

Regulação do Estado e reformas nas telecomunicações

Florence Heber*

Tânia Fischer**

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. A desregulação e a reinvenção do mercado; 3. Reformas nas telecomunicações e modelos de regulação; 4. Os novos desafios da regulação das telecomunicações; 5. Conclusões.

PALAVRAS-CHAVE: regulação; telecomunicações; Anatel.

Desde os anos 1980, o setor de telecomunicações é alvo de políticas de reestruturação em vários países no mundo. As reformas apoiadas na liberalização de mercados e privatização de operadores públicos foram conduzidas inicialmente pelo Reino Unido, sendo seguidas, de formas diferenciadas, por outros países da Europa, América Latina e Ásia. O processo atual de reforma do setor de telecomunicações no Brasil foi iniciado em 1997, com a promulgação da Lei Geral das Telecomunicações e posterior privatização do Sistema Telebrás e da Embratel. A mudança inclui a criação de um órgão regulador — a Anatel —, que é articulada à proposta de redefinição do papel do Estado, de produtor direto a regulador. Este artigo focaliza a reforma do setor de telecomunicações, propondo-se a compreender a mudança como um fenômeno mundial e examinar as novas formas de ação pública baseadas no conceito e na prática da regulação.

State regulation and telecommunications reform

Since the 1980's the telecommunications sector has been the object of restructuring policies in several countries. The reforms, supported by market liberalization and the privatization of public operators, initially took place in the United Kingdom, being followed, in different ways, by other European,

* Socióloga, mestre em administração pelo NPGA/UFBA, doutoranda em administração pública pelo NPGA/UFBA, professora da Unifacs, pesquisadora e consultora.

** Doutora em administração, professora titular da Escola de Administração da UFBA, pesquisadora 1A do CNPq e coordenadora do Núcleo de Estudos sobre o Poder e Organizações Locais e do Programa de Mestrado Profissional em Administração, vinculados ao NPGA/EA/UFBA.

Latin American and Asian countries. The current telecommunication sector reform in Brazil began in 1997, with the promulgation of the Telecommunications Act, and the ulterior privatization of the Telebrás System and Embratel. The change includes the creation of a regulatory agency — Anatel —, articulated with the proposal of redefinition of the State's role from direct producer to regulator. This paper analyzes the telecommunications sector reform, proposing to understand it as worldwide phenomenon and to examine the new forms of public action based regulatory concepts and practices.

1. Introdução

Longe de se esgotar, o debate sobre o papel do Estado e sua intervenção em setores da economia foi intensificado nas últimas décadas, provocando a revisão de conceitos e práticas estabelecidos. Especialmente no campo dos serviços públicos e infra-estrutura, um intenso debate acadêmico, seguido de experimentos no campo da regulação protagonizados inicialmente pelos EUA e Reino Unido, deu origem a propostas de redirecionamento da interferência do Estado sobre esses setores.

Este artigo pretende analisar a formação de conceitos e a influência do ideário pró-mercado. Em seguida apresenta experiências de reformas no setor de telecomunicações em distintos países para, finalmente, discutir o alcance das propostas de reforma do setor e os novos desafios da regulação do Estado no Brasil.

2. A desregulação e a reinvenção do mercado

Desde os anos 1960-70, os sinais de mudança no modelo de organização social e econômica centrado na intervenção direta e indireta — como produtor ou regulador — do Estado em vários setores de atividade já estavam à vista. Desde os anos 1960, os EUA difundem idéias e práticas a respeito da desregulação¹ de mercados, com argumentos baseados no custo da regulação de governo e na idéia de que todo sistema regulatório é fonte de desperdícios burocráticos e uma afronta à disciplina dos mercados.

A ruptura de uma fase de prosperidade e crescimento econômico sustentada pelo Estado² e o esgotamento do *boom* do pós-guerra, seguidos de um pe-

¹ Entretanto, a palavra desregulação só entra no léxico popular entre 1976 e 1978, quando se torna um objeto político amplamente compartilhado (Kuttner, 1998).

² Baseada em políticas de gerenciamento macroeconômico, contratos sociais entre capital e trabalho, estratégias de desenvolvimento econômico fortemente subsidiadas, investimento no desenvolvimento tecnológico, utilização de bancos para o desenvolvimento etc.

ríodo de estagflação, com crescimento mais lento, desemprego, elevação das taxas de juros e inflação, desacreditou o gerenciamento econômico e a legitimidade do Estado, que se encontrava com capacidade reduzida de gerar recursos e realizar investimentos. No plano político, a erosão do socialismo de Estado e a desilusão com o modelo de desenvolvimento capitaneado pelo setor público reforçam a doutrina liberal baseada na premissa de um “equilíbrio geral” do mercado que é amplamente disseminada nas disciplinas jurídicas, na ciência política e na história econômica.

Um forte *lobby* intelectual anti-regulatório começa a se formar...

Economistas como Milton Friedman (1962) defendiam que “há fundamentalmente apenas dois modos de coordenar as atividades econômicas de milhões de pessoas. (...) Um é o direcionamento centralizado, envolvendo o uso da coerção — a técnica do exército e do moderno Estado totalitário. O outro é a cooperação voluntária de indivíduos — a técnica do mercado”. Ronald Coase (1960) propõe num artigo, conhecido como teorema de Coase, que tribunais e regulamentos, ou mesmo bancos centrais, são incapazes de melhorar resultados econômicos que indivíduos livres negociam por conta própria até chegar a uma conclusão razoável, não importando regras estabelecidas por reguladores, e que, portanto, regulamentações não servem a propósitos úteis.

Originária também da escola de Chicago, a doutrina da lei e economia (*law and economics*) avança na esfera jurídica defendendo a tese de que a lei, como sistema de regras, comandos e controles, tende a se contrapor à lógica natural dos mercados, sendo, portanto, necessário que os juristas procurem fazer com que a lei facilite o funcionamento dos mercados.

Referindo-se à tensão entre economistas e não-economistas (a maioria advogados) que trabalhavam com a regulação no governo Carter nos EUA, Kuttner (1998) assinala que os advogados tendiam a atribuir o viés anti-regulatório (uniforme entre os economistas) a uma gama suficientemente ampla de economistas no governo, enquanto imploravam aos economistas que, mesmo que não apoiassem as propostas regulatórias, ao menos lhes fornecessem os melhores argumentos econômicos em seu favor. A resposta dos economistas era: “não há bons argumentos econômicos em favor de sua proposta”.

Progressivamente, não apenas os limites do campo regulatório começaram a ser questionados, como até mesmo o sentido da regulação foi objeto de revisão crítica. Neste processo houve um passo teórico fundamental. À análise das falhas de mercado a teoria econômica veio acrescentar, a partir dos anos 1970, a análise das “falhas de governo”. Isto significa simplesmente que novos conceitos teriam de ser criados ou incorporados à discussão sobre os determinantes, restrições e efeitos da atuação do governo na economia. Com efeito, é isto que passa a ser feito a partir de meados dos anos 1960, em particular com relação a dois conceitos que se tornariam fundamentais na análise

de regulação econômica: grupos de interesse e *rent seeking*, desenvolvidos por Olson (Fiani, 1998) na teoria da escolha pública.

Assim, na ciência política, a teoria da escolha pública (Olson, 1965) reduz o campo da política a escolhas feitas por indivíduos racionais. Mercantilizando a democracia política, a escolha pública propõe que indivíduos racionais procuram maximizar seu bem-estar e, por efeito, políticos eleitos teriam como principal objetivo serem reeleitos. Nesta lógica, os grupos de interesse se envolveriam com a política visando a obter vantagens (*rent seeking*) sobre outros grupos de interesse. Mesmo que a regulação em defesa do interesse público fosse possível na teoria, era improvável na prática, em função de interesses restritos. Os pressupostos do *homo economicus* do século XIX foram revigorados.

As críticas à regulação governamental sobre os serviços incidiam na constatação de que havia, especialmente nos EUA, uma quantidade excessiva de organismos regulatórios muito íntimos dos setores regulados e, em vários casos, ostensivamente capturados pelas empresas de serviços.

A defesa da desregulação, sustentada em argumentos políticos como a captura regulatória, passou a ser apoiada por economistas como Alfred Kahn (1970/71), para quem a regulação de tarifas e das condições de entrada e saída distorceriam a atividade econômica, seja pela utilização do subsídio cruzado, seja pela limitação à entrada de competidores e de inovações tecnológicas, além da restrição da possibilidade de escolha do consumidor.

Charles Shultze (1977) reverencia o mercado e destaca “falhas institucionais” na intervenção do governo sobre o mercado. Este último, para o autor, apenas “falha” esporadicamente. Segundo Shultze, “o governo não estabelece bem as prioridades, sua intervenção é desajeitada e tem a propensão a intervir em decisões sobre a alocação de recursos, de modo a atingir objetivos de equidade e distribuição de renda que seriam mais bem atendidos por algum esquema de impostos ou transferência monetária”. Alan Enthoven (1980) afirmava que “a regulação depende da coerção, de se forçar as pessoas a comportarem-se de maneiras que elas consideram contrárias a seus melhores interesses e, por outro lado, o mercado competitivo descentralizado deixa a provedores e consumidores individuais a máxima liberdade consistente com os propósitos da sociedade”.

A justificativa central da regulação baseada nas imperfeições do mercado foi sendo substituída pelo argumento de que setores caracterizados pelo monopólio natural poderiam ser concorrentes, desde que o governo deixasse. Na teoria dos mercados contestáveis (Baumol et alii, 1983), de acordo com Possas et alii (1998), um mercado é dito *perfeitamente contestável* se os concorrentes potenciais têm acesso à tecnologia disponível e podem recuperar seus custos de entrada, caso posteriormente decidam abandonar a indústria. Assim, o conceito de perfeita contestabilidade está relacionado com liberdade absoluta de entrada e saída das firmas em um determinado mercado. Note-se que esta hipótese pressupõe, ainda que não exclusivamente:

- ▼ a ausência de custos irrecuperáveis (*sunk costs*), tais como os investimentos em ativos específicos;
- ▼ que a tecnologia seja um bem livre;
- ▼ a inexistência de ações de retaliação contra os novos entrantes por parte das empresas já presentes na indústria.³

Esta revolução teórica culminou em uma reforma prática da regulação nos anos 1980, quando o *laissez-faire* ressurgiu revigorado como ideário renovado e poderoso diante de um setor público estatal submetido a problemas (antigos e novos) de toda ordem, fortemente criticado pelos ideólogos liberais e questionado pela opinião pública.

Nos países periféricos, endividado e enfraquecido, o setor público passa a ser alvo fácil de soluções pró-mercado, onde os resultados econômicos seriam otimizados por políticas de liberalização combinadas com privatizações e desregulações.

O ideário neoliberal, acompanhado da intensificação da globalização, não apenas reforçou convicções ideológicas dos partidos da direita, mas influenciou fortemente segmentos tradicionalmente adeptos do capitalismo administrado. A reificação do mercado atinge seu ápice nos governos Reagan e Thatcher, gerando idéias e práticas com enorme força de difusão.

Assim, as décadas de 1980 e 90 foram tipicamente caracterizadas como anos de “abertura de mercado”, em maior ou menor grau, em setores distintos, em grande parte do mundo.

As experiências de desregulação nos anos 1980 atingiram vários setores em um grande número de países, com características particulares em cada setor e país e com inegável liderança dos EUA e Reino Unido no processo.

Recorrendo a Chang (1997), Fiani (1998) afirma que os anos 1980 foram a década dos cortes orçamentários, da desregulação e da privatização. O diagnóstico era então de que a regulação excessiva estava reduzindo a competitividade dos países capitalistas avançados em relação ao Japão e aos NICs asiáticos.⁴ Na maior parte dos países em desenvolvimento, também crescia a insatisfação em relação aos modelos desenvolvimentistas anteriormente implementados.

³ Trata-se, evidentemente, para Possas et alii (1998), de *pressupostos heróicos*, em um mundo no qual a tecnologia é fator-chave na determinação da competitividade das firmas e o processo competitivo é guiado justamente pela busca de *lucros extraordinários*, através da construção estratégica de barreiras à entrada.

⁴ Paralelamente, verificava-se um desgaste em relação à política macroeconômica keynesiana, baseada na administração das políticas fiscal e monetária, e uma descrença nas virtudes do chamado *welfare State* (Fiani, 1998).

No entanto, Fiani (1998) destaca que nem todas as iniciativas de desregulação foram bem-sucedidas. De uma forma geral, para ele, houve uma mudança no perfil das indústrias reguladas, de indústrias de preços baixos e altas taxas de crescimento para indústrias de preços altos e baixas taxas de crescimento, ao nível do restante da indústria.

O resultado das experiências de desregulação termina reforçando, na atualidade, os limites do próprio mercado. Para Fiani (1998), é crescente a oposição, no meio acadêmico, à abordagem equívoca e empobrecedora, que privilegia uma dicotomia absoluta entre mercado e sociedade. A discussão sobre a questão da regulação e desregulação do mercado *como uma instância social* passa a integrar e a ser condicionada, nesta perspectiva, pelos processos de natureza histórica e política que afetam o conjunto da sociedade.⁵

Para Fiani (1998), a antinomia regulação *versus* desregulação é mais um reflexo da controvérsia política do que propriamente da natureza dos processos econômicos envolvidos no tema. Para o autor, esta polaridade só existe a partir da noção de mercado como instituição distinta e de comportamento autônomo frente às demais instituições sociais. Esta noção de mercado como um elemento que pode ser percebido como “isolado” do restante da sociedade, ainda que em vários contextos de análise possa se revelar um artifício simplificador bastante útil, quando se trata de discutir qualquer tema que envolva as relações entre economia e Estado quase sempre conduz a um reducionismo equivocado, cujo efeito empobrecedor sobre o debate acaba produzindo conclusões que avançam muito pouco além do mero aperfeiçoamento de teses político-partidárias.

As discussões polarizadas do tipo “mais Estado” ou “Estado mínimo”, embotadas de um forte conteúdo ideológico, passam, gradativamente, a dar lugar à premência da construção de um “Estado necessário” para corrigir as distorções do mercado. Embora com tendência à reificação neoliberal, o mercado, *per se*, não é capaz de assegurar garantias de bem-estar social, ou seja, pode ser eficiente na alocação dos recursos mas, sem regulação, é um instrumento potencial de geração de desigualdades e, portanto, de acirramento das tensões sociais. Nesta perspectiva, a economia deixaria de ser um fim em si mesmo para se tornar um instrumento efetivo de bem-estar social. E para que esse desafio seja enfrentado, a regulação do Estado se apresenta como elemento indispensável.

⁵ Fiani (1998) sugere que este tipo de abordagem do mercado como uma instância social integrada, condicionada política e historicamente, possui como uma das suas referências fundamentais Polanyi. Sua afirmação do caráter equívoco da análise do mercado como entidade autônoma tem como base a constatação de que trabalho, moeda e recursos naturais, ainda que sejam percebidos pelos agentes sociais como mercadorias, nunca se constituem plenamente como tais, no sentido de que seus preços (salários, juros e renda) não são determinados exclusivamente pela oferta e demanda, sendo, portanto, “mercadorias fictícias”.

3. Reformas nas telecomunicações e modelos de regulação

Na atualidade, diversos países, incluindo o Brasil, implementam reformas estruturais no setor de telecomunicações. Apesar de apresentarem variações em termos de modelos institucionais, marcos regulatórios e organização do mercado, tais reformas são, em grande medida, decorrentes, ainda que não exclusivamente, de um processo amplo de revolução técnica no setor, que vem, inclusive, rompendo as fronteiras entre serviços, entre setores de serviços e criando novos usos e novos serviços.

Como toda tecnologia oferece possibilidades diversas, a dependência tecnológica do setor não significa que suas características institucionais e organizacionais sejam determinadas pela tecnologia que é a sua base. A tecnologia é um constrangimento para escolhas organizacionais, mas há normalmente várias alternativas possíveis.

Acompanhada por um conjunto de reformas regulatórias, a abertura de mercado nas telecomunicações nos diversos países tem sido implementada com maior ênfase a partir da década de 1980, cujo marco foi a privatização da British Telecom (Reino Unido) em 1984 e a fragmentação da AT&T (EUA) entre 1982 e 1994, sendo seguida mais rapidamente pelos países latino-americanos. Na Europa, as reformas no sentido da liberalização dos mercados têm sido implementadas mais gradualmente.

O grande dilema do processo de abertura de mercados em todos os países tem sido o de abrir espaço para a concorrência e, simultaneamente, salvar o sistema de serviços universais (para os países que já o conquistaram). O problema é maior ainda para os países que não dispõem de um sistema de serviços universalizados.

Em todos os casos, as reformas têm sido implementadas através de soluções institucionais diversas para o exercício da regulação; entretanto, as tendências mais atuais são baseadas na criação de instâncias de regulação setoriais e independentes. Os formatos organizacionais também variam muito em função de considerações a respeito do *timing* de introdução da concorrência nos diversos serviços e do desenho de mercados, como veremos a seguir.

Reino Unido

A liberalização do mercado de telecomunicações no Reino Unido, influenciada pelos princípios da desregulação norte-americana, teve início no primeiro governo Thatcher (1979-83) com uma série de propostas baseadas no ideário pró-mercado, mas que não incluíam a privatização do operador público, o que só se realizou no seu segundo mandato (1983-87).

Nesse primeiro período, a Lei de Telecomunicações de 1981 determinou a separação dos serviços postais e dos serviços de telecomunicações, o

que resultou na criação da British Telecommunications (ou British Telecom, BT) — uma empresa pública detentora da exclusividade da operação dos serviços telefônicos —⁶ e na abertura da rede básica para outro operador, responsável pelo fornecimento de equipamentos terminais e dos serviços de valor agregado.

Ainda nesta época foi privatizada a Cable & Wireless (C&W), que gerenciava os serviços em antigas colônias britânicas, e que veio, posteriormente, a se tornar proprietária da Mercury Communications Ltd. (MCL).

A opção pela privatização da BT foi expressa no documento *The future of telecommunications in Britain*,⁷ de 1982, um ano após a criação da empresa, onde constavam, entre outras justificativas da privatização, as argumentações voltadas à necessidade de introduzir maior concorrência no setor e resolver os problemas de financiamento de investimentos da BT.

A BT foi privatizada em 1984, no segundo mandato dos conservadores (liderados por Margaret Thatcher), a partir da aprovação da Lei de Telecomunicações⁸ (de abril de 1984). Além de propor a venda da BT, o texto formalizou a criação de uma agência de regulação, o Oftel (Office of Telecommunications).

O resultado foi a formação de um duopólio assimétrico na rede básica, no qual a British Telecom permaneceu dominante neste segmento em quase todos os atendimentos nos setores residenciais (mais de 90%) e empresariais (94%) e a empresa Mercury, de menor porte, competia em setores de maior rentabilidade, como a telefonia internacional e a de longa distância, atuando principalmente junto ao setor empresarial e já dispoendo de redes digitais.

Contrariamente ao ideário da desregulação, o processo de transição à concorrência a partir de uma estrutura duopólica privada, com forte poder de mercado da BT, exigiu uma regulação explícita (Pessini & Maciel, 1995).

O Oftel passou a ter um papel fundamental na regulação do setor no que se refere à definição e fiscalização de preços,⁹ na execução (*enforcement*) dos contratos, viabilização da concorrência e prevenção de abusos de poder de mercado, além de atuar como um canal de recebimento de reclamações de usuários.

⁶ Até então, os serviços postais e telefônicos eram operados pela empresa pública Post Office, que vinha sofrendo severas críticas relacionadas ao seu desempenho operacional.

⁷ Elaborado pelo Department of Trade and Industry (DTI), que, até então, de forma implícita, regulava o setor.

⁸ Denominada *Royal Assent*.

⁹ O Reino Unido adotou o mecanismo de *price cap* para determinação das tarifas. Esse mecanismo consiste em tomar o preço final ao consumidor e a partir dele aplicar um redutor (x), válido durante certo período, através da fórmula $RPI - x$ (*retail price index*). Não se propondo a acompanhar custos do operador, a idéia da fórmula é repassar ganhos de produtividade ao consumidor através do fator x .

O Oftel é dirigido por um diretor-geral (DGT — *director general of telecommunications*), indicado pelo Parlamento. O DGT concentra toda a responsabilidade regulatória, enquanto o Oftel oferece o suporte técnico. Sendo sua atuação de natureza administrativa, e não judicial, o Oftel e as concessionárias podem invocar o MMC (Monopoly and Mergers Commission) para arbitrar conflitos, julgar e aplicar sanções a práticas consideradas abusivas ao interesse público (Almeida, 1997; Pires, 1999; Pessini & Maciel, 1995).

O duopólio formado pela BT e a MCL caracteriza a primeira fase da liberalização do setor e define um tipo de atuação do Oftel entre os anos de 1984 e 1991.¹⁰ Bastante assimétrico, o duopólio caracterizava-se pelo forte poder de mercado da BT. A regulação nesta fase incidia basicamente numa série de restrições impostas sobretudo à BT¹¹ e, por outro lado, no ainda tímido estímulo à entrada de novos concorrentes no mercado.

Numa segunda fase, entre 1991 e 1997, foi permitido que empresas operadoras de TV a cabo também entrassem na telefonia local fixa visando a quebrar o quase monopólio da BT nesse segmento e a duplicar a infra-estrutura local. As empresas de TV a cabo estariam desfrutando de economias de escopo no transporte de voz, imagens e dados. Além disso, a regulação da interconexão tornou-se mais complexa em função do aumento do número de licenças de operação de serviços e o Oftel passou a ter uma atuação mais detalhada sobre o mecanismo de *price cap* aplicado à BT.

Numa terceira fase, a partir de 1997, a regulação britânica passa a enfatizar a competição e incorporar as diretrizes da União Européia (UE) na elaboração do *Competition Act* (de 1998), que enfatiza a criação de mecanismos de defesa da concorrência e amplia os poderes do Oftel, que, em conjunto com o Office of Fair Trading (OFT), passa a atuar de forma mais incisiva no julgamento e sanções a práticas anticompetitivas.

No entanto, a BT ainda é dominante no mercado de telefonia local e possui rendimentos crescentes de escala que ainda a determinam como monopólio regulado, apesar da redução do controle do Oftel sobre o *price cap*.

Fazendo uma avaliação dos desafios da regulação no caso britânico, Pires (1999) destaca as seguintes necessidades:

- ▼ de outorga de poderes para o DGT adquirir informações relevantes para investigações sobre comportamentos anticompetitivos e qualidade de serviços;

¹⁰ Essa periodização é sugerida por Pires (1999).

¹¹ Regulação de preços, obrigações de universalização, garantias de interconexão, separação contábil para evitar a prática de subsídios cruzados, restrições à entrada na área de entretenimento.

- ▼ de definir as responsabilidades e a coordenação entre os diferentes órgãos reguladores para adoção de procedimentos, abordagens e processos similares;
- ▼ de maior envolvimento do governo e do Parlamento na tomada de decisões sobre os objetivos sociais e ambientais;
- ▼ de um redesenho do órgão regulador (defendida pelo próprio DGT), em que este assumiria uma feição de comissão, resultando na descentralização das decisões, que são cada vez mais complexas e diversificadas.

EUA

Constituindo o maior mercado de telecomunicações da atualidade, os EUA dispõem de grande tradição de regulação de serviços públicos, ou *public utilities*, operados por empresas privadas. Nas telecomunicações, o país acumulou extensa experiência na regulação de um monopólio privado operado pela AT&T, apenas desmembrado em 1982-84, com a criação de sete companhias telefônicas.¹²

Este desfecho (o desmembramento do monopólio da AT&T),¹³ foi resultante de um longo processo alimentado pela corrosão real do monopólio devido a inovações tecnológicas,¹⁴ processos antitruste encaminhados pelo Judiciário e pressões de agentes envolvidos em um complexo jogo de interesses, onde estavam presentes os operadores, as esferas federal e estaduais e a participação de consumidores e legisladores no processo de tomada de decisões. O Congresso, a FCC e o Judiciário vinham há anos convivendo com o dilema de preservar a universalização dos serviços e, simultaneamente, abrir o mercado à concorrência que já havia se tornado possível, o que era fortemente combatido pela AT&T.

¹² Conhecidas genericamente como *baby bells*, numa referência à empresa original conhecida como *ma (mãe) bell*.

¹³ A fragmentação da AT&T envolveu a reorganização das suas 22 subsidiárias locais em sete Regional Bell Operating Companies (RBOCs). Cada uma delas só poderia fornecer serviços telefônicos dentro das *local access transport areas* (Latas) localizadas em suas áreas de atuação. No desmembramento da AT&T, os EUA foram divididos em 161 Latas. Tendo em vista que o Telecom Act eliminou a limitação regional de atuação dessas empresas, elas passaram a ser conhecidas como BOCs (Pires, 1999).

¹⁴ A tecnologia de microondas tornou tecnicamente possível a concorrência nos interurbanos e, em 1969, a FCC permitiu a entrada da MCI no negócio de conexões corporativas, posteriormente avançando no mercado de massa da AT&T.

O objetivo central da reforma era introduzir patamares graduais de competição a partir da restrição da verticalização e da participação cruzada dos agentes em diferentes segmentos setoriais.

A partir do desmembramento da AT&T, esta poderia oferecer qualquer tipo de serviço, exceto ligações locais. Ao permanecer como operador dominante no setor das ligações a longa distância, a empresa ficou sujeita a controles relacionados a preços (custo do serviço) e à submissão de relatórios operacionais.

Foi imposta à AT&T uma regulação assimétrica, em especial com a imposição exclusiva de obrigações de serviço universal e controle tarifário, para estimular a entrada no segmento de longa distância. Ao mesmo tempo, o desmembramento estrutural da AT&T representou uma salvaguarda importante para impedir que ela alavancasse seu poder de monopólio no mercado local para discriminar os concorrentes e dificultar o aumento da competição no mercado de longa distância (Pires, 1999).

Em 1996 é implantada a Lei de Telecomunicações (o *Telecom Act*), seguindo as diretrizes de abertura à concorrência dos serviços de telecomunicações definidos pelo Acordo Geral de Comércio e Serviços e as deliberações da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Em contraposição ao modelo anterior — enfoque por segmentos e rigorosos controles de entrada, preços e aquisições acionárias —, a intervenção regulatória, a partir do *Telecom Act*, passa a ter um caráter global, estimulando a convergência tecnológica e a abertura de todos os segmentos de telecomunicações, com ênfase no segmento local de telefonia, mais avesso à competição em razão de ainda conter elementos característicos de monopólio natural (Pires, 1999).

A regulação do setor de telecomunicações nos EUA é tradicionalmente baseada em um modelo tripartite, com a atuação de órgãos reguladores em níveis distintos (Pires, 1999):

- ▼ nível federal, com a Federal Communication Commission (FCC), que tem maior possibilidade de impedir os processos de fusão e aquisição do que a Justiça, já que esta não pode interromper esses processos, apenas incorporar as possíveis provas de ação anticompetitiva ao longo do processo; já a FCC pode interromper o processo de fusão em nome do interesse público;
- ▼ nível estadual, com as *public utilities commissions* (PUCs);
- ▼ ação complementar de instituições antitruste, como o Department of Justice (DOJ) e os *attorneys general* (AGs), respectivamente nos níveis federal e estadual.

Pires (1999) destaca ainda a importância da participação ativa dos grupos de interesse nas fases de consulta pública e audiência das decisões regula-

tórias. De acordo com o autor, o processo de tomada de decisões regulatórias é baseado na filosofia de *checks and balances* — princípio presente na tradição jurídica norte-americana que procura maximizar a área de consenso na tomada de decisões — e está sujeito à pressão de *lobbies* dos diferentes grupos de interesse envolvidos.

Na prática, a resultante é uma fraca independência das PUCs em relação às operadoras de telefonia local — *incumbent local exchange carriers* (Ilecs) —, pois a capacidade de pressão destas é muito superior à efetuada pelas operadoras de longa distância — *inter-exchange carriers* (IXCs) —, que é feita apenas em estados selecionados, ou pelos pequenos consumidores, possuidores de limitados recursos humanos e financeiros. Além disso, a assimetria de informação pró-Ilecs é muito significativa, o que faz com que as decisões setoriais, de âmbitos regulatório e legislativo nos estados, sejam praticamente recomendadas pelas incumbentes, dificultando a implementação de medidas em prol da liberalização dos mercados locais (Pires, 1999).

O *Telecom Act* adotou assimetrias regulatórias (incentivos pró-entrantes, regulação da conduta das incumbentes) no segmento de telefonia local durante um período de transição, buscando contestar o poder de mercado das incumbentes em relação às entrantes, enquanto fortalecia a competição nos demais segmentos (telefonia a distância, móvel, mídia e entretenimento).

O *Telecom Act* criou um sistema de compensações que se, por um lado, remove as barreiras de proteção do mercado das operadoras locais, por outro, permite que elas operem serviços dos quais eram proibidas. Da mesma forma, se, por um lado, as operadoras locais só estão autorizadas a fornecer serviços de telefonia de longa distância caso preencham um *check list* que ateste a existência de condições de competição no mercado local, por outro, ficam livres dos controles tarifários existentes — substituídos por uma regulação por incentivos — e deixam de ter a responsabilidade exclusiva do financiamento do serviço universal, que passará a ser feito por meio de mecanismos competitivamente neutros (Pires, 1999).

Do ponto de vista dos consumidores, os grandes usuários comerciais têm sido mais beneficiados com a reestruturação promovida do que os pequenos usuários residenciais, que ainda não dispõem de maiores alternativas para o fornecimento dos serviços, e, com a redução do subsídio cruzado, as tarifas dos serviços locais foram elevadas. Pires (1999) assinala que a FCC registrou, entre 1996 e 1998, um aumento de 86% no número de reclamações sobre a qualidade das chamadas, defeitos em telefones públicos e problemas diversos com as operadoras de serviços.

As reformas nos EUA têm proporcionado um movimento de fusões e aquisições em todos os segmentos de telecomunicações e as tendências indicam que o mercado norte-americano deve assumir um *perfil bastante concentrado e oligopolizado*, com atuação integrada dos agentes em todos os seg-

mentos de mercado,¹⁵ tal como fazia a AT&T antes de seu desmembramento (Pires, 1999).

Para Pires (1999), um dos maiores desafios da FCC será o de aprimorar sua capacidade de monitoramento e sua agilidade para a regulação *ad hoc* de condutas que possam caracterizar-se como práticas anticompetitivas e de abuso de poder de mercado. Ao mesmo tempo, o regulador deve fortalecer seu poder impositivo e de arbitragem para a definição de regras de interconexão e de universalização dos serviços que “equilibrem” as condições de competição entre os agentes.

As perspectivas, de acordo com Pires (1999), indicam os seguintes desafios:

- ▼ atenuação de linhas divisórias entre os diversos segmentos do mercado e oferta de pacotes únicos de serviços (*one-stop-shopping*);
- ▼ prevalência de soluções de mercado;
- ▼ necessidade de soluções extramercado, já identificada pela FCC, para oferecer serviços para instituições sociais e consumidores de baixa renda;
- ▼ além disso, como a competição na telefonia local ainda não está efetivamente consolidada, os problemas relacionados ao abuso de poder de mercado neste segmento são fontes de atenção do regulador.

União Européia

Seguindo as orientações da OMC para a uniformização e liberalização do mercado de telecomunicações¹⁶ e buscando respostas à intensificação do processo de integração econômica e de concentração de operadores, a União Européia (UE) — segundo maior mercado de telecomunicações do mundo — vem implementando um conjunto de propostas que afetam todos os 15 paí-

¹⁵ Dore (1999) destaca a *joint venture* que a AT&T, maior operadora de longa distância dos EUA, formou com a Time Warner Inc., principal provedora de TV a cabo norte-americana, para fornecer serviços de telefonia local via rede de cabos em 33 estados. Esta associação segue-se ao acordo de julho do ano passado, no qual a AT&T vai comprar a Tele-Communications Inc. (TCI), segunda maior provedora de TV a cabo dos EUA. Atualmente, está comprando a MediaOne, também provedora de TV a cabo. A intenção da AT&T é garantir acesso a 60% das residências norte-americanas para concorrer em escala nacional com as empresas de telefonia local e aumentar sua competitividade global, oferecendo, em um mesmo “pacote”, serviços de telefonia local, longa distância, TV a cabo e Internet.

¹⁶ Com tradição histórica de um único operador monopolista estatal dos serviços locais e de longa distância em cada espaço nacional, onde as relações interpaíses limitavam-se a acordos de interconexão entre os diferentes operadores nacionais de redes integradas que tinham estratégias de desenvolvimento distintas.

ses envolvidos. Um marco desta iniciativa é o *Green Paper* (1995), que definiu o prazo de abril de 1998 para abertura dos mercados.¹⁷

A liberação dos mercados à competição tem sido acompanhada da abertura do capital das operadoras estatais em bolsa, conservando-se ainda um amplo domínio do mercado pelas empresas anteriormente monopolistas. O contexto de forte tradição monopólica estatal no fornecimento de serviços de telecomunicações vem sendo alterado pelos recentes esforços de liberalização dos mercados e uniformização das políticas regulatórias.

As propostas da UE para abertura dos mercados basearam-se em princípios gerais sobre a constituição de órgãos reguladores, mecanismos de licenças para os operadores, regras de interconexão, incentivo à entrada, serviço universal e separação contábil. Apesar de diferenças nacionais quanto ao *timing* e em relação a detalhes de implementação dessas regras entre os 15 países participantes, Pires (1999) destaca que todos os Estados-membros têm efetuado, em poucos anos, profundas reformas em suas estruturas regulatórias de telecomunicações, objetivando adequar sua estrutura de mercado, permitir a abertura de suas redes para a interconexão de diversos operadores e, não menos importante, adotando políticas cujo escopo incorpora todos os segmentos de telecomunicações. Entretanto, com exceção do Reino Unido, diversos aspectos permanecem ainda em aberto, tais como as regras de interconexão e a independência das autoridades nacionais regulatórias.

Assim como verificado nos EUA, a regulação do setor de telecomunicações na Europa adota um claro viés de defesa da concorrência, incorporando políticas assimétricas pró-entrantes, visando a estimular a entrada de novos agentes no mercado num período de transição de um ambiente monopolista para outro mais competitivo (Pires, 1999).

Apesar dos esforços para a criação de uma autoridade regulatória pan-européia, a oposição de Estados-membros tem impedido resultados mais concretos nessa direção. Como resposta às estratégias de fusão verificadas entre as principais operadoras nacionais, a ênfase tem sido mais em prol da harmonização de medidas antitruste do que de criar padrões regulatórios consistentes entre si (Pires, 1999).

América Latina

Resultantes do processo de estatização das décadas de 1950 e 60, as operadoras de telecomunicações na América Latina eram de propriedade pública e, ao final da década de 1980, em meio à crise econômica latino-americana, encon-

¹⁷ E que não foi plenamente cumprido. A oposição de empresas incumbentes nacionais, entre outros grupos de interesse, faz com que, apesar da pressão internacional liderada pelos EUA, a tradição política européia de promoção de “campeões nacionais” contra forças competitivas internas e externas ainda represente um fator importante de resistência às mudanças (Pires, 1999).

travam-se imersas em inúmeras dificuldades relativas ao financiamento de investimentos e à aquisição de tecnologias.

Inseridas em um contexto de ajustes estruturais e reformas econômicas, as políticas de privatização e liberalização do setor de telecomunicações começaram a ser implementadas ao final da década de 1980, seguindo as prescrições do que se convencionou chamar “Consenso de Washington”, cujas recomendações básicas eram:

- ▼ crescimento voltado para fora (*outwarded oriented growth*);
- ▼ liberalização, privatização, desregulação;
- ▼ “prudência macroeconômica” (equilíbrio fiscal).

Na América Latina, a maioria dos processos de privatização envolveu a compra das estatais locais pelas grandes operadoras (européias, principalmente), tanto de forma isolada quanto em consórcios, incluindo também a garantia de mercado por determinado tempo (prazo para introdução de competição) e a definição de investimentos mínimos a serem realizados (Dores, 1999).

O intenso movimento de privatização na região deu-se através da expressiva presença de operadoras públicas européias, como a France Telecom, a Stet italiana, a Telefónica de España e, mais recentemente, a Portugal Telecom. Na telefonia celular, verifica-se, além da participação das *baby bells* norte-americanas, a participação marcante de grandes operadoras mundiais.

A participação do capital nacional foi extremamente reduzida e, em proporções menores em relação às operadoras estrangeiras, deve ser registrada a presença de fundos sociais. Almeida (1997) destaca a diminuta participação dos trabalhadores e a manutenção de ações das operadoras por parte dos governos.

Como característica a ser ressaltada nos processos de privatização na região, Almeida destaca, ainda, a manutenção do monopólio na rede básica (incluindo os serviços locais, interurbano e internacional). À exceção do Chile, onde três anos depois da privatização a rede básica foi aberta à concorrência, nos demais países esta abertura tem sido lenta e freqüentemente prorrogada.

Os principais desafios das reformas no setor na América Latina têm sido associados à urgente necessidade de expansão acentuada das linhas telefônicas (universalização) e à tentativa de minimizar o risco de que a privatização atenda em primeiro lugar à demanda dos mercados mais rentáveis e com maior possibilidade de agregação de valor (Maculan, 1992).

Dispondo de estruturas de regulação ainda deficientes,¹⁸ Bitran e Saavedra (Almeida, 1997) argumentam que um dos aspectos negativos do pro-

¹⁸ Almeida (1997) ressalta que, em sua grande maioria, as estruturas de regulação na América Latina foram montadas posteriormente à privatização, quando as condições básicas da concessão e venda já estavam negociadas e estabelecidas.

cesso de privatização na América Latina foi o estabelecimento de agências de regulação muito fracas, pouco capacitadas para arbitrar as pesadas disputas — envolvendo as poderosas empresas do setor — relativas à formação de preços e à entrada de novos concorrentes.

4. Os novos desafios da regulação das telecomunicações

As experiências de privatização e abertura de mercado no setor de telecomunicações, popularmente associadas a políticas de “desregulação” que, do ponto de vista do papel do Estado, implicariam sua renúncia às atribuições de controle e coordenação de atividades tradicionalmente sob sua responsabilidade têm mostrado que, apesar do *lobby* fortíssimo da desregulação das últimas décadas, os governos continuam tendo uma importância vital no funcionamento do setor.

A visão reducionista e fundamentalista do mercado — o Graal do mercado perfeito —, para a qual devem ser abolidas todas as distorções ilegítimas e ineficientes provocadas pela intervenção do Estado, é uma abstração,¹⁹ sem confirmação histórica concreta.

A promessa da “desregulação” que conduziria a mercados maiores e mais fortes e governos menores e mais fracos como uma tendência inexorável em âmbito mundial, a se manifestar de maneira uniforme, independentemente do país ou região analisados,²⁰ não encontra evidência empírica nas principais experiências de reforma regulatória no passado recente, na visão de Fiani (1998).

O autor refere-se a Vogel (1996), que, ao estudar as experiências dos principais países capitalistas avançados nos anos 1980, identifica não um enfraquecimento da atuação governamental de controle e supervisão do funcionamento da economia, mas, paralelamente ao aumento do nível de concorrência em monopólios anteriormente protegidos, um aumento significativo no grau de complexidade e sofisticação da atividade regulatória.²¹ Haveria aqui um equí-

¹⁹ Sem dúvida perigosa, inclusive pela sua resposta e visão de mundo simplificador, de fácil assimilação.

²⁰ Na verdade, a tendência à desregulação estaria ligada a duas outras tendências, também de caráter inexorável e uniforme: a globalização (a dissolução das economias nacionais em um único mercado global) e a privatização (venda de ativos anteriormente pertencentes ao Estado, com a conseqüente redefinição dos limites entre o público e o privado) (Vogel, 1996, apud Fiani, 1998).

²¹ Fiani (1998) destaca que um dos problemas típicos criados pela concorrência em atividades antes exercidas por monopólios protegidos é aquele conhecido na literatura econômica como de *preço de acesso*. Este problema é característico em estruturas de rede. Por exemplo, ao se liberar para a concorrência o serviço de chamadas interurbanas, coloca-se o problema das tarifas que as firmas que prestam o serviço das ligações interurbanas terão de pagar para ter acesso às redes de telefonia locais no momento de completar as ligações. Este problema se torna ainda mais complexo quando a firma que opera a rede local também presta o serviço interurbano.

voco, pois frequentemente se confunde o estímulo à competição em um dado mercado com a redução da regulação governamental: *“People tend to use the term ‘deregulation’ indiscriminately to refer both to the introduction of more competition within a market (what I shall call liberalization) and the reduction or elimination of government regulations (what I shall call deregulation) — as if these two were naturally associated”* (Vogel, 1996, apud Fiani, 1998).

Fiani (1998) assinala que ainda que esta associação possa ter sido válida em algum caso específico (por exemplo, no caso das linhas aéreas americanas nos anos 1980), o que se verificou na maior parte dos casos é a combinação da liberalização com a substituição das antigas regras por novas regras de regulação, adaptadas à nova situação.²²

Por outro lado, Fiani assinala que as formas de combinar liberalização e reforma da regulação não foram semelhantes e o que se verificou foram diferenças marcantes nas soluções adotadas em cada país. Para o autor, o papel do Estado na definição das diferenças foi fundamental. O Estado se colocou como, no mínimo, um ator tão relevante como os demais no momento de estabelecer as reformas, notadamente quando da ocorrência de conflitos entre os grupos de interesse, que deixavam espaço para o Estado atuar como árbitro, de acordo com o viés ideológico hegemônico no governo e sua capacidade de atuação institucional (Vogel, 1996, apud Fiani, 1998).

A liberalização e privatização do setor de telecomunicações em diversos países, como visto na seção anterior, tem gerado novos problemas decorrentes do objetivo de introduzir maior competição no setor e garantir serviços básicos (telefonia local) com preços acessíveis (universalização). As reformas têm sido apoiadas no ideal de que a competição promove a universalização, pelo fato de que as empresas (em regime de competição) vão, teoricamente, buscar ampliar o número de consumidores através de preços mais baixos.

No entanto, a ampla concorrência na prestação de serviços telefônicos locais (menos rentáveis e com custos irrecuperáveis)²³ ainda não foi conquistada nos diversos países que implementaram reformas no setor. A universalidade não é um objetivo natural dos mercados, mas uma finalidade social que tem um ônus econômico.

Obviamente, sem restrições, a tendência das empresas operadoras é abandonar os serviços básicos e perseguir linhas de negócios mais lucrativos, atendendo à demanda dos mercados mais rentáveis e com maior possibilidade

²² Exemplos característicos seriam a reforma financeira inglesa de 1986 e a privatização das telecomunicações no Japão em 1985 (Vogel, 1996, apud Fiani, 1998).

²³ O mecanismo do subsídio cruzado foi largamente utilizado para financiar o serviço de telefonia local.

de agregação de valor, ou, então, sujeitar os usuários do serviço básico a tarifas proibitivamente altas.

O financiamento do serviço universal, antes baseado no subsídio cruzado, passa a contar com outros sistemas de transferência, como impostos, cobrança de taxas de acesso ou criação de fundos de universalização, baseados no pagamento de um montante *pro rata* pelas operadoras, definidos pelo governo nos diversos países.

As operadoras de serviços básicos, que atuam em mercados ainda com características de monopólio, são submetidas ao teto de preços (*price cap*) que estabelece um limite superior para a empresa aumentar seus preços menos um valor x a título de aumento de produtividade, justamente para impedir que empresas com poder monopolista cobrem preços abusivos a consumidores.

Na preparação do ambiente de concorrência, em diversos países, um conjunto de regras é estabelecido pelo governo para minimizar o poder de mercado de empresas já instaladas (incumbentes), buscando equilibrar condições de entrada e atrair novas empresas (entrantes). Além disso, no ambiente competitivo é necessário estabelecer regras para o acesso (interconexão).

A interconexão é definida como a ligação entre redes de telecomunicações funcionalmente compatíveis, de modo que os usuários dos serviços de uma das redes possam comunicar-se com os de outra ou acessar serviços nela disponíveis. As incumbentes, que controlam o acesso ao usuário, podem usar este expediente para discriminar novos entrantes, o que inviabiliza a entrada de novas operadoras e, conseqüentemente, a instauração de amplo ambiente competitivo no setor. A interconexão pode-se tornar uma fonte potencial de comportamento anticompetitivo.

A fase de transição de um setor com fortes características de monopólio para um regime de concorrência parcial²⁴ requer um monitoramento constante das mudanças e do comportamento dos agentes envolvidos, exigindo-se o cumprimento de regras estabelecidas, inclusive para evitar atos de concentração e definir, na construção de ambiente competitivo, que grau de concentração (oligopolização) deve e pode ser permitido ou não.

5. Conclusões

As reformas no setor de telecomunicações implementadas recentemente no Brasil podem ser compreendidas como um conjunto de ações sintonizadas

²⁴ Apesar da expectativa generalizada de que o futuro será caracterizado pela concorrência pura, existe uma grande quantidade de aspectos que dificilmente serão conduzidos a bom termo pelo mercado, como a universalização de serviços, interconectividade, poder de mercado e abusos contra o consumidor.

com a tendência mundial de introdução de concorrência em um setor historicamente caracterizado pela presença de empresas e mercados monopolistas. No âmbito desta estrutura fabricada, é imprescindível a existência de regras básicas, permanentemente revistas, e de uma plataforma regulatória que canalize, configure e governe o processo de concorrência.

O conceito de regulação tem um alto grau de imprecisão, decorrente de diferentes modelos de apreensão. Significando tanto controle quanto equilíbrio e mediação de conflitos, o conceito de regulação é figura comum de discurso, referindo-se tanto à prática quanto à teoria.

O conceito de regulação é apropriado em diferentes níveis, sugerindo abordagens macro e microlocalizadas e, ainda, a coordenação e as possibilidades de integração entre determinações estruturantes e ação local.

Incluído em diversos domínios do conhecimento, abarca questões como: a constituição e mudança da natureza de determinados setores (teoria dos monopólios naturais e mercados contestáveis); regulação jurídica, instrumental coercitivo e punitivo e tendências ao esvaziamento do legicentrismo (regulação *top-down versus bottom-up*); construção, lógicas de funcionamento e transformação baseadas na ação coletiva de poder assimétrico, com níveis distintos de legitimidade.

Entretanto, o termo regulação tem sido frequentemente utilizado de modo ambíguo e restrito, buscando justificar as mudanças no papel do Estado, de produtor para regulador. Como retórica, o discurso baseado na regulação, mais do que esclarecer, confunde, na medida em que o emprego do termo tem servido mais para legitimar reformas do que sugerir o aumento significativo no grau de complexidade e sofisticação do papel do Estado.

Sem delimitação clara, a atividade regulatória do Estado pode simplesmente se restringir à atividade de fiscalização e aplicação de multas (geralmente após o dano causado). Limitando-se a ações corretivas, a regulação pública permanece refém da informação assimétrica e de posturas reativas pouco eficazes.

No entanto, a regulação sugere uma combinação de domínios sociais, econômicos, jurídicos e políticos, cujas dimensões e perspectivas de análise remetem à possibilidade de uma regulação multifatorial, que tenta dispor de recursos para lidar com a crescente complexidade nas relações dos vários setores de serviços públicos concedidos.

Neste sentido, o conceito de regulação na atualidade deve considerar uma complexidade de relações que não são de exclusiva propriedade da teoria econômica ou jurídica. A dimensão política do conceito (especialmente na regulação da concorrência) passa a ser fundamental e presente em toda ação regulatória.

Referências bibliográficas

- Almeida, Marcio W. Telecomunicações. In: *Infra-estrutura: perspectivas de reorganização*. Ipea. Brasília, 1997.
- Baumol, W. J.; Panzar, J. C. & Willig, R. D. Contestable markets: an uprising in the theory of industry structure. *American Economic Review*, 73(3), 1983.
- Chang, Ha-Joon. The economics and politics of regulation. *Cambridge Journal of Economics*, 21(6):703-28, 1997.
- Coase, Ronald. The problem of social cost. *Journal of Law and Economics*, Oct. 1960.
- Dores, A. B. Telecomunicações: o novo cenário. BNDES. Brasília, 1999. mimeog.
- Enthoven, Alan. *Health plan*. Reading, Mass., Addison-Wesley, 1980.
- Fiani, Ronaldo. Teoria da regulação econômica: estado atual e perspectivas futuras. In: <http://www.ie.ufrj.br>. 1998.
- Fischer, Tânia; Teixeira, Expedito & Heber, Florence. Estratégias de gestão e reconfiguração organizacional: os setores de energia elétrica e telecomunicações. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, 32(3):9-27, maio/jun. 1998.
- Friedman, Milton. *Capitalism and freedom*. Chicago, University of Chicago Press, 1962.
- Heber, Florence. A dimensão política de regulação da concorrência. In: Congresso Brasileiro de Regulação de Serviços Concedidos, 1. *Anais...* Salvador, Agerba, 2000.
- Kahn, Alfred. *The economics of regulation: principles and institutions*. Nova York, John Wiley & Sons, 1970/71.
- Kuttner, R. *Tudo à venda*. São Paulo, Companhia das Letras, 1998.
- Maculan, A-M. Telecommunications policy and new forms of globalization in Latin America. México, 1992. mimeog.
- Olson, Mancur. *The logic of collective action*. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1965.
- Pessini, José Eduardo & Maciel, Cláudio. Modelos de regulação e políticas públicas em telecomunicações. In: Coutinho, L.; Cassiolato, J. E. & Silva, A. L. (orgs). *Telecomunicações, globalização e competitividade*. São Paulo, Papirus, 1995.
- Pires, José Cláudio. *Políticas regulatórias no setor de telecomunicações: a experiência internacional e o caso brasileiro*. Rio de Janeiro, BNDES, 1999. (Textos para Discussão, 71.)
- . Problemas regulatórios nas indústrias de infra-estrutura no atual contexto brasileiro. In: Congresso Brasileiro de Regulação de Serviços Concedidos, 1. *Anais...* Salvador, Agerba, 2000.

——— & Piccinini, M. S. *Aspectos tecnológicos dos serviços de telecomunicações*. Rio de Janeiro, BNDES, 1997.

Possas, Mário; Fagundes, Jorge & Pondé, João. Defesa da concorrência e regulação de setores de infra-estrutura em transição. In: <http://www.ie.ufrj.br>. 1998.

Shultze, Charles. *The public use of private interest*. Washington, The Brookings Institution, 1977.

Velasco Jr., Licínio. *A economia política das políticas públicas: as privatizações e a reforma do Estado*. Rio de Janeiro, BNDES, 1997. (Ensaio BNDES, 55.)

Vogel, Steven K. *Freer markets, more rules*. Ithaca, Cornell University Press, 1996.