentes aos mercados imperfeitos. Desde a criação da Embratel, em 1960, o setor apresentava sérios problemas em infraestrutura, em especial no que tangia à oferta dos serviços de telefonia. Por décadas, a maior parte da população brasileira não possuía acesso aos serviços de telecomunicação, visto que a maior parte das redes telefônicas se encontravam concentradas nas capitais e no litoral do país. O sistema era fragmentado, altamente concentrado em poucas regiões e apresentava crescente demanda pelos serviços e por novas tecnologias. Além disso, o déficit em linhas telefônicas, a defasagem tecnológica, a falta de interconectividade no sistema, somado ao baixo retorno financeiro, não instigava investimentos pela iniciativa privada. Apesar da inclusão de novas empresas estatais no setor, no fim da década de 1960, o aumento na oferta não era suficiente para satisfazer a demanda pelos serviços de telecomunicações; a desigualdade regional ainda era expressiva, e os maiores investimentos eram feitos em regiões com maiores poderes políticos e econômicos – especialmente na Região Sudeste.

Após o processo de privatização do setor de telecomunicações houve a transição de monopólio para um regime de competição oligopolística regulada. Esse processo modificou as funções da iniciativa privada e do Estado dentro do setor, e por consequência trouxe uma série de novos investimentos ao setor. Houve a criação de todo um suporte institucional e regulatório nessa transição, a fim de haver controle na oferta de serviços do setor. Nesse novo modelo de mercado, houve uma expansão na oferta dos serviços, fazendo com que a população tivesse acesso a serviços que antes não possuía – seja pela infraestrutura, ou pelos novos níveis de preços. Portanto, houve um significativo aumento no acesso à telefonia – em especial a móvel –, a densidade total de telefones fixos e móveis aumentou de 16,8 em 1998, para 133,6 em 2017. Além disso, o setor passou por um processo de diversificação nos serviços ofertados, adicionando serviços de valor adicionado – como TV por assinatura e acesso à internet.

A captura política no setor começa a ser notada ainda enquanto monopólio, em função das escolhas feitas sobre os investimentos em infraestrutura, os quais eram majoritariamente direcionados a regiões que possuíam maior poder político e econômico – o que gerava uma série de desigualdades regionais quanto ao acesso aos serviços. Contudo, após a privatização, a fim de desenvolver instrumentos, projetos e ações que possibilitassem a oferta de serviços,

formulou-se a Anatel. A agência é composta por uma estrutura institucional na qual a maioria dos cargos são indicados diretamente pelo Presidente da República. Além disso, no seu processo operacional, a Anatel é conectada a nove instituições governamentais, dentre elas ministérios e outros entes governamentais. Portanto, essa estrutura organizacional impede a agência de funcionar de forma imparcial e autonomia, dada a conexão direta com o cenário político – e consequentemente econômico. Em função do regulador, assim como os agentes políticos e das firmas, ser um agente econômico que visa maximizar suas utilidades, o mesmo se torna vulnerável à captura por parte dos demais. Portanto, a agência torna-se suscetível a focos de abuso de poder pelos seus gestores e diretores, uma vez que os mesmos sofram a captura.

Nesse contexto de mudança na estrutura do mercado de telecomunicações é visível que o processo de privatização trouxe melhorias na oferta dos serviços de telecomunicações. A mudança estrutural do mercado também gerou novos investimentos, além de melhoria na infraestrutura do setor, diversificação dos serviços ofertados e, portanto, melhoria no nível de preços dos serviços em função da ampliação da escala e redução dos custos. Logo, a população passou a ter acesso a serviços que antes não possuía, em grande parte das regiões do país. Ainda assim, no que tange à qualidade do serviço, as maiores prestadoras não oferecem serviços que atinjam as metas estabelecidas pela Anatel – mesmo que apresentem melhoras ao longo do tempo.

Quanto ao papel da Anatel, este deveria ser essencial na promoção de eficiência no setor, porém, a sua conexão com o cenário político e econômico torna-a suscetível a captura e ineficiência. Visto que, para que a agência possa efetivamente regular o setor – de forma a garantir que o mesmo seja mais eficiente – ela deve ser imparcial e neutra, o que é impossível dado o cenário no qual a mesma encontra-se localizada. Ou seja, dada a estrutura de mercado em vigor, a reorganização da agência garantindo essa a autonomia necessária para formular as políticas de regulação e a de fiscalização são essenciais para a busca de maior eficiência econômica.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANATEL. Gerência de Universalização e Ampliação do Acesso – **Histórico de acessos de Telecomunicações no Brasil**. 2019a. Disponível em: <http://dados.gov.br/dataset/historico-acessos-telecomunicacoes>. Acesso em: 01/05/2019.

ANATEL. Gerência de Tratamento de Solicitação de Consumidores – **Índice de Desempenho no Atendimento – IDA**. 2019b. Disponível em: <http://dados.gov.br/dataset/indice-desempenho-atendimento>. Acesso em: 20/10/2019.

BAGATIN, Andreia Cristina. **O problema da captura das agências reguladoras independentes**. (Monografia) Faculdade de Direito – USP. São Paulo, 2010.

BNDES. **Histórico**. Banco Nacional do Desenvolvimento. Rio de Janeiro – RJ, 2016a. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao/processos-encerrados/Historico>. Acesso em: 20/09/2019.

BNDES. **Privatização – Federais – PND**. Banco Nacional do Desenvolvimento. Rio de Janeiro, 2016b. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao/processos-encerrados/Privatizacao-Federais-PND>. Acesso em: 19/09/2019.

BNDES. **Privatização – Estaduais**. Banco Nacional do Desenvolvimento. Rio de Janeiro, 2009a. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao/processos-encerrados/Privatizacao-Estaduais>. Acesso em: 18/09/2019.

BNDES. **Privatização – Federais – Telecomunicações**. Banco Nacional do Desenvolvimento. Rio de Janeiro, 2009b. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao/processos-encerrados/Privatizacao-Federais-Telecomunicacoes#modalCurtir>. Acesso em: 19/09/2019.

BRANDÃO, Carlos Antônio et al. A política de telecomunicações no Brasil: do monopólio público ao recente processo de privatização e regulamentação. In: **CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA ECONÔMICA**, 1999.

BRASIL. **Resolução CND nº 18, de 08 de outubro de 2008**. Brasília – out. 2008a. Disponível em: https://www.normasbrasil.com.br/norma/resolucao-18-2008_108956.html. Acesso em: 20/09/2019.

BRASIL. **Decreto nº 6.373, de 14 de fevereiro de 2008**. Brasília – fev. 2008b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6373.htm. Acesso em: 20/09/2019.

BRASIL. **Decreto Nº 4.733, de 10 de junho de 2003**. Brasília – out. 2008a. Disponível em: https://www.normasbrasil.com.br/norma/resolucao-18-2008_108956.html. Acesso em: 20/09/2019.

BRASIL. **Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000.** Brasília – jul. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9986.htm. Acesso em: 08/11/2019.

BRASIL. **Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997.** Brasília – jul. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9472.htm. Acesso em: 16/07/2019.

BRASIL. **Lei nº 8.018, de 11 de abril de 1990.** Brasília – abr. 1990a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1989_1994/L8018.htm. Acesso em: 16/09/2019.

BRASIL. **Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990.** Brasília – abr. 1990b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8031.htm. Acesso em: 16/09/2019.

BRASIL. **Lei nº 5.792, de 11 de julho de 1972.** Brasília – jul. 1972. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5792.htm. Acesso em: 08/10/2019.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Brasília – fev. 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 10/10/2019.

BRASIL. **Decreto nº 52.026, de 20 de maio de 1963.** Brasília – mai. 1963. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D52026.htm. Acesso em: 10/10/2019.

BRASIL. **Lei nº 4.177, de 27 de agosto de 1962.** Brasília – ago. 1962. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4177.htm. Acesso em: 09/10/2019.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946.** Rio de Janeiro – set. 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 10/10/2019.

BREGMAN, Daniel. **In.:** Algumas questões sobre a captura regulatória – Rio de Janeiro: NUCA-IE-UFRJ, 2006. Disponível em: http://www.nuca.ie.ufrj.br/gesel/seminariointernacional/2006/artigos/pdf/Daniel_Bregman.pdf. Acesso em: 12/05/2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. Os dois métodos e o núcleo duro da teoria econômica. **Revista de Economia Política**. v. 29, n. 2, p. 163-190, abril – junho, 2009.

CAMPOS, Humberto A. Falhas de mercado e falhas de governo: uma revisão da literatura sobre regulação econômica. **Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização**, Brasília, v. 5, n. 2, p. 281-202, julho – dezembro, 2008. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/prisma/article/view/702/572>. Acesso em: 22/08/2019.

CASTRO, Daniel (Org.); MELO, José Marques de (Org.). **Panorama da comunicação e das telecomunicações no Brasil**. Brasília: IPEA, 2012 - v. 4. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3198>. Acesso em: 04/11/2019.

FIANI, Ronaldo. Teoria da Regulação Econômica: Estado atual e Perspectivas Futuras - Rio de Janeiro: NUCA-IE-UFRJ, Texto para discussão n. 423, 1998. Disponível em:

[https://www.academia.edu/1874689/Teoria da regula%C3%A7%C3%A3o econ%C3%B4mica estado atual e perspectivas futuras](https://www.academia.edu/1874689/Teoria_da_regula%C3%A7%C3%A3o_econ%C3%B4mica_estado_atual_e_perspectivas_futuras). Acesso em: 15/05/2019.

GIAMBIAGI, Fabio et. al. **Economia brasileira contemporânea: 1945-2010**. 2. Ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GIL, Antonio C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. Ed. – São Paulo: Atlas, 2008

GUERRA, Sérgio. Teoria da captura de agência reguladora em sede pretoriana. **Revista de Direito Administrativo**, v. 244, p. 330-347, 2007.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Infraestrutura econômica no Brasil: diagnósticos e perspectivas para 2025**, v. 1. Brasília: 2010.

KRUGMAN, Paul. R.; WELLS, Robin. **Introdução à economia**. 2 Ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

LACERDA, Antônio Corrêa de. [et al.]; organizadores: REGO, José; MARQUES, Maria. **Economia Brasileira**. 4. Ed. – São Paulo: Saraiva, 2010.

LANDI, Mônica. A evolução do Programa Nacional de Desestatização (PND): Seus principais resultados e desdobramentos na infraestrutura. **O Brasil sob a nova ordem – A economia brasileira contemporânea: Uma análise dos Governos Collor a Lula**. São Paulo: Saraiva, p. 119-162, 2010.

LIRA, Marília P. Gabriela de A. M. Teoria da Captura no Brasil. **Revista Eletrônica da Estácio Recife**. Recife – PE. v. 1., n. 1. 2015. Disponível em: <https://reer.emnuvens.com.br/reer/article/view/14>. Acesso em: 30/04/2019.

MONTES, Gabriel. REIS, Artur. Investimento público em infraestrutura no período pós-privatizações. **Economia e Sociedade**. Campinas, v.20, n. 1, p. 168-194, abr. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ecos/v20n1/v20n1a07>. Acesso em: 22/09/2019.

MUELLER, Bernardo. Regulação, informação e política: Uma resenha da teoria política positiva da regulação. **Revista brasileira de Economia de Empresas**. v. 1, n. 1, p. 9 – 29. Setembro – dezembro, 2001.

MUNHOZ, Dércio Garcia. **Economia Aplicada: Técnicas de pesquisa e análise econômica**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1989.

NIYAMA, Jorge Katsumi [et. al.]. Evolução da regulação da auditoria independente no Brasil: análise crítica, a partir da teoria da regulação. **Advances in Scientific and Applied Accounting**. São Paulo, v. 4, n. 2, p. 127 – 161, 2011.

PELTZMAN, Sam; LEVINE, Michael E.; NOLL, Roger G. The economic theory of regulation after a decade of deregulation. **Brookings papers on economic activity. Microeconomics**, v. 1989, p. 1-59, 1989.

PEREIRA FILHO, José Eduardo. A Embratel: da era da intervenção ao tempo da competição. **Revista de Sociologia e Política**, n. 18, 2002.

PINDYCK, Robert S. **Microeconomia**. 7. Ed – São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2010.

PÓ, Marcos Vinícius. **A accountability no modelo regulatório brasileiro: gênese e indefinições (os casos da ANATEL e ANS)**. Dissertação (mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas, 2004. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/2452>. Acesso em: 09/11/2019.

POSSAS, Mário; FAGUNDES, Jorge; PONDÉ, João. Defesa da concorrência e regulação. **Revista direito econômico**. Brasília, janeiro – julho, 1998. Disponível em: <https://direitoepoliticaeconomica.files.wordpress.com/2012/02/defesa-da-concorrc3aancia-e-regulac3a7c3a3o.pdf>. Acesso em: 25/08/2019.

POSSAS, Mário; PONDÉ, João; FAGUNDES, Jorge. Defesa da concorrência nos setores de infraestrutura no Brasil: elementos para um quadro conceitual. In.: **Infra-Estrutura: perspectivas de reorganização**. Rio de Janeiro: Ipea, 1997. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/grc/pdfs/regulacao_da_concorrenca_nos_setores_de_infraestrutura_no_brasil.pdf. Acesso em: 18/08/2019.

POSTALI, Fernando A. S. Regulação do setor de petróleo no Brasil e o pré-sal. **O Brasil no século XXI**. São Paulo: Saraiva, p. 337-354, 2011.

PRADO, Eleutério F. S. Microeconomia reducionista e microeconomia sistêmica. **Nova Economia**. – Belo Horizonte. v. 16, n. 2, p. 303- 322, maio – agosto, 2006.

STIGLER, George J. The Theory of Economic Regulation. **The Bell Journal of Economics and Management Science**. v. 2, n. 1, p. 3-21. 1971. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/633f/d235de1d167c4d0810e8dccd14909e3986cd.pdf>. Acesso em: 09/05/2019

VARIAN, Hal R. **Microeconomia: uma abordagem moderna**. 8. Ed - Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.