



Brasília | ano 53 | nº 210
abril/junho – 2016

Regulação às avessas

Um estudo de caso no setor de telefonia brasileiro

ANDRÉ FELIPE CANUTO COELHO

Resumo: Figuras recentes no universo estatal brasileiro, as agências reguladoras ainda têm seu papel questionado. Com o objetivo de contribuir para esse questionamento, avalia-se a sua atuação numa atividade econômica permeada por contínuos progressos científicos, em que a assimetria de informações é o resultado natural da adoção de novas tecnologias: o setor de telefonia. Mediante o estudo de alguns casos emblemáticos ocorridos há alguns anos, apontamos que a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) não tem conseguido cumprir de forma efetiva o seu papel de ente regulador em virtude das fortes assimetrias de informação que cercam o setor de telefonia brasileiro.

Palavras-chave: Regulação estatal. Telefonia. Assimetria informacional. Anatel.

1. Introdução

Seguindo uma tendência internacional, o Brasil decidiu acabar com os monopólios em diversos setores estratégicos. A reforma não se limitou à venda de empresas para o setor privado, mas veio acompanhada da abertura dos mercados para novas prestadoras. Uma das justificativas para o modelo adotado era o de que “a concorrência seria boa tanto para o desenvolvimento econômico, porque apressaria a expansão da planta de serviços, como para o consumidor, pois geraria disputa, com melhoria de preços e serviços” (SUNDFELD, 2000, p. 35). No entanto, há uma indagação: como instaurar a concorrência em segmentos que permanecem sob regime de monopólio ou de oligopólios? A questão do monopólio natural vem à mente:

Recebido em 16/6/15
Aprovado em 17/9/15

Virtualmente, todos os serviços públicos são monopólios naturais. Serviços municipais de água, companhias de energia elétrica, sistemas de disposição de esgoto, companhias telefônicas e muitos serviços de transporte são exemplos de monopólios naturais, tanto em níveis locais quanto nacionais (FERGUSON, c1974, p. 317).

Um dos temas mais palpitantes da atualidade é o que trata da regulação estatal dos serviços que satisfazem às necessidades primordiais dos cidadãos. As privatizações contribuíram para a relevância desse fenômeno. Os fatores que levaram à privatização de diversos setores econômicos estratégicos no Brasil foram vários, ressaltando-se o exaurimento da capacidade de investimento estatal, impossibilitando tanto a expansão como a modernização e a universalização desses serviços. Entretanto, a operação privatizadora não resolve, por si só, toda a complexa problemática que desponta nos planos jurídico, econômico e até mesmo político: é apenas seu ponto de partida.

É evidente que a regulação econômica é uma das funções essenciais do Estado subsidiário, que se configura basicamente como emanção do denominado poder de polícia. Tal regulação comprime o âmbito de liberdade no campo econômico por meio do estabelecimento de limites ao seu exercício e pela imposição de obrigações, com a finalidade de harmonizar os direitos dos prestadores e usuários de serviços públicos.

Todavia, atualmente a regulação econômica apresenta um novo sentido, consequência da assunção da função de estimular e proteger a livre concorrência em benefício dos consumidores, o que leva a uma política de segmentação dos diversos mercados, na medida do possível, junto com a desregulação das atividades comerciais e industriais. Do contrário, o âmbito em que se encontram a oferta e a procura receberia sinais falsos ou artificiais, alterando-se o sistema natural de formação dos preços e as condições de transação que atuam sobre elas.

Sabe-se, pela experiência dos sistemas interventores, que, ao incidir artificialmente, o custo dos mecanismos estatais acaba sendo pago pela própria comunidade, sobre cujos membros recaem os efeitos nocivos de uma economia ineficiente. Existe, assim, certo consenso relativamente à eficiência de alguns mecanismos e atributos de mercado, passando-se pela conveniência de introduzi-los em setores que estavam submetidos ao monopólio estatal, especialmente no tocante à criação de um ambiente de concorrência.

A busca da eficiência social nessas atividades depende da criação de estruturas de mercado favoráveis, o que somente pode acontecer mediante a reorganização da forma de sua exploração. Em parte, isso foi objeto da legislação que veio a disciplinar esses setores. Contudo, o estímulo a um ambiente efetivamente competitivo, apto à condução de

uma eficiência social em cada um deles, devido aos seus próprios limites estruturais, dependerá da atuação constante dos entes reguladores.

Daí se depreende que o Direito tem papel fundamental para a introdução e a manutenção de um regime de concorrência, tanto na criação de uma estrutura confiável que permita consolidar as expectativas dos agentes econômicos envolvidos, quanto na definição de uma estrutura legal e institucional capaz de exercer um controle eficiente sobre as atividades privatizadas.

Um elemento essencial desse processo foi a criação de uma inovação institucional para a atuação do Estado: as agências reguladoras com autonomia operacional e financeira. Já que trazer os investidores privados foi a solução visualizada para aumentar os investimentos sem sacrificar a disciplina fiscal, necessitava-se implementar uma moldura regulatória apropriada para atraí-los (TURCZYN, 2000).

Por outro lado, a constatação de que a atividade econômica deve estar no setor privado não afasta a exigência de que essa atividade, sobretudo no espaço público, seja amplamente regulada e fiscalizada por agências públicas e independentes:

é preciso que o Estado esteja aparelhado para fiscalizar, porque nada garante que as estradas que são exploradas privadamente, ou a telefonia que é explorada privadamente, vão ser eficientes ou comprometidas com o interesse público (BARROSO, 1996, p. 515).

Concomitante com a reformulação da atuação estatal na ordem econômica brasileira, o País ingressava num novo momento histórico, naquilo que Castells (1999, p. 87) denominou economia informacional e global:

É informacional porque a produtividade e a competitividade de unidades ou agentes nessa economia [...] dependem basicamente de sua capacidade de gerar, processar e aplicar de forma eficiente a informação baseada em conhecimentos. É global porque as principais atividades produtivas, o consumo e a circulação, assim como seus componentes (capital, trabalho, matéria-prima, administração, informação, tecnologia e mercados) estão organizados em escala global, diretamente ou mediante uma rede de conexões entre agentes econômicos.

Ora, um dos pressupostos teóricos citados pela literatura econômica como necessário à comprovação de que a livre concorrência nos mercados leva à alocação eficiente de recursos e à satisfação dos agentes é justamente a existência de perfeita informação entre consumidores e produtores (SALGADO, 2003, p. 2) No mundo fático, porém, os fabri-

cantes – e não os consumidores – detêm melhores informações sobre o funcionamento de produtos: são as assimetrias informacionais.

O conceito de informação assimétrica é uma das justificativas de ordem normativa para os governos adotarem mecanismos de regulação. Mais que um simples argumento teórico, a tarefa de informar tornou-se essencial para a atuação estatal no presente contexto econômico de modo que, para viabilizar o equilíbrio de mercado, sobretudo no setor de infraestrutura, é imprescindível que o Estado exerça papel positivo na sinalização de qualidade e no estabelecimento dos padrões mínimos de segurança dos produtos e serviços ofertados aos consumidores.

Este estudo busca contribuir para uma discussão acerca das agências reguladoras do Brasil, avaliando a sua atuação numa atividade econômica constantemente bombardeada por novos progressos científicos e em que a assimetria de informações é o resultado natural da adoção de novas tecnologias: o setor de telefonia. Procuraremos verificar se a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) tem conseguido cumprir o seu papel de ente regulador a despeito das fortes assimetrias de informação que cercam o setor de telefonia brasileiro. Para Justen Filho (2002, p. 327), é da essência de um regime regulatório a verificação da eficiência da empresa privada que passa a fornecer bens de interesse coletivo: “O Estado tem o dever de verificar o atingimento por parte do empresário privado dos mais elevados níveis de eficiência, assim entendida a relação entre recursos aplicados e vantagens para usuários”.

Para realizar essa avaliação, faremos uso da teoria do agente-principal, instrumental da teoria dos jogos, em que a assimetria de informação tem papel basilar. Esse instrumental amolda-se com perfeição ao modelo regulatório brasileiro no setor de telefonia: o

órgão regulador assume a forma de principal e as firmas reguladas, a de agentes. Uma vez que as empresas de telefonia conhecem mais que o regulador sobre as condições de operação e planejamento, o principal procura estabelecer incentivos de modo que as ações dos agentes contribuam ao máximo para satisfazer a seus objetivos. Ademais, a analogia entre a agência (como principal) e as firmas reguladas (como agentes) já tem sido utilizada de maneira eficiente por diversos autores, como Vickers e Arrow (1988), Santana (1995) e Andrade (2000).

Dado que o nosso tema está inserido na questão maior da regulação estatal no domínio econômico, de início procuraremos uma conceituação para o instituto da regulação. Em seguida, trataremos da estreita ligação entre a ciência jurídica e a econômica. Será a economia que nos mostrará a regulação como forma de suprir as falhas ou deficiências de mercado, quando então focalizaremos o caso de informação assimétrica. Por último e uma vez que o objetivo central do presente trabalho é fazer uma análise empírica da atuação da estrutura regulatória na telefonia brasileira, descreveremos sucintamente a teoria do agente-principal para então analisar os casos coletados.

2. A regulação da ordem econômica

2.1. Uma delimitação conceitual

Ao falarmos da regulação estatal da economia, defrontamo-nos com normas impostas para reduzir as alternativas de ação dos agentes econômicos, buscando imprimir determinada disposição a um setor específico ou a todo o sistema. Por meio da regulação, o Estado procura impor limites às opções econômicas inerentes à ação livre no mercado, buscando

alcançar fins que não dizem respeito inerentemente ao interesse privado daqueles que têm suas alternativas restringidas (FARACO, 2003, p. 140).

Costuma-se afirmar que a intervenção estatal no domínio econômico engloba o que se designou acima como regulação. Mas há, na verdade, uma distinção entre esses dois termos: intervenção é a atuação estatal no campo da *atividade econômica em sentido estrito* – *i.e.*, aquela de titularidade dos particulares –, ao passo que regulação é a ação do Estado no campo da *atividade econômica em sentido amplo*. Assim, a expressão *atuação estatal* permite designar a globalidade da ação estatal em relação ao processo econômico, inclusive sua atuação sobre a esfera do público – *i.e.*, aquelas atividades de titularidade do Estado (GRAU, 2001, p. 154-155).

Tal atuação do Estado pode ocorrer de forma direta, quando a produção de utilidades econômicas é feita por meio de órgãos estatais que controlam os respectivos meios, ou de forma indireta, quando são criadas normas que afetam o âmbito de ação dos agentes econômicos (SOUZA, 1999, p. 333). A ação reguladora abrange, portanto, esta última.

Foi com esse enfoque que o termo *regulação* passou pela reforma do Estado brasileiro na década de 1990: instrumento jurídico que, entre outras atribuições, estimule a concorrência e coíba a concentração do poder econômico. Daí o papel do Estado regulador em suprir as deficiências do mercado mediante normas como as que impõem obrigações de universalização e de qualidade nos serviços de telecomunicações (LAENDER, 2002, 41-42). Essas novas regras seriam muito menos restritivas e amplas, deixando uma grande margem de liberdade para os agentes econômicos.

Desse modo, identificam-se como regulação normas de caráter bastante diverso, abran-

gendo desde a política monetária e fiscal até a decisão da prefeitura local quanto à autorização do transporte público de passageiros. No entanto, conforme o objetivo deste trabalho, a análise que segue volta-se mais especificamente para a regulação dirigida a normatizar a dinâmica específica de um determinado setor, o de telefonia, em vista das suas características próprias. Essa regulação setorial tenderá a limitar as escolhas referentes às variáveis econômicas que constituem as opções fundamentais a serem controladas pelos agentes privados que atuam em dado mercado.

2.2. Entre o direito e a economia

A atuação estatal na economia em geral é, na análise jurídica, tradicionalmente identificada e legitimada pelo atendimento a um interesse público – um interesse que transcende os indivíduos tomados isoladamente, pois diz respeito a toda uma coletividade. A menção a um interesse público reflete a percepção de que o poder do Estado existe não como um fim em si, ou para atender a interesses próprios ou dos governantes, mas para a consecução de interesses da sociedade em geral, isto é, que são externos à pessoa que o está exercendo (FARACO, 2003, p. 146).

A partir disso, caracterizam-se os princípios reitores do direito público. Na lição de Chevallier (1996, p. 142), o regime jurídico-administrativo seria todo delineado em função de dois princípios: a supremacia do interesse público sobre o privado e a indisponibilidade desses interesses pela Administração. Com base na noção de interesse público, chega-se às linhas estruturantes do regime jurídico de direito público (em especial do administrativo, mas também do econômico).

Todavia, na análise de atuações concretas do Estado, a mera referência a um interesse

público não é suficiente para aferir o pleno significado (e até mesmo a legitimidade) daquelas. A simples menção ao interesse público não basta para a compreensão da regulação (e a realização de um juízo sobre sua legitimidade). É um conceito que, nesse ponto, pela generalidade com que é formulado, acaba por nada dizer, pois engloba todo e qualquer interesse legalmente reconhecido como tal. Efetivamente, a forma de os publicistas não redundarem na busca de fundamentos não jurídicos para a sua disciplina foi o preenchimento da noção de interesse público com aqueles interesses que o próprio ordenamento atribui ao Estado.

Com isso, tende-se a afastar a discussão quanto ao conteúdo efetivo da noção de interesse público em cada situação concreta. A mera referência a um interesse público que abstratamente justifica toda a ação estatal faz com que a análise jurídica desta se torne puramente formal e não considere o que está sendo efetivamente visado, nem quais são, por conseguinte, os interesses realmente afetados. Deixa-se de lado, nessa perspectiva, o que concretamente poderia preencher o conceito em cada caso.

O jurista acaba desconsiderando as justificativas e fins do que está sendo realmente buscado com certa atuação estatal, inclinando-se a aceitar que o direito desempenha um papel meramente instrumental e acessório na execução de políticas públicas. Nessa linha, o direito econômico é estudado como mero instrumento voltado à implementação de decisões econômicas tomadas por determinado governo.

São consideradas as estruturas dos órgãos que desempenham essa função, as formas que podem assumir os instrumentos normativos utilizados, mas deixa-se de lado a análise quanto ao que aquela ação estatal representa na ordem econômica, quem ganha e quem perde com determinada regulação e se isso apresenta legitimidade dentro do ordenamento jurídico. No âmbito do direito econômico, é difícil pretender ignorar o benefício imediato a um interesse específico. Porém, isso não contribui para modificar a abordagem feita a partir de um interesse público geral. Argumenta-se apenas que, em determinado caso, o atendimento de um interesse privado justifica-se em nome do interesse público.

O recurso à teoria econômica, nesse ponto, acaba sendo inevitável. A partir dela é possível sistematizar e organizar no plano teórico as diversas situações que tendem a levar à regulação. Possibilita, também, a compreensão do raciocínio que serve de referência à formulação das respectivas políticas reguladoras.

Isso não significa, contudo, que toda ação reguladora parta da identificação precisa de uma dessas hipóteses ou que apresente uma necessária racionalidade econômica. O que há efetivamente, no caso concreto, é

a percepção de que o mercado não é adequado ao atendimento de determinados fins. Partindo-se da teoria econômica, porém, é possível construir hipóteses que permitam formular uma explicação comum para identificar os objetivos visados nos diversos casos.

2.3. As falhas de mercado

A regulação estatal torna-se necessária (e legítima) naqueles aspectos em que o próprio mercado não consegue atuar de modo satisfatório. Nesses casos, o mercado é falho em levar dado setor ou todo o sistema econômico à produção de certos resultados, verificando-se, portanto, falhas de mercado. Ou seja, as forças de mercado não conduzem à situação de maior eficiência econômica.

Essas falhas são consideradas aqui no sentido dado pela teoria econômica neoclássica, o qual não corresponde à dimensão mais ampla que seria atribuída por um enfoque keynesiano. Neste, o mercado em sua totalidade é considerado como um mecanismo necessariamente falho, recusando-se a concepção que permeou o pensamento clássico, para o qual o funcionamento livre do mercado tenderia a um equilíbrio, justificando-se as crises de superprodução ou escassez pela influência de fatores externos. Para os keynesianos, são apenas essas forças exógenas que corrigiriam os desequilíbrios inerentes ao mercado. As políticas macroeconômicas elaboradas a partir desse paradigma teórico (tal como o estímulo à criação de demanda com base em dispêndio público) podem ser enquadradas no conceito de regulação. Entretanto, o objeto desta pesquisa são as ações reguladoras setoriais, que buscam disciplinar atividades específicas. Por isso, a análise estará centrada mais nos modelos que procuram explicar essas distorções típicas no sistema econômico.

Verifica-se uma situação de eficiência econômica quando: (a) é impossível produzir uma mesma quantidade de produto final utilizando uma combinação de insumos e outros fatores de produção mais baratos; ou (b) é impossível produzir uma maior quantidade de produto final utilizando a mesma combinação de insumos e outros fatores de produção.

A compreensão das hipóteses nas quais as falhas de mercado são formalizadas em âmbito teórico exige considerar o modelo idealizado de mercado que costuma ser tomado como referência pela doutrina. A questão é tratada, em teoria, a partir do paradigma de um mercado funcionando em concorrência perfeita, o qual possibilitaria a maximização dos ganhos de produtores e consumidores, com uma alocação ótima de recursos sociais daquilo que é considerado mais valioso.

É possível compreender esse postulado microeconômico sem o recurso a esquemas teóricos mais sofisticados. O dado fundamental desse paradigma é que nenhum agente econômico manifesta qualquer influência na determinação de preços. Assim, o montante do que produzem ou compram não será suficiente para afetar a oferta e a demanda global de certo produto. Ao mesmo tempo, todos detêm informação perfeita sobre o valor do que está sendo transacionado.

Um sistema baseado na detenção de informações perfeitas pelos agentes, assim como na pulverização total do poder de fixar preços, tende a alcançar um equilíbrio no qual a receita obtida com qualquer produto equivale ao custo marginal de produzi-lo. Em teoria microeconômica, o custo marginal refere-se àquele incorrido na produção de uma unidade a mais de certo bem.

Também não é demasiado informar que o custo, para os economistas, incorpora uma remuneração adequada do capital empregado.

Isso porque os empresários, maximizadores de seu bem-estar (representado pela diferença entre a receita total e o custo total de sua atividade), expandirão a oferta até o ponto em que os consumidores estejam dispostos a remunerá-los com o suficiente para cobrir os custos de se produzir uma unidade a mais.

Em princípio, as deficiências de mercado envolveriam algumas situações básicas, que poderiam ser assim sintetizadas: (a) deficiência na concorrência; (b) bens coletivos; (c) externalidades; (d) mercados incompletos; (e) deficiências (assimetrias) de informação; e (f) desemprego, inflação e desequilíbrio (MAJONE, 1996, p. 76). No subitem que segue, explicitaremos as assimetrias de informação.

Destacamos, antes de tudo, que a adoção de premissas que não encontram necessária correspondência na realidade não torna inúteis as hipóteses e modelos considerados. Como em todo modelo científico, certa dose de simplificação é sempre necessária, pois o que se busca não é uma descrição pormenorizada de dada realidade, mas a identificação de certos nexos de causalidade subjacente a ela (por exemplo, se o ingresso de mais um concorrente em determinado mercado é capaz de levar a uma redução de preço).

2.3.1. Assimetria de informação

As assimetrias de informação referem-se à diversidade de conhecimento dos agentes envolvidos no processo produtivo. Alguns deles dispõem de informações fundamentais acerca das circunstâncias necessárias à tomada de decisões. São, geralmente, os agentes diretamente relacionados com o processo de produção. Todavia, a grande massa de sujeitos participa das relações econômicas (e de outra natureza) sem dispor de conhecimento equivalente, de modo que suas decisões são imperfeitas ou inadequadas. O domínio do conhecimento transforma-se em instrumento de relevância fundamental não apenas sob o ângulo direto e imediato da capacidade produtiva, mas também a propósito de inúmeras circunstâncias acessórias. Assim, a ausência de domínio de tecnologia pode excluir determinados empresários da competição no mercado.

Não se pode imaginar que todos os agentes que atuam no mercado disponham de idêntica situação subjetiva. A variação refere-se não apenas ao poder econômico, ainda que possa ser derivação dessa característica. Há agentes que participam profissionalmente do mercado: organizam-se e estruturam-se para produzir e fazer circular bens e serviços, conhecendo (ou devendo conhecer) profundamente as virtudes e defeitos correspondentes. Contudo, há agentes em situação de depen-

dência, na acepção de ausência de condições de realizar as melhores escolhas, inclusive pela não disponibilidade de informações acerca de qualidades e defeitos inerentes às diversas alternativas disponíveis.

A assimetria de informação significa, então, que os diversos agentes que participam do processo econômico detêm diferentes graus de informação, podendo dispor de melhor condição de escolha do que outros. A titularidade da informação se transforma numa espécie de bem econômico de segundo grau, já que propicia grandes vantagens econômicas. Daí deriva que os titulares do conhecimento tentam evitar a difusão para a coletividade das informações mais fundamentais.

O Estado intervém, por isso, para impor a obrigação de difusão de informações essenciais, que permitam aos sujeitos dotados de menor poder a realização de escolhas mais adequadas.

3. A teoria do agente-principal

Na linguagem da teoria dos jogos, um principal é qualquer empresa ou pessoa que contrata outra empresa ou pessoa para realizar determinados serviços. Em nosso caso, o regulador assumiria a forma de principal e as empresas reguladas assumiriam a condição de agentes (GARDNER, 1996, p. 309).

A regulação tratada como um problema agente-principal teve como um de seus primeiros estudos o de Baron e Myerson (1982), com a publicação do artigo *Regulating a monopolist with unknown costs*, que trata da regulação de firmas que têm mais informações sobre suas atividades que o próprio regulador poderia ter. Dessa forma, entre o agente e o principal há uma relação em que o segundo necessita induzir o primeiro a agir em confor-

midade com os interesses daquele. Contudo, devido à assimetria de informações, o órgão regulador pode acabar sendo *manipulado* pelas firmas reguladas, que detêm informações com as quais o principal não conta.

A assimetria de informação ganha destaque na relação entre agente e principal, pois reflete o fato de o órgão regulador estar menos informado que a firma regulada acerca do nível de eficiência desta, sendo de fato aspecto central em qualquer ação regulatória.

Não há como o regulador conhecer todas as atividades de uma firma. Por isso, em algumas situações, ele pode estar recebendo informações especializadas sobre as quais não tem pleno conhecimento e agindo de modo a beneficiar o agente. Esse caso é conhecido como *seleção adversa*, pois o principal não conhece alguns parâmetros denotativos de eficiência da firma regulada.

Ademais, algumas informações nem mesmo são observáveis pelo principal, como excesso de pessoal ou gastos desnecessários, uma vez que o agente pode estar ocultando ineficiências internas de modo a se beneficiar no futuro. Essa é uma situação em que os agentes entram em perigo moral (*moral hazard*), dado que suas ineficiências não lhe impõem custo algum. No setor de telefonia, uma operadora poderia estar desejando parecer menos eficiente de modo a induzir níveis tarifários futuros mais favoráveis. Embora possam combater o risco moral, as auditorias feitas no sentido de minorar esses problemas dificilmente conseguem prevenir ou remediar a seleção adversa.

A relação entre agente e principal pode ser vista, segundo Santana (1995, p. 406), em diversos níveis como: grupos sociais – governo – regulador – firmas.

Cada elo nessa cadeia representa um grupo de interesses no processo regulatório, geralmente divergentes, que, aliados à assimetria

de informação, é fonte potencial de ineficiências na formulação e na implementação de regulações. A firma é mais bem informada que o regulador sobre condições de custo, por exemplo. Como geralmente seus objetivos são diferentes, o principal pode estar querendo induzi-la a tomar decisões de preços, produção e investimentos que respondam aos interesses da sociedade nas condições dadas de custo. Entretanto, por outro lado, o agente pode estar interessado, por exemplo, em maximizar lucros.

Verificamos, nesse contexto, uma tensão e possível ambiguidade no papel do regulador. Como deve responder, ao mesmo tempo, a interesses da sociedade e aos interesses das firmas reguladas de modo a alcançar compromissos satisfatórios, o regulador necessita de conhecimento técnico e meios materiais e humanos, além de um mandato bem definido – o que, no entanto, não lhe assegura um funcionamento sem distorções.

Quando políticas de regulação mediante normas jurídicas não conseguem remediar os problemas de mercado que supostamente deveriam corrigir, ou ainda quando a intervenção gera consequências não intencionais adversas sobre a eficiência, está-se diante do colapso regulatório (*regulatory failure*), conforme demonstraremos nos casos que seguem (SANTANA, 1995, p. 406).

4. A Anatel (principal) versus agentes (empresas de telefonia): levantamento de casos em que a assimetria de informação desempenha um fator decisivo

Selecionamos alguns casos emblemáticos de assimetria de informação em desfavor do principal (a Anatel). O art. 19 da Lei nº 9.472/1997 (Lei Geral das Telecomunicações – LGT) atribui à Anatel a implementação da política nacional de telecomunicações, devendo, para isso, fiscalizar a prestação dos serviços e reprimir infrações dos direitos dos usuários. No entanto, as situações elencadas a seguir mostram deficiências graves na atuação do órgão regulador da telefonia brasileira.

4.1. A lentidão da Anatel em prejuízo da competição

A abertura do mercado de telecomunicações no Brasil obedeceu a um cronograma detalhado, segundo o qual, até o ano de 2001, haveria um duopólio nas três regiões em que foi dividido o País para a exploração de ligações locais entre as concessionárias e suas empresas-espelho, conforme o quadro abaixo delineado por Pires (1999, p. 69).

No início de janeiro de 2003, a Global Village Telecom (GVT) – a operadora que compete com a Brasil Telecom (BrT) pelo mercado na oferta de serviços telefônicos em nove estados das regiões Sul, Centro Oeste e Norte do Brasil – ganhou a conta de uma revendedora de veículos de Curitiba. De acordo com informação da GVT, ao substituir os serviços da BrT pelos da nova operadora, o cliente reduziria em 35% o valor de sua conta telefônica mensal. Porém, havia uma condição: para não perder clientes, solicitou à BrT que interceptasse as ligações para seu antigo número e informasse os novos, em acordo com o art. 12 do Regulamento do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC), aprovado pela Resolução Anatel nº 85/1998:

Art. 12. O usuário do STFC tem direito:

I – de acesso ao serviço, em suas várias modalidades, em qualquer parte do território nacional;

II – à liberdade de escolha de sua prestadora de serviço, em suas várias modalidades;

[...]

XX – à interceptação pela prestadora do STFC na modalidade local, sem ônus, das chamadas dirigidas ao antigo Código de Acesso e à informação de seu novo código, quando da alteração de Prestadoras, observados os prazos do art. 27 do Plano Geral de Metas de Qualidade (ANATEL, 1998).

O direito de interceptação é garantido aos usuários, independente do motivo da troca de operadora. No entanto, a BrT não o fez prontamente, segundo a Reclamação Administrativa nº 53500.001010/2003 (ANATEL, 2003), interposta pela GVT ainda no mês de janeiro.

No final de março de 2003, a Anatel determinou, por medida preventiva, que a BrT fizesse a interceptação. O cliente, entretanto, já havia desistido de mudar de operadora. De acordo com o presidente da GVT, esse é um

entre vários exemplos de práticas anticompetitivas da BrT, que não são evitadas por falta de agilidade nas decisões do órgão regulador (Anatel, 2004).

O ex-ministro das Comunicações, Miro Teixeira, já tratou do tema: “Por que não se decide a Anatel? O poder de inércia é, muitas vezes, superior ao da ação objetiva e direta”. Para ele, a transparência da reguladora teria de ser demonstrada por sua eficiência na análise do setor, e na decisão de processos em tempo hábil, tentando até evitar que ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) as partes tenham de recorrer (FUOCO, 2003).

Como, em tempo hábil, não teve como comprovar as informações requeridas, a Anatel não pôde inibir a prática anticompetitiva da BrT.

4.2. Os erros nas contas de telefone

As concessionárias negam, mas empresas especializadas em consultoria de gestão e auditoria de serviços de telecomunicações do Rio de Janeiro e São Paulo sustentam que há alta incidência de erros nas contas telefônicas. Segundo consultores ouvidos pela *Folha de S.Paulo*, a taxa alcançaria um valor médio de 12% do valor das contas das empresas que passaram por auditoria (LOBATO, 2004).

A privatização dos serviços públicos e o reajuste das tarifas acima da inflação nos últimos anos criaram um mercado para a consultoria de redução de gastos, da qual faz parte a auditoria das contas telefônicas de grandes usuários corporativos. Cinco empresas de consultoria ouvidas pela *Folha de S.Paulo* afirmaram existir uma incidência significativa de erros nas contas. A ocorrência, segundo elas, varia de uma operadora para outra, e até mesmo de um cliente para outro na mesma concessionária (LOBATO, 2004).

Os erros tidos como mais frequentes são: a cobrança de tarifa acima do valor pactuado em planos especiais oferecidos pelas teles; falhas de medição da duração de ligações interurbanas e internacionais; cobrança de pulsos em excesso em ligações locais; e existência de linhas que não foram encomendadas pelos clientes.

O engenheiro-sócio da Auditfone revelou que a margem média de erro apurada em uma base de 30 clientes, pessoas jurídicas, é de 12%, sendo maior na telefonia fixa e menor nas empresas de celular que recentemente implantaram suas redes. Entretanto, uma diretora da In Voice, que afirmava monitorar um total de cinco milhões de ligações por mês, para 12 clientes, detectou um erro médio equivalente a 6,5% do valor das contas.

Segundo Lobato (2004), “em alguns clientes, o percentual é muito pequeno, inferior a 1%, mas tivemos um caso de 18%”.

De acordo com a Gerente de Operações da Summus Serviços de SP, a falha mais frequente detectada foi a cobrança incorreta de tarifa, por causa da grande diversidade de planos com preços especiais criados pelas concessionárias para atrair novos clientes corporativos e manter os que ela já tem: “quando os clientes mudam de plano, em 90% dos casos, as contas vêm com erro. Se não ficar atento, o cliente paga mais do que havia sido ofertado” (LOBATO, 2004).

Nas ligações de longa distância, consoante informou o diretor da Entelcorp, ocorreram erros na medição do tempo de duração da chamada e nos denominados degraus tarifários, pois havia quatro tarifas para os interurbanos, dependendo da distância entre a origem e o destino da chamada (LOBATO, 2004).

Para a CL Consultores, do Rio de Janeiro, os erros mais comuns foram a cobrança de tarifa diferente da que foi pactuada entre as companhias e o cliente, e o erro no registro de duração das chamadas. Asseverou ter detectado erros de até 20% do valor da conta (LOBATO, 2004).

As concessionárias de telefonia contestaram com veemência as informações sobre erros de cobrança em contas apontados por empresas de consultoria. O vice-presidente de redes da Telefônica revelou que a planta de telefonia da empresa é 100% digitalizada e que o sistema de registros de chamadas, “se não for infalível, está muito próximo da perfeição”.

Essa suposta “perfeição” atenderia ao objetivo da operadora de obter a remuneração justa pelo serviço prestado e à proteção do cliente. Para tanto, um conjunto de ferramentas garantiria a supervisão do funcionamento das centrais telefônicas: quando um problema fosse detectado, seria logo corrigido. Segundo o executivo, os processos de tarifação e de

faturamento, que envolvem os registros de coleta e bilhetagem da Telefônica, estavam sendo certificados semestralmente pela ABNT há dois anos (LOBATO, 2004).

A BrT afirmou, por meio de nota, que seus processos de coleta, registro, tarifação e faturamento das chamadas para a emissão das contas são certificados semestralmente pelo órgão certificador independente Bureau Veritas Quality International (BVQI), credenciado pela Anatel e que possui o selo do Inmetro (LOBATO, 2004).

A Telemar afirmou, por meio de nota, que

[...] refuta especulações de terceiros sem devido credenciamento sobre um percentual de erro em aferição de conta ou faturamento e que os percentuais divulgados por alguns consultores são inverídicos e absurdos (LOBATO, 2004).

Por outro lado, a informação foi recebida com surpresa pela Anatel. O gerente-geral de Qualidade e Superintendente de Serviços Públicos em exercício da agência disse desconfiar da veracidade dos dados, por se tratar de um percentual:

É uma informação inesperada para nós. É preciso ver o que os consultores consideram como erro nas contas e se as concessionárias reconhecem as falhas apontadas. Podem estar supervalorizando o trabalho deles (LOBATO, 2004).

A diretoria da In Voice insistiu que os erros apontados por sua empresa foram reconhecidos pelas operadoras: “Se nossos relatórios fossem irreais, as teles contestariam. Só apontamos os erros absolutamente comprovados” (LOBATO, 2004).

As estatísticas da Anatel sobre erros de cobrança nem de longe se aproximam do percentual apontado pelos consultores. As me-

tas estabelecidas pelo Plano Geral de Metas de Qualidade para o STFC admitem, em seu art. 36, c, até duas contas erradas em cada mil emitidas, mas se baseiam apenas nas queixas registradas formalmente pelos usuários no órgão regulador. Pelos dados da Anatel, a Telefônica está abaixo do índice oficial permitido, com uma média de 1,6 conta com erro por mil (0,16 %), de janeiro a agosto de 2004. A média da Telemar, no Rio, é de 2,4 por mil (0,24 %) (ANATEL, 2005).

A Anatel, até então, não havia constatado descumprimento algum, pelas empresas, de erros substanciais nas contas telefônicas além do permitido, não tendo sido aberto qualquer PADO (Processo Administrativo de Apuração de Descumprimento de Obrigação) para apurá-los. Mais uma vez, não detendo as informações necessárias, a agência não teve condição de apurar e de inibir os erros apontados.

4.3. As graves falhas detectadas pela auditoria do TCU

A Anatel não tem como saber se as concessionárias de telefonia fixa estão cumprindo as metas de universalização (instalação de telefones) previstas nos contratos de concessão, concluiu o Tribunal de Contas da União (TCU) por intermédio de seu Acórdão nº 1.778 publicado no DOU em 23 de novembro de 2004 (BRASIL, 2004).

O cumprimento antecipado, em 2002, das metas de universalização previstas para o final de 2003 foi fundamental para que as concessionárias de telefonia fixa pudessem oferecer novos serviços, como os de telefonia celular ou de ligações de longa distância para fora de suas áreas de concessão. São os casos da Telemar e da Telefônica.

Em trabalho de auditoria realizado por analistas da Secretaria de Fiscalização de De-

sestatização do TCU, aprovado pelo plenário desse tribunal no acórdão mencionado, foram analisados os resultados das reformas regulatórias e da privatização no setor de telecomunicações, em termos de ampliação e democratização do acesso aos serviços de telefonia. Além disso, foi apresentada uma avaliação do trabalho desempenhado pela Anatel, no sentido de gerenciar e fiscalizar o cumprimento das metas de universalização de acesso ao STFC (BRASIL, 2004).

O Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU) definiu as metas de acesso individual e coletivo, que deveriam ser atendidas pelas concessionárias até o final de 2005, para a progressiva universalização do serviço de telefonia fixa comutada, prestado em regime público, em cada unidade da Federação.

Duas questões são indissociáveis das metas de universalização: o cumprimento das metas propriamente dito e a capacidade de aferir se elas estão sendo efetivamente cumpridas. O primeiro está ligado aos concessionários; e a segunda, ao regulador. E ambos são direitos garantidos à sociedade. É relevante observar que tais direitos não se restringem aos usuários de serviços telefônicos: também alcançam os potenciais usuários de acessos tanto individuais quanto públicos.

Pode-se dizer que o direito de acesso universal aos serviços de telecomunicações prestados em regime público tem contrapartida em obrigações das operadoras – na implementação das metas – e do ente regulador – na aferição do cumprimento dessas metas.

O termo universalização é tratado na LGT, que classifica os serviços de telecomunicações (art. 62 e seguintes), que são distinguidos quanto à abrangência – que pode ser de interesse coletivo ou restrito – e quanto ao regime jurídico de sua prestação – que pode ser público ou privado. Assim, o parágrafo único

do art. 63 da LGT estabelece que “serviço de telecomunicações prestado em regime público é o prestado mediante concessão ou permissão, com atribuições à sua prestadora de obrigações de universalização e continuidade”.

O art. 64 da mesma lei determina ainda que “comportarão prestação no regime público as modalidades de interesse coletivo, cuja existência, universalização e continuidade a própria União comprometa-se a assegurar”. Essa disposição, juntamente com a estabelecida no parágrafo único do art. 63, define bem as características do tipo de serviço de telecomunicações que a União deve assegurar: serviços de interesse coletivo, prestados em regime público, os quais, além da universalização, não podem ser descontinuados. Esses atributos dos serviços prestados em regime público – universal e contínuo – andam sempre juntos na LGT.

Assim, quando se fala em universalização, do ponto de vista legal, está-se tratando de uma modalidade específica de serviço de telecomunicações. Nessa acepção legal, portanto, universalizar o STFC não é o mesmo que universalizar o Serviço Móvel Pessoal (SMP). Tais serviços são tecnologicamente diferentes e prestados em regimes jurídicos distintos: o STFC é prestado em regime público, ao passo que o SMP é prestado em regime privado. Essa diferença tem um grande impacto na ação do regulador e nos mecanismos de financiamento público para a promoção da universalização no setor de telecomunicações.

A partir das obrigações explicitadas nos contratos de concessão e no Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado Prestado no Regime Público (PGMU), quantificadas em termos de metas a serem cumpridas pelas empresas concessionárias, a Anatel definiu dezoito itens de controle a serem monitorados. Ressalte-se que

alguns dos indicadores do cumprimento de metas, obtidos a partir dos itens de controle, são de natureza agregada, como o número de acessos fixos instalados por unidade federativa. Outros são de natureza pontual, como a distância máxima a percorrer para se encontrar um Terminal de Uso Público (TUP).

A compreensão da natureza e da extensão dos itens de controle é o ponto de partida para se ter uma visão do desafio que representa aferir o cumprimento das metas de universalização, bem como sobre a adequação dos procedimentos e técnicas empregados na aferição.

Com o advento do Regulamento para Declaração de Cumprimento de Obrigações de Universalização por Concessionária do Serviço Telefônico Fixo Comutado, veiculado pela Resolução nº 280/2001-Anatel, começaram a surgir as primeiras demandas por certificação e ateste de antecipação de metas.

Todas as concessionárias de STFC, exceto a BrT, foram certificadas no primeiro semestre de 2002. Segundo dados da Anatel, as metas para totais de acessos fixos e totais de TUPs eram as mesmas ao longo do período 2001-2003. Segundo esses dados, todas as metas foram cumpridas com folga (BRASIL, 2004).

O acompanhamento e a fiscalização das metas do PGMU foram concebidos pela Anatel para ocorrer por meio tanto de avaliações da evolução dos dados agregados por concessionária quanto de fiscalizações de campo em que se verifica pontualmente uma série de itens de controle. Não obstante, as ações de fiscalização (ou de auditoria propriamente dita) são baseadas apenas em visitas de campo e não contam com o suporte de um sistema informatizado (BRASIL, 2004).

Apesar de a lista de localidades a serem fiscalizadas se originar do Sistema de Gestão das Obrigações de Universalização (SGOU), constataram os analistas do TCU que

[...] a Anatel não dispõe de um sistema dedicado ao apoio de atividades de fiscalização de campo, de elaboração de relatórios de fiscalização, ou de monitoramento de ações posteriores à fiscalização (BRASIL, 2004).

Ressaltou a auditoria que o fato de o SGOU ter sido implantado muito depois do início do processo de certificação de antecipação de metas (que começou em novembro de 2001) demonstra que a agência não se preparou adequadamente em termos de uso eficiente de tecnologia da informação, apesar de o Plano Geral de Outorgas e de os contratos de concessão já explicitarem, em 1998, cronogramas de cumprimento e antecipação de metas. Tais cronogramas deixavam clara a necessidade de preparação da agência para efetuar a fiscalização das metas de universalização (BRASIL, 2004).

No entanto, o mais grave não é o início atrasado no desenvolvimento desse sistema. Como demonstraram os técnicos, o SGOU é, ainda hoje, um sistema incompleto, com diversas inconsistências de dados, e instável: nas versões relativas ao segundo semestre de 2003 (as concessionárias enviam dados mensalmente à Anatel), há diferenças significativas entre os dados. O mais estranho é que nenhum dos problemas encontrados a respeito dos dados era de conhecimento da agência, o que levou técnicos à conclusão de que o sistema não é efetivamente utilizado pela Anatel ou é utilizado de forma incipiente (BRASIL, 2004).

Uma etapa preliminar à seleção das localidades a serem fiscalizadas por meio de amostragem foi a construção de uma lista representativa do universo de localidades que devem ser atendidas pelo STFC, segundo o PGMU. Apesar de esse plano estabelecer os critérios populacionais para definição do que deve ser considerado como uma localidade a ser aten-

didada pelo STFC, a Anatel não dispõe de uma lista de localidades que devem ser atendidas pelo STFC, passíveis de fiscalização, elaborada a partir desses critérios e de um levantamento extensivo em território nacional, tarefa de alta complexidade e custos elevados (BRASIL, 2004).

A lista de localidades a serem atendidas pelo STFC – e, portanto, passíveis de fiscalização –, origina-se no Sistema Área-Área da Anatel, alimentado via *internet* pelas concessionárias e autorizatárias. Sempre que uma empresa deseja prestar algum serviço em determinada localidade, precisa incluí-la neste sistema, para fins de expedição de autorização de serviços e fiscalização pela Anatel, dando origem ao Cadastro Nacional de Localidades (CNL).

Percebeu o TCU que, na prática, são as concessionárias que determinam o alcance da verificação das obrigações de universalização, uma vez que a lista, ou universo de localidades do SGOU, é obtida a partir do Sistema Área-Área, que por sua vez é alimentado pelas empresas. As localidades passíveis de fiscalização são as que constam deste universo, pois é a partir dele que a Anatel realiza o planejamento das fiscalizações.

Em função da impossibilidade prática de se verificar o cumprimento das metas de forma censitária, a Anatel previu a existência de um processo de amostragem para selecionar elementos para fiscalização (TUPs, centrais telefônicas ou localidades, por exemplo), entre todos os elementos integrantes do universo de cada item de controle.

O processo de amostragem é fundamental para a definição do planejamento do processo de fiscalização (definição das localidades a serem fiscalizadas), bem como para sua execução (procedimentos de verificação de itens de controle). Assim, a confiabilidade das conclusões da Anatel a respeito da situação de cumprimento ou não das metas de universalização depende completa e inteiramente deste processo de amostragem.

No entanto, o processo de amostragem e as fórmulas descritas no Manual para Acompanhamento e Controle do Cumprimento dos Compromissos Assumidos pelas Prestadoras do STFC, que deveriam assegurar que as conclusões do processo de fiscalização das obrigações de universalização fossem apresentadas dentro de determinados intervalos de confiança, apresentaram, consoante o relatório, graves erros e inconsistências, a ponto de comprometer completamente as conclusões da agência (BRASIL, 2004).

Pareceres expedidos por especialistas na área de estatística, contratados pelo TCU, apontaram erros conceituais e imprecisões, problemas na operacionalização da amostra e desconsideração da amostragem em dois estágios. Em função dos problemas apontados, ressaltaram que o processo de fiscalização em campo, baseado no processo de amostragem

com esses problemas, não tem valor inferencial. Por isso, acreditam que a Anatel “não dispõe atualmente dos meios para detectar se as metas estão sendo efetivamente cumpridas, ou mesmo se foram antecipadas” (BRASIL, 2004).

Em face da diversidade de problemas apontados, alertaram que o caso

[...] não é apenas de correção em erros pontuais ao longo do processo de fiscalização, mas de uma reformulação de manuais, procedimentos e de toda a operacionalização do processo de fiscalização. Além dos problemas técnicos estruturais, a morosidade da agência em concluir processos administrativos e o fato de não haver nenhum procedimento administrativo concluído com sanção, não obstante o número de procedimentos instaurados, é indício de que a fiscalização não consegue obter provas materiais que resistam à contestação das empresas (BRASIL, 2004).

Apontaram ainda que

[...] era necessário não só reformular completamente o processo de fiscalização de metas de universalização, como é preciso adotar uma nova estratégia de abordagem para a fiscalização ao fazer tal reformulação, tendo-se em vista critérios de eficiência, eficácia e economicidade (BRASIL, 2004).

Antes de ir a plenário, foi o relatório da Auditoria encaminhado à Anatel para pronunciação, a qual enumerou as principais ações em andamento para a melhor condução das atividades de acompanhamento e de controle das obrigações de universalização, tais como: i) contratação de empresa especializada na prestação de serviço de consultoria para desenvolver uma ferramenta que fornecesse uma visualização geográfica da prestação do STFC; ii) aprimoramento do Sistema de Gestão das Obrigações de Universalização (SGOU); iii)

contratação de serviços de consultoria especializada para reavaliar e otimizar metodologia aplicável ao acompanhamento e controle das obrigações de universalização; iv) elaboração de Regulamento para o Acompanhamento e Controle do Cumprimento das Obrigações de Universalização por Concessionária do STFC, objetivando o acompanhamento e o controle das metas de universalização a serem cumpridas pelas Concessionárias do STFC (BRASIL, 2004).

Do que foi amplamente exposto pelos analistas do TCU, pode-se dizer que a Anatel não possui um sistema eficaz para avaliar se as metas estabelecidas foram ou estão sendo cumpridas. Constatou o tribunal, em breve síntese, o que já havíamos ressaltado em nosso modelo: diante das informações assimétricas, não há como o principal verificar o cumprimento de um contrato de prestação de serviços de telefonia, submetendo-se inteiramente às informações repassadas pelos agentes.

5. Conclusão

A dinâmica do novo sistema de organização das telecomunicações levou a uma mudança radical no perfil dos prestadores de serviços de telefonia. O dinamismo do setor impôs à Anatel novos desafios, como agilidade em julgar os casos que ferem a legislação, maior velocidade na definição de políticas para as diferentes tecnologias e necessidades de mercado. Contudo, a falta de rigor no momento de arbitrar sobre questões de conflito entre os prestadores de serviços pode, além de colocar à prova o modelo de concorrência das telecomunicações, aumentar o risco do colapso regulatório ao legitimar fatos já consumados.

Ademais, toda a engenhosidade e rigor da LGT impede o bom desempenho da agência e

impõe-lhe excesso de burocracia. Flexibilidade é palavra de ordem num setor dinâmico e aquecido com novos investidores, novos serviços e novas tecnologias, como é o caso do setor de telefonia.

Os resultados da regulação na telefonia, passados quase vinte anos da criação da Anatel, estão longe de ser considerados ótimos, mas são melhores do que os obtidos na ausência de regulação quando há falhas de mercado. Quando as regras passam a interferir na realidade, é natural que os erros aconteçam e causem pressão aos dirigentes da agência quanto às suas decisões. Contudo, se por um lado os erros são inevitáveis, e até mesmo esperados, por outro a Anatel pode sair fragilizada perante o público, ao ficar apenas arbitrando conflitos. É necessário, portanto, que a agência saia do modelo ideal proposto e seja mais realista, antecipando-se aos problemas.

Sobre o autor

André Felipe Canuto Coelho é doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife, PE, Brasil; professor na graduação e na pós-graduação no curso de Direito da Faculdade Damas da Instrução Cristã, Recife, PE, Brasil; auditor tributário da Receita Federal do Brasil, Recife, PE, Brasil.
E-mail: afcgbg@hotmail.com

Título, resumo e palavras-chave em inglês¹

TOPSY-TURVY REGULATION: A CASE STUDY IN BRAZIL'S TELEPHONY SECTOR

ABSTRACT: The regulatory agencies are one of the novelties among Brazilian state arms, and its role is still being challenged. In order to contribute to these discussions, we assess how these agencies act in an economic activity constantly changed by new scientific developments and where asymmetric information is the natural result of the adoption of new technologies: the telephone industry. By means of important case studies that happened some years ago, we verify that Anatel (National Telecommunications Agency) has not managed to fulfill its role as a regulatory agency due to the strong information asymmetries surrounding Brazilian telecommunications sector.

KEYWORDS: STATE REGULATION. TELEPHONY. ASYMMETRIC INFORMATION. ANATEL.

¹Sem revisão do editor.

Referências

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). Resolução n. 85, de 30 de dezembro de 1998. *Diário Oficial da União*, 31 dez. 1998.

_____. Resolução n. 89, de 22 de janeiro de 1999. *Diário Oficial da União*, 25 jan. 1999.

_____. *Reclamação administrativa n. 53500.001012/2003*. Interceptação de chamadas após troca de prestadora. DJ, 6 mar. 2003.

_____. Anatel acata parcialmente cautelar contra a BrT por não interceptar chamadas de assinantes. *Assessoria de imprensa Anatel*. 23 set. 2004. Disponível em: <[http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=102631&assuntoPublicacao=null&caminhoRel=null&filtro=1&documentoPath=biblioteca/releases/2004/release_23_09_2004\(2\).pdf](http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=102631&assuntoPublicacao=null&caminhoRel=null&filtro=1&documentoPath=biblioteca/releases/2004/release_23_09_2004(2).pdf)>. Acesso em: 14 abr. 2016.

_____. *Plano de trabalho 2004*: relatório de acompanhamento e avaliação. Brasília, ANATEL, 2005. Disponível em: <http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=108559&assuntoPublicacao=null&caminhoRel=null&filtro=1&documentoPath=biblioteca/publicacao/plano_rel2004_2004.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2015.

ANDRADE, Rosiene Rosália. *A reestruturação do setor telecomunicações no Brasil*: uma análise da regulação sob a ótica da teoria do agente principal. 2000. Dissertação (mestrado em engenharia da produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.

BARON, David P.; MYERSON, Roger B. Regulating a monopolist with unknown costs. *Econometrica*, v. 50, n. 4, p. 911-930, jul. 1982.

BARROSO, Luís Roberto. Intervenção do Estado no domínio econômico. *Boletim de Direito Administrativo*, v. 12, n. 4, p. 189-193, abr. 1996.

BRASIL. Lei n. 9.472, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. *Diário Oficial da União*, 17 jul. 1997.

_____. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 1.778/2004*. Relator: Min. Augusto Sherman Cavalcanti. DJ, 10 nov. 2004.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CHEVALLIER, Jacques. A Reforma do estado e a concepção francesa do serviço público. *Revista do serviço público*, v. 120, n. 3, p. 35-58, set./dez. 1996.

FARACO, Alexandre Ditzel. *Regulação e direito concorrencial*: as telecomunicações. São Paulo: Livr. Paulista, 2003.

FERGUSON, C. E. *Microeconomia*. Rio de Janeiro: Forense, c1974.

FUOCO, Taís. Ministro acusa Anatel de inércia e a culpa pelo monopólio no setor. *Valor Econômico*, São Paulo, 25 mar. 2003. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/arquivo/349789/ministro-acusa-anatel-de-inercia-e-culpa-pelo-monopolio-no-setor>>. Acesso em: 14 abr. 2016.

GARDNER, Roy. *Juegos para empresarios y economistas*. Barcelona: Antoni Bosch, 1996.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na constituição de 1988*: interpretação e crítica. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

JUSTEN FILHO, Marçal. *O direito das agências reguladoras independentes*. São Paulo: Dialética, 2002.

LAENDER, Gabriel Boavista. Interconexão, unbundling e compartilhamento de meios de redes de telecomunicação. *Revista de informação legislativa*. Brasília, v. 39, n. 154, p. 41-49, abr./jun. 2002.

LOBATO, Elvira. Auditores apontam erros em conta telefônica. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 10 out. 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1010200402.htm>>. Acesso em: 4 nov. 2015.

MAJONE, Giandomenico. *La Communauté européenne: un État régulateur*. Paris: Montchrestien, 1996.

PIRES, José Claudio Linhares. *Políticas regulatórias no setor de telecomunicações: a experiência internacional e o caso brasileiro*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

SALGADO, L. H. *Agências reguladoras na experiência brasileira: um panorama do atual desenho institucional*. Rio de Janeiro: IPEA, 2003.

SANTANA, E. A. Teoria do agente-principal, regulação e performance da indústria de energia elétrica no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 23., 1995, Rio de Janeiro *Anais...* v. 1. Rio de Janeiro: Associação nacional dos cursos de pós-graduação em economia (ANPEC), 1995. p. 403-421.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras linhas de direito econômico*. 4. ed. São Paulo: LTr, 1999.

SUNDFELD, Carlos Ari et. al. *Direito administrativo econômico*. São Paulo: Malheiros, 2000.

TURCZYN, Sidnei. O direito da concorrência e os serviços privatizados. In: SUNDFELD, Carlos Ari et. al. *Direito administrativo econômico*. São Paulo: Malheiros, 2000.

VICKERS, John; YARROW, George. *Privatization: an economic analyses*. London: Routledge, 1988.