

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

A Reforma das Telecomunicações: Mudanças Institucionais e Reestruturação
Microeconômica sobre o Segmento da Telefonia Fixa no Brasil

Monografia submetida ao Departamento de Ciências Econômicas para a obtenção de
carga horária na disciplina CNM 5420 – Monografia

Por: Luiz Augusto Finger França Maluf

Orientador : Professor Edvaldo Alves de Santana

Área de Pesquisa:

Palavras-Chave:

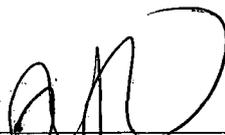
- 1: Telecomunicações
- 2: Ambiente Institucional
- 3: Estrutura Microeconômica

Florianópolis, Novembro de 1999

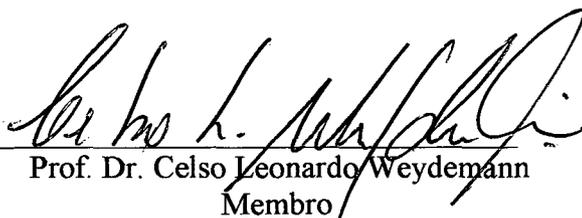
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota (8,0) ao aluno Luiz Augusto Finger França Maluf na disciplina CNM 5420 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

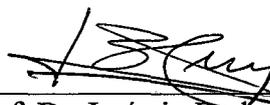
Banca Examinadora:



Prof. Dr. Edvaldo Alves de Santana
Presidente



Prof. Dr. Celso Leonardo Weydemann
Membro



Prof. Dr. Laércio Barbosa Pereira
Membro

Resumo:

No presente trabalho são descritas as modificações no ambiente institucional e a reestruturação microeconômica que vêm ocorrendo no setor de telecomunicações brasileiro, em especial no segmento de telefonia fixa. É feita uma análise a partir do arcabouço teórico da Nova Economia Institucional e da Economia dos Custos de Transação. São feitas inferências quanto aos resultados das mudanças implementadas, mostrando que existe margem para incerteza, gerando riscos de “hold up” e “rent seeking”, principalmente no que se refere à eficiência econômica das operadoras de telefonia de forma individual, e ao bem-estar da sociedade.

Sumário

1 – Introdução	4
1.1 – Considerações Iniciais	4
1.2 – Objetivos	8
1.2 .1 - Objetivo Geral	8
1.2.2 - Objetivos Específicos	9
1.3 – Metodologia	9
2 - Fundamentação Teórica	10
2.1 - Aspectos Institucionais e Macroeconômicos	10
2.2 - Aspectos Microeconômicos	14
2.3 – A Economia dos Custos de Transação: os três aspectos fundamentais de análise	20
3. - O Setor de Serviços de Telecomunicações no Brasil	23
3.1. - Breve histórico	23
3.2. - A Estrutura Microeconômica Atual	28
3.3. - O Órgão Regulador	31
4.- Análise das Transformações Institucionais e Microeconômicas	37
4.1 – As Mudanças Institucionais	37
4.2 - Reestruturação Microeconômica	39
5. - Considerações Finais	44
6. – Bibliografia Utilizada	46
Anexos	48

1 – Introdução

1.1 – Considerações Iniciais

A partir do início da década de 80, devido à restrição internacional do crédito, ocorrida em função do segundo “choque do petróleo”, causador de uma conjuntura recessiva e inflacionária nas economias capitalistas avançadas (Davidoff Cruz, 1981), e de uma reversão no ciclo expansivo de oferta monetária no euromercado, a economia brasileira e as demais economias em desenvolvimento começaram a enfrentar problemas com seus balanços de pagamentos e se encontraram obrigadas a utilizar suas reservas internacionais para equacionar os fluxos de seus balanços de pagamento no curto prazo¹.

Essa situação promoveu uma drástica redução dos investimentos públicos, que desde 1947 foram essenciais à industrialização brasileira, dada a sua responsabilidade no desenvolvimento dos setores de infra-estrutura e de bens intermediário, os quais exigiam em seus projetos plantas com muita capacidade ociosa, portanto pouco atrativas ao capital privado (Serra, 1981), e com fatores tecnológicos e de mercado que demandavam a formação de estruturas industriais conhecidas na literatura como “monopólios naturais”² (Pastoriza, 1996). Em especial, os investimentos públicos em infra-estrutura assumiram maior importância a partir de 1974, com a implementação do

¹ O México, a Argentina e o Brasil, observaram uma deterioração financeira de seus Balanços de Pagamentos, dado que o crescimento da dívida não era suficiente para cobrir o déficit em conta corrente (Davidoff Cruz, 1991) e (Pastoriza, 1996).

² “A literatura tradicionalmente consagra a situação de monopólio natural como o único tipo de estrutura de mercado suscetível de justificar teoricamente a regulação pública, na expectativa de que ganhos de custos unitários associados à instalação e operação de uma única unidade (planta ou empresa) mais que compensem os custos e riscos de ineficiência de sua regulação. Tipicamente, a política regulatória costuma centrar-se em preços administrados ao nível dos custos médios mínimos para uma dada demanda, e nas condições de entrada no(s) mercado(s), vedada para viabilizar quer o aproveitamento dos ganhos presumidos de eficiência de custos, quer em certos casos, a adoção de subsídios cruzados.” (Possas, Fagundes e Pondé, 1998. pp 1309)

II PND³, que concentraria o esforço do Estado na consolidação do desenvolvimento do setor de infra-estrutura:

“pretendia-se (...) aumentar intensamente a produção interna de petróleo e a capacidade de geração de energia elétrica, desenvolver o transporte ferroviário e o sistema de telecomunicações, realizar um amplo programa de eletrificação rural, irrigação e construção de armazéns e centrais de abastecimento (...) mobilizar as empresas estatais, muitas delas responsáveis integrais pelo cumprimento dos programas de investimento e produção em seus respectivos setores de atividade.”

(Serra, 1981. pp 104 e 105).

Porém, como dito acima, o comportamento do nível de investimentos a partir da década de 80 deu origem a preocupações crescentes em torno do papel e dos limites da participação do Estado na economia (Pastoriza, 1996), preocupações estas que tomaram grande impulso devido às crises nos balanços de pagamentos dos países em desenvolvimento, em especial nos países da América Latina, ora impossibilitados de continuarem financiando seus déficits em conta corrente via ingresso de capitais⁴.

Daí em diante, devido aos maus resultados operacionais das empresas estatais (em parte determinados pela política de “estatização da dívida”⁵, foram alvo da crítica severa de que elas (as empresas estatais) eram mormente utilizadas com fins de política macroeconômica, tais como: i) diminuição do grau de concentração da renda; ii) níveis de inflação mais baixos via política tarifária; e iii) equilíbrio no balanço de pagamentos via endividamento, prejudicando a sua competitividade e eficiência, do ponto de vista microeconômico, dada a multiplicidade de seus objetivos (Pastoriza, 1996). Tais críticas

³ Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento.

⁴ Grande parte das importações realizadas até o início da crise de 1980 eram devidas aos investimentos feitos por empresas estatais, os quais eram financiados com recursos do exterior, o que caracterizou um processo conhecido como “estatização da dívida”. Para uma noção mais detalhada, ver: Davidoff Cruz, 1981, pp 83 e 84.

têm sido um dos determinantes fundamentais para o processo de reforma do Estado e de reajuste estrutural das economias da América Latina (Wohlers e Ferreira Jr, 1998).

Tais processos têm a concessão e a privatização dos serviços públicos onde o Estado vinha atuando, como o marco de passagem de um Estado produtor para um Estado regulador, dentro de um cenário econômico cada vez mais globalizado, o qual exige alta competitividade das empresas estabelecidas, de forma que estas possam manter suas parcelas de mercado no comércio exterior e até mesmo seus próprios mercados domésticos.

Dentro desse contexto de reforma do Estado e globalização das economias, o setor de telecomunicações é uma peça chave. Como os demais setores de infra-estrutura, o setor de telecomunicações não vinha observando um nível adequado de investimentos de forma a torná-lo competitivo diante desse novo paradigma internacional. Da mesma forma, essa falta de investimento prejudicava sua eficiência em sua relação à demanda, que enxerga nos serviços de telecomunicações um elemento crucial, tanto para o bem-estar das pessoas de forma individual, como para uma política industrial que subsidie a competitividade das empresas que atuam nos demais setores das economias globalizadas (Maculan e Legey, 1995).

“As empresas que desejam manter suas vantagens competitivas defrontam-se com exigências cada vez maiores e mais diversificadas em termos de telecomunicações e de processamento de informações. A competitividade no mercado internacional depende cada vez mais da eficiência no acesso e no uso da informação, o que por sua vez é função da eficiência relativa dos sistemas de telecomunicações disponíveis no país, comparados aos dos países dos concorrentes e dos parceiros comerciais, bem

⁵ Idem. Idem.

como da eficiência com que as telecomunicações ligam o país aos seus mercados e competidores globais”⁶.

Nesse sentido, o suprimento da demanda por serviços de telecomunicações está diretamente relacionado à crescente importância do que a literatura se refere como tecnologia da informação –TI (La Rovere e Souza), a qual requer também um processo contínuo de pesquisa e desenvolvimento (P&D)⁷, e a ampliação da infra-estrutura em sistemas de telefonia básica, o que viria a se traduzir em um nível de investimentos praticamente inviável para muitas empresas públicas, dado o seu nível de burocratização e a sua dificuldade de acesso ao mercado internacional de capitais (Wohlens e Ferreira Jr., 1998).

Em outras palavras, a dimensão da tecnologia tem levado ao desaparecimento dos “monopólios naturais” em alguns segmentos de mercado dos setores de serviços de utilidade pública, entre eles o de telecomunicações, que, por outro lado, continua a apresentar características de “monopólio natural” em algumas partes da cadeia produtiva, principalmente no referente às redes de telefonia básica.

Dessa forma, o setor de telecomunicações tem sido marcado pela desregulamentação parcial e pelo surgimento de novas estruturas de mercado (Possas, Fagundes e Pondé, 1998).

Nesse contexto, o estudo da indústria de telecomunicações torna-se interessante devido ao atual movimento de privatização e reestruturação pelo qual o setor vem atravessando em nível mundial, dada a inviabilidade operacional que as operadoras de

⁶ Ministério das Comunicações. Relatório. 1997

⁷ “O desenvolvimento tecnológico, nestas áreas, é caracterizado pela confluência e uso de conhecimentos advindos de diferentes tecnologias e disciplinas científicas, como indica o extenso leque de especializações profissionais encontrado nos laboratórios de P&D das grandes empresas internacionais.” (Prochnik e Zonenschain, 1998 pp 14)

serviços de telecomunicações vinham observando devido ao problemático sistema de subsídios cruzados ⁸(Pastoriza, 1996).

A reestruturação do setor de telecomunicações, de um monopólio público regulado para um regime com crescente participação privada e com maior concorrência, a exemplo dos modelos americano e inglês (Wohlers, 1998) de privatização e “flexibilização” do monopólio das telecomunicações, vêm sendo acompanhada por políticas de defesa da concorrência, que impeçam práticas anticompetitivas por parte das empresas estabelecidas. Desse modo, a regulação é freqüentemente defendida como a solução para se evitar a consolidação de estruturas de mercado consideradas inferiores, quando vistas da perspectiva do bem estar da sociedade (Possas, Fagundes e Pondé, 1998).

No entanto, a questão da eficiência das firmas é enxergada de outro modo pela economia dos custos de transação, um instrumental de análise microeconômica que é parte de um “bench mark” da teoria econômica da atualidade, a Nova Economia Institucional. Dessa forma torna-se interessante confrontar a conjuntura das transformações ocorrentes com os argumentos da teoria proposta.

1.2 - Objetivos

1.2 .1 - Objetivo Geral

O objetivo geral do trabalho proposto é descrever as transformações estruturais que estão ocorrendo no setor de telecomunicações nas últimas décadas e destacar seus

⁸ O sistema de subsídios cruzados, que sustentava uma política de baixas tarifas nos serviços que sustentavam maiores custos unitários, está também relacionado à política de estatização da dívida, que obrigava às empresas estatais a observar um desempenho operacional insatisfatório.

aspectos mais relevantes, no contexto da “flexibilização” do monopólio sobre os serviços de telecomunicações, especialmente em função, da retirada progressiva do Estado dessa atividade através das privatizações que vêm ocorrendo nos segmentos dessa indústria.

1.2.2 - Objetivos Específicos

1. Descrever a experiência brasileira de “flexibilização” do monopólio estatal das telecomunicações e as privatizações que vêm ocorrendo neste setor;
2. Mostrar as tendências da regulamentação no setor de telecomunicações, em especial no segmento de telefonia fixa, e suas implicações.
3. Fazer inferências sobre a eficiência de mercado (bem estar da sociedade) no decorrer das transformações pelas quais o setor vem passando.

1.3 - Metodologia

O método básico utilizado para a elaboração do trabalho foi, principalmente, a pesquisa documental, onde procurou-se os dados e as informações necessárias para que se pudesse consolidar o conhecimento do setor de telecomunicações de maneira especial no que se refere à sua evolução e transformação.

Para o objetivo específico 1, foi feita uma revisão da bibliografia dos artigos publicados sobre o tema, principalmente os relatórios do ministério das comunicações, e então descritas as características da experiência brasileira de privatização e flexibilização do monopólio sobre os serviços de telecomunicações.

Para o objetivo específico 2, foram utilizadas fontes bibliográficas, dentre artigos publicados e fontes oficiais – legislação específica, boletins governamentais etc – procurando-se fazer uma prospeção dos resultados estruturais a serem alcançados, à partir da teoria do “catch up”, encontrada no artigo de Henisz e Zelner (1999);

Para o objetivo específico 3, foi utilizado o ferramental teórico de análise fundamentado na economia dos custos de transação encontrados em bibliografia específica.

2 - Fundamentação Teórica

2.1 - Aspectos Institucionais e Macroeconômicos

Conforme Henisz e Zelner (1999), as transformações estruturais em um setor chave da indústria de um país podem ser explicadas pelo que a literatura convencionou chamar de “*catch up*”, que assume que países menos desenvolvidos econômica e tecnologicamente devem seguir o rastro dos países líderes⁹ e alcançá-los (*catch them up*).

Tratando-se do setor de telecomunicações, em países que já possuem uma considerável infra-estrutura¹⁰ de serviços, porém com baixas taxas de penetração¹¹, essas taxas devem crescer muito mais rapidamente do que nos países líderes, o que acontece devido aos retornos marginais mais elevados que essa indústria tende a observar sobre seu estoque de capital (Henisz e Zelner, 1999).

O segundo aspecto de estímulo ao investimento salientado pelos autores é o dos custos relacionados com a expansão da escala de produção plurianual. Os países “atrasados” levam ainda uma vantagem em termos desses custos em relação aos países líderes, visto que após os equipamentos tecnologicamente mais desenvolvidos terem sido vendidos aos países líderes, seus preços caem substancialmente em virtude de já terem atingido seu principal nicho de mercado. Isto gera um potencial para uma rápida expansão na infra-estrutura de penetração, o que se deve ao benefício marginal em infra-estrutura por cada unidade monetária investida. No entanto, os autores

⁹ Países líderes são aqueles que se situam na fronteira tecnológica da produção econômica.

¹⁰ O estudo de Henisz e Zelner (1999) é dirigido ao setor de telecomunicações, portanto as considerações teóricas apresentadas nesta sessão são de grande utilidade para o presente estudo.

¹¹ Taxa de penetração é a razão entre o número de pessoas que têm acesso a serviços de telefonia básica e o montante total de habitantes da população de um país.

acrescentam que essa propensão à rápida expansão não só depende dos custos dos fatores de produção, mas também da estrutura e características demanda pelos serviços.

A terceira vantagem dos países “atrasados” descrita pelos autores, é a que se refere ao “salto tecnológico”. Investimentos em infra-estrutura de telecomunicações são investimentos caracteristicamente de longo-prazo, em vista dos altos custos de sua substituição e da grande interdependência existente entre os componentes, implicando por isso em comprometimento da firma prestadora de serviços com uma mesma tecnologia, que deve durar décadas (Henisz e Zelner, 1999). Dessa forma, torna-se mais provável que países atrasados, ao realizarem investimentos em infra-estrutura básica, alcancem os países líderes no que se refere às taxas de penetração dos serviços de telefonia básica.

Assim, em termos microeconômicos, o desenvolvimento do setor de telecomunicações em países atrasados deve ocorrer através do estímulo de três fatores, a saber: i) vantagens sobre os países líderes na relação custo-produto; ii) vantagens sobre os países líderes em relação aos custos de investimentos em infra-estrutura com tecnologia de ponta; iii) vantagens sobre os países líderes em relação ao “timing” da maturação dos investimentos em infra-estrutura anteriormente realizados nos países líderes (Henisz e Zelner, 1999).

No entanto, podem haver contrapartidas sobre o *catch up*, devidas a fatores institucionais¹². Henisz e Zelner (1999) postulam dois efeitos que são principalmente relacionados à questão da credibilidade das instituições políticas que dão suporte, e, ao mesmo tempo, limitam as ações dos agentes políticos, evitando, dessa forma, que estes venham a tomar medidas de interesse macroeconômico de curto prazo que tenham

conseqüências negativas nos contratos de longo prazo dentro de um setor específico da economia.

O primeiro efeito é o problema do *hold up*. Quando a maturação de um investimento é medida em décadas ao invés de anos, a expectativa de variações futuras nos preços, impostos e nas políticas do governo – riscos de expropriação dos ativos fixos ou dos retornos sobre o capital, por exemplo - ao longo de diferentes mandatos formam grandes obstáculos a novos investimentos. No setor de telecomunicações, esses obstáculos são corroborados pela existência de elevados custos irrecuperáveis – *sunk costs* – associados aos investimentos em infra-estrutura e pelas economias de escala existentes sobre os serviços que, por sua vez, pode ser um forte incentivo à expropriação – estatização – de empresas de telecomunicações, o que a literatura denomina de uma *atitude oportunista* (Henisz e Zelner, op.cit) por parte do governo.

Conforme North (1986)¹³, atitudes oportunistas podem ser evitadas por salvaguardas institucionais: “... *um minucioso sistema legal , e uma terceira parte bastante imparcial e especializada por parte do governo com vistas a regular o mercado, juntamente com uma série de contratos de comércio que encorajem as pessoas a aderirem aos mercados a baixos custos...*”.

O segundo efeito é o do “*rent-seeking*”¹⁴. Em países onde os regimes políticos, ou medidas macroecômicas tais como licenças para monopólios sobre novas tecnologias, cotas de importações e contratos lucrativos são facilmente manipulados pelos agentes políticos, aumentando assim a lógica política em detrimento da lógica econômica, os recursos de investimentos com caráter puramente econômico são

¹² O termo institucional refere-se ao ambiente político e legal que permeia as atitudes de um setor da economia.

¹³ Apud Henisz e Zelner (1999, p. 6).

desviados para as atividades dos “*mercados informais*”, formados pelo jogo político. Assim, o ambiente político torna-se um determinante para o nível dos investimentos em infra-estrutura, além dos aspectos de custo e de demanda (Henisz e Zelner, 1999). As restrições de caráter político e as possibilidades de mudança nas regras de curto prazo podem pressionar as firmas de telecomunicações a não investirem em infra-estrutura de seus serviços, apesar dos benefícios econômicos diretos ligados à oferta de serviços de telecomunicações. Por outro lado, quando o ambiente institucional é mais forte, de forma a permitir às empresas poderem efetuar previsões mais confiáveis em relação ao seu desempenho econômico, torna-se mais favorável a essas empresas investirem em bens pecuniários – infra-estrutura –, ao invés de bens intangíveis como gastos com “lobbies” políticos (Henisz e Zelner, op.cit).

2.2 - Aspectos Microeconômicos¹⁵

A partir da afirmação de que a questão das relações verticais entre empresas não implica um único objeto, Azevedo (1998) mostra que não existe um conjunto de termos na literatura para a definição das diferentes formas de relações verticais. Na realidade, relações verticais são as relações econômicas que existem entre processos produtivos complementares e distintos dentro de uma mesma cadeia de agregação de valor, ou cadeia produtiva. Essa se estende desde a produção da matéria-prima, passando pelos processos de transformação até chegar ao bem final).

Entre os termos utilizados com maior frequência quando se trata de relações verticais, podem ser citados como exemplo: integração vertical; verticalização; hierarquia; controle vertical; relações contratuais verticais; formação vertical; expansão vertical; fusão vertical; concentração vertical, entre outros.

¹⁴ Busca pelo lucro.

Esse conjunto de termos pode ser tratado em dois níveis. No primeiro nível encontram-se aqueles termos que situam-se em volta de um termo comum, a saber, **arranjo vertical**. No segundo nível, estão aqueles termos que podem ser enquadrados na concepção mais restrita de **integração vertical**, que pode ser definida como a organização por uma mesma firma de dois ou mais processos sucessivos existentes em uma mesma cadeia produtiva (Azevedo, op. cit).

Para dar um tratamento esquemático a esses dois níveis, Azevedo (1998) utiliza o termo arranjo vertical para a identificação de três processos distintos: 1) organização de dois ou mais processos produtivos pela mesma empresa¹⁶; 2) transferência de alguma espécie de controle entre firmas que operam em diferentes estágios de uma mesma cadeia produtiva; 3) existência de relações financeiras entre essas firmas¹⁷. O **quadro 1** mostra o significado dos termos relacionados ao tratamento genérico dos arranjos verticais, enquanto o **quadro 2** relaciona as diferentes formas pelas quais a integração vertical pode ocorrer.

O contraponto existente na questão da integração vertical é descrito como uma estratégia da firma, por um lado – a perspectiva do “trade-off” entre os ganhos provenientes do maior controle sobre a cadeia produtiva e os custos que surgem da maior burocratização integração vertical, os custos de agência¹⁸ e de transação¹⁹ decorridos da ampliação das funções desempenhadas pela firma quando esta opta por uma integração vertical – e por outro lado, a questão da defesa da concorrência: “Neste

¹⁵ O desenvolvimento deste item está baseado em Azevedo (1998).

¹⁶ Dessa forma, os arranjos verticais englobam o que se refere à integração vertical.

¹⁷ “Em alguns casos, a existência de diferentes termos para tratar de um mesmo objeto ocorre apenas por um problema de uniformização da terminologia, como no caso de integração vertical e verticalização. Em outros, a distinção decorre de um problema de ênfase que se queira dar a aspectos particulares do objeto: como controle vertical, restrições verticais e relações contratuais verticais (Azevedo, 1998, p. 1328).

¹⁸ Custos de agência são aqueles relacionados à atitudes por parte dos gerentes de empresas que não visam necessariamente a maximização dos lucros e sim o bem estar desses gerentes.

¹⁹ São os custos que uma empresa deve assumir ao comprar e vender no mercado.

caso, não se questiona a racionalidade da estratégia empresarial. Questiona-se, no entanto, se a melhor decisão do ponto de vista individual é sempre a ação desejada do ponto de vista da sociedade.” (Azevedo, 1998, p. 1331).

Quadro 1 – Termos Relacionados ao Tratamento Genérico das Relações Verticais

Termo Genérico	Objeto	Termos utilizados
	- Organização de dois ou mais processos produtivos sucessivos por uma mesma firma.	- Integração vertical - Verticalização - Hierarquia
Arranjo Vertical	- Relação entre duas firmas (cliente e fornecedor) em que uma transfere à outra o controle de alguns (mas não todos) elementos do processo produtivo. Exemplos: franquias, contratos de exclusividade, etc.	-Controle vertical -Restrições verticais -Quase integração vertical -Relações contratuais verticais
	- Relacionamentos financeiros entre firmas operando em diferentes estágios da cadeia produtiva.	-Quase integração vertical

Fonte: Azevedo (1998)

Quadro 2 – Formas Possíveis de Ocorrência da Integração Vertical

Objeto	Processo	Termo utilizado
	- Estrutura integrada surge no momento da criação da firma. Assim, a entrada nos estágios sucessivos da cadeia produtiva ocorre simultaneamente.	- Formação vertical
Integração Vertical	- Firma já existente passa a atuar em estágios anteriores ou posteriores da cadeia produtiva por meio de ampliação de sua capacidade de produção.	-Expansão vertical
	- Firma já existente passa a atuar em estágios anteriores ou posteriores da cadeia produtiva por meio de aquisição de capacidade de produção já existente	-Concentração vertical ou fusão vertical

Fonte: Azevedo (1998)

Na prática, as relações verticais são permeadas por conflitos de interesses, que a partir da perspectiva econômica se refletem na busca dos agentes (clientes e fornecedores) por vantagens de preços e custos sobre as suas contrapartes em determinada cadeia produtiva.

Dentro desse campo de conflito econômico, podem ser ressaltados três motivos principais que justificariam a integração vertical: motivos tecnológicos, de apropriação e de transação.

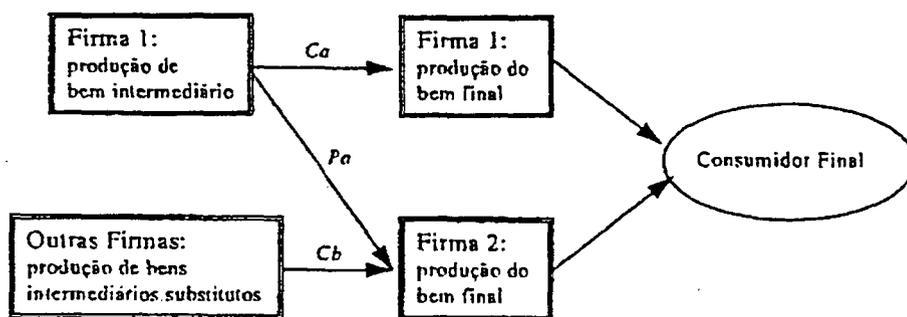
Existem motivos tecnológicos quando a tecnologia empregada no processo produtivo é um grande determinante de economias de escala e de escopo, as quais, se presentes em dois ou mais elos de uma mesma cadeia produtiva, torna-se um forte elemento de estímulo para a formação de arranjos verticais entre as empresas. Por outro lado, economias de escala podem ser um fator inibidor para a integração vertical ou mesmo outros tipos de arranjos, se a empresa com eles não puder fazer o uso ótimo de sua capacidade instalada, elevando dessa forma seus custos unitários de produção.

Conforme Williamson (1985, apud Azevedo, 1998, p. 1333), a tecnologia será o principal determinante da estrutura de produção se for superior a todas as outras tecnologias existentes e implicar uma única forma organizacional. Se houver mais de uma tecnologia eficiente que esteja disponível, o efeito das economias de escala e de escopo sobre a estrutura de produção pode ser contornado fazendo-se uso de um “mix” tecnológico. Nesse caso, os motivos que levam às empresas adotarem certo tipo de arranjo vertical pode ser explicado ou pelos motivos de apropriação ou pelos motivos transacionais abordados pela economia dos custos de transação²⁰.

²⁰ Os três motivos não são excludentes e sim complementares.

Se os motivos pelos quais as empresas escolhem um arranjo vertical estão principalmente centrados na obtenção de uma maior parcela da renda, sem no entanto reduzir os seus custos, a literatura denomina esses motivos como motivos de apropriação. Esses tipos de arranjos são destacados por dois casos principais: apropriação de infra-estruturas produtivas em função de uma certa concentração existente de poder de mercado em alguma(s) etapa(s) da cadeia produtiva e a apropriação como estratégia de concorrência contra empresas incumbentes ou possíveis entrantes.

O primeiro caso é ilustrado pela **figura 1**:



Fonte: Azevedo (1998)

Na figura 1, a firma 1 detém o monopólio da produção do bem intermediário “a”, com custo C_a e preço P_a , onde $P_a > C_a$. A firma 2, que produz o bem final, pode utilizar como insumo o bem intermediário “a” a um custo P_a , ou utilizar o insumos substitutos “b”, de outras firmas, a um custo C_b , onde $C_b < C_a$. No entanto, o bem intermediário “b” não proporciona a combinação ótima de insumos, gerando ineficiências alocativas. Dessa forma, se a firma 1 proceder uma integração vertical, passando a produzir o bem final, essa firma terá condições de eliminar tais ineficiências, ao mesmo tempo em que se apropriará de uma fatia maior da renda do consumidor, já

que o custo do bem intermediário “a” – o qual proporciona a combinação ótima de insumos – para a firma 1 é C_a e não P_a .

Já como estratégia contra rivais, a integração vertical pode servir para a elevação das barreiras à entrada e ao estrangulamento da oferta de insumos das firmas em um estágio acima da cadeia produtiva. Em relação às barreiras à entrada, uma integração vertical deve elevar o montante de capital necessário à entrada de novas firmas, visto que as firmas entrantes devem entrar em todos os segmentos nos quais as firmas incumbentes atuam, se não quiserem estar sujeitas a estrangulamentos na oferta de insumos por parte das incumbentes. Em relação a esses dois últimos aspectos, os arranjos verticais não são bem vistos pela perspectiva de políticas concorrenciais que visam o bem estar da sociedade.

Já os motivos transacionais são aqueles ligados a i) economias informacionais e ii) economia dos custos de transação.

Economias informacionais são aquelas relacionadas aos aspectos importantes da transação em termos da diferenciação na qualidade do produto e que não são observáveis pelo cliente, como por exemplo, o do serviço de transporte em uma determinada cadeia produtiva, que pode levar a que o produto chegue ao cliente em más condições, propiciando à empresa cliente um custo. A integração vertical é vista como uma alternativa para que a empresa possa controlar a atividade de distribuição de forma a evitar perdas decorridas por ingerências de atitudes oportunistas nessa atividade.

A seção a seguir é dedicada exclusivamente à abordagem dos três aspectos teóricos da economia dos custos de transação, visto estarem principalmente em volta destes aspectos segundo os aspectos analíticos centrais do presente trabalho.

2.3 - A Economia dos Custos de Transação: os três aspectos fundamentais de análise

De uma maneira geral, a economia dos custos de transação se preocupa com:

“ O sucesso dos economistas em adentrarem o campo de outras ciências sociais é um sinal de que possuem certas vantagens no manuseio dos problemas daquelas disciplinas. Uma delas, acredito, é que eles estudam o sistema econômico enquanto um sistema unificado e interdependente e, portanto, é mais provável que descubram as interrelações básicas de um sistema social do que alguém menos acostumado a observar o funcionamento de um sistema como um todo (...) O estudo da economia torna difícil de se ignorar fatores que são realmente importantes e que desempenham papéis em todos os sistemas sociais (...) Um economista não irá debater se um aumento das punições irá reduzir o crime; ele irá simplesmente procurar saber o quanto tal o fará (Coase ,1978, apud Williamson,1996, p. 4).

A economia dos custos de transação utiliza-se do artifício de assumir custos e transação iguais a zero, para logo após procurar descobrir as origens desses custos (Williamson, 1996). Esse método é tanto válido para o estudo dos direitos de propriedade como para o estudo das organizações, uma vez que alivia os excessos de racionalidade pressupostos por algumas abordagens, como a neoclássica, e dirige suas atenções para as possíveis formas organizacionais alternativas (Williamson, 1996), refletidas nos diversos tipos de arranjos verticais descritos acima.

Dois são os pressupostos que devem ser considerados:

a) A transação é a unidade básica de análise (Williamson, 1996).

b) As transações estão relacionadas a três dimensões críticas:

1. frequência da transação: é uma medida da recorrência com que uma transação se efetiva. Quanto maior a frequência, menores serão os custos fixos médios referentes à coleta de informações e à elaboração de um contrato complexo, que imponha restrições ao comportamento oportunista. Além disso, menores serão os motivos para a não interrupção total das transações (Azevedo, 1998);
2. incerteza da transação: a incerteza pode ser definida como o conjunto de contingências não antecipadas na ocasião da celebração do contrato entre as partes. Quanto maior for esse conjunto de contingências não antecipadas – refletindo-se em uma incompleição contratual -, maiores serão as chances de haverem problemas transacionais, com o aparecimento de custos de transação (Azevedo, 1998), e
3. especificidade dos ativos: é a magnitude do retorno dos ativos envolvidos em uma transação que depende da continuidade dessa mesma transação, implicando uma relação de dependência entre clientes e fornecedores. Dessa forma, quanto maior a especificidade dos ativos, maiores devem ser os custos de transação (Azevedo, 1998), tendo-se em vista que maior será a dependência da rentabilidade desses ativos em relação ao comportamento oportunista de terceiros.

Nesse sentido, quanto maiores forem os custos de transação entre dois agentes econômicos que atuam em uma mesma cadeia produtiva, em vista dos três fatores acima descritos, maiores são as chances de que uma integração vertical entre tais agentes seja a estrutura organizacional mais aconselhável a ser adotada pela firma, caso esta tenha por seu principal objetivo a maximização de sua eficiência econômica.

3. - O Setor de Serviços de Telecomunicações no Brasil

O presente capítulo é fundamentado nos relatórios do Ministério das Comunicações (1997), visto a natureza de caráter extremamente técnico de seu conteúdo. Por isso, o uso de alguma referência é muitas vezes dispensada. No entanto, essas são utilizadas quando do uso de partes específicas da legislação para a explicação das condições e modificações ocorridas, quer sejam no sentido institucional, quer no sentido microeconômico. Nesses casos, a legislação pertinente é sempre referida de forma detalhada.

3.1. - Breve histórico

No início da década de 1960, na vigência a Constituição de 1946, cabia à União, aos Estados e aos Municípios a exploração, de acordo com o seu âmbito, dos serviços de telecomunicações, diretamente ou mediante a correspondente outorga. Descentralizada da mesma forma era também a atribuição de fixar as tarifas correspondentes. Havia então cerca de 1.200 empresas telefônicas no País, a grande maioria de médio e pequeno porte, sem nenhuma coordenação entre si e sem compromisso com diretrizes comuns de desenvolvimento e de integração dos sistemas, o que representava grande obstáculo ao bom desempenho do setor.

Os serviços telefônicos concentravam-se na região centro-leste do País, onde se situavam mais de 60% dos terminais, explorados pela CTB — Companhia Telefônica Brasileira, de capital canadense. Os serviços telefônicos interurbanos eram precaríssimos, baseados apenas em algumas ligações em microondas de baixa capacidade, interligando o Rio de Janeiro, São Paulo, Campinas, Belo Horizonte e Brasília, e em poucos circuitos de rádio na faixa de ondas curtas. As comunicações

telefônicas e telegráficas internacionais, também incipientes, eram exploradas por algumas poucas empresas estrangeiras.

A precariedade da situação do setor levou ao Governo e ao Congresso, editarem o Código Brasileiro de Telecomunicações — Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962. Essa lei, que foi o primeiro grande marco regulatório na história das telecomunicações no Brasil, tinha os seguintes pontos principais:

- criação do Sistema Nacional de Telecomunicações, visando assegurar a prestação, de forma integrada, de todos os serviços de telecomunicações;
- colocação, sob jurisdição da União, dos serviços de telégrafos, radiocomunicações e telefonia interestadual;
- instituição do CONTEL — Conselho Nacional de Telecomunicações, tendo o DENTEL — Departamento Nacional de Telecomunicações como sua secretaria executiva;
- atribuição ao CONTEL de poder para aprovar as especificações das redes telefônicas, bem como o de estabelecer critérios para a fixação de tarifas em todo o território nacional;
- atribuição à União da competência para explorar diretamente os troncos integrantes do Sistema Nacional de Telecomunicações;
- autorização para o Poder Executivo constituir empresa pública para explorar industrialmente os troncos integrantes do Sistema Nacional de Telecomunicações (essa empresa viria a ser a EMBRATEL);
- instituição do FNT — Fundo Nacional de Telecomunicações, constituído basicamente de recursos provenientes da aplicação de uma sobretarifa de até 30% sobre as tarifas dos serviços públicos de telecomunicações, destinado a financiar as atividades da EMBRATEL;

Os instrumentos criados pelo Código foram aos poucos fazendo sentir seus efeitos. O CONTEL passou a exercer sua missão de orientação da política e de fixação de diretrizes para o setor de telecomunicações; com a submissão ao seu crivo dos planos de expansão dos serviços, ele passou também a coordenar essas expansões. A EMBRATEL, constituída em 16 de setembro de 1965, tinha como função interligar todas as capitais e as principais cidades do País, através de seus ativos em infra-

estrutura de interconexão das redes de telefonia locais. Entre 1969 e 1973, a EMBRATEL assumiu a exploração dos serviços internacionais, à medida que expiravam os prazos de concessão das empresas estrangeiras que os operavam anteriormente.

Ainda em 1962, devido às más condições dos serviços telefônicos no Rio de Janeiro, o Governo Federal decretou a intervenção na CTB e, em 1966, foi concretizada a compra das ações daquela empresa pela EMBRATEL.

Em 1963, o CONTEL aprovou critérios para nortear o estabelecimento das tarifas dos serviços de telecomunicações (que, entretanto, não foram seguidos ao longo do tempo). Em 1966, regulamentou a prática, então já de uso corrente, referente à participação financeira dos pretendentes à aquisição de linhas telefônicas, transformando-a em importante instrumento de apoio à expansão dos serviços de telefonia no Brasil — o autofinanciamento.

A questão da fragmentação do poder de outorgar concessões, entretanto, somente seria superada em 13 de fevereiro de 1967, pelo Decreto-Lei nº 162, que concentrou esse poder na União. Essa disposição seria pouco depois consolidada pela Constituição de 1967. A Constituição de 1988, entretanto, foi além, determinando que os serviços públicos de telecomunicações somente poderiam ser explorados pela União, diretamente ou através de concessões a empresas sob controle acionário estatal. Isso somente viria a ser mudado em 1997, com a edição e publicação da Lei n. 9472 – Lei Geral das Telecomunicações, a qual, a partir daquele momento passaria a ser a responsável pelas mudanças ocorridas no sistema de telecomunicações no Brasil, quer em seus aspectos institucionais, quer em seus aspectos microeconômicos. Tais mudanças serão tratadas no próximo item do presente capítulo.

Em 25 de fevereiro de 1967, através do Decreto-Lei nº 200, foi criado o Ministério das Comunicações, ao qual, desde logo, foram vinculados o CONTEL, o DENTEL e a EMBRATEL. O Ministério das Comunicações assumiu então as competências do CONTEL.

Surgiram, então, importantes tentativas de coordenar a expansão e a operação do setor de telecomunicações, assumindo o governo a função que, através de uma regulação forte, procurava minimizar os riscos associados a algumas atividades antes exploradas separadamente.

As medidas decorrentes do Código levaram a uma melhoria significativa nos serviços interurbanos e internacionais, mas o mesmo não ocorreu nos serviços locais. Isso fez com que, em 1971, o Governo cogitasse da criação de uma entidade pública destinada a planejar e coordenar as telecomunicações de interesse nacional, a obter os recursos financeiros necessários à implantação de sistemas e serviços de telecomunicações e a controlar a aplicação de tais recursos mediante participação acionária nas empresas encarregadas da operação desses sistemas e serviços. Nascia então a idéia de criação da TELEBRÁS, que seria efetivada em 1972, através da Lei nº 5.792, de 11 de julho.

Essa lei, além de autorizar a criação da TELEBRÁS — concretizada em 9 de novembro do mesmo ano —, também colocou à sua disposição os recursos do FNT, e autorizou a transformação da EMBRATEL em sociedade de economia mista, subsidiária da TELEBRÁS. Pela lei, a TELEBRÁS ficou vinculada ao Ministério das Comunicações.

Logo após sua criação, a TELEBRÁS iniciou o processo de aquisição e absorção das empresas que prestavam serviços telefônicos no Brasil, visando consolidá-las em

empresas de âmbito estadual. Havia nessa época mais de novecentas operadoras independentes no Brasil e, no total, uma planta de cerca de dois milhões de terminais. Através do Decreto nº 74.379, de 1974, a TELEBRÁS foi designada "concessionária geral" para exploração dos serviços públicos de telecomunicações em todo o território nacional.

Dessa forma, até 1997, com a reforma das telecomunicações, os serviços públicos de telecomunicações no Brasil eram explorados pelo Sistema TELEBRÁS — composto por uma empresa "holding" (a própria TELEBRÁS); por uma empresa "carrier" de longa distância de âmbito nacional e internacional, (a EMBRATEL), por 27 empresas de âmbito estadual ou local e por quatro empresas independentes, sendo três estatais (a CRT, controlada pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul; a SERCOMTEL, pela Prefeitura de Londrina; e a CETERP, pela Prefeitura de Ribeirão Preto) e uma privada (a Cia. de Telecomunicações do Brasil Central, sediada em Uberlândia e que atua no Triângulo Mineiro, no nordeste de São Paulo, no sul de Goiás e no sudeste do Mato Grosso do Sul).

Antes da reforma, o Sistema TELEBRÁS era responsável por em torno de 90% da infra-estrutura de telecomunicações existente no País e atuava em uma área em que vivia mais de 90% da população do país, sendo a União Federal detentora do controle acionário da TELEBRÁS (MC, *op.cit.*).

Nas duas últimas décadas, a rede de telecomunicações cresceu a taxas bastante superiores às do crescimento da população e da economia. Entre 1976 e 1996, enquanto a população brasileira aumentou em quase 50% e o PIB cresceu quase 80%, a planta instalada de terminais telefônicos do Sistema TELEBRÁS cresceu mais de 400% (M.C., 1997), o que veio colocar o País entre os detentores das maiores redes telefônicas de

todo o mundo. Essa rede, que integrava o País de norte a sul e de leste a oeste, atendia em 1997 a mais de 20 mil localidades em todo o território nacional (M.C, op.cit).

No entanto, o tráfego telefônico aumentou em proporção significativamente maior — mais de 900% no serviço local (1.200% entre 1974 e 1994) e mais de 1.700% no serviço interurbano (1.800% de 1974 a 1994) (M.C., op.cit), significando uma taxa de crescimento da demanda por serviços superior às taxas de investimento em infra estrutura.

3.2. - A Estrutura Microeconômica Atual

A partir da reforma da Constituição de 1988, foi publicada, em 1997, a Lei 9472, a Lei Geral das Telecomunicações, responsável pela reforma institucional estrutural do setor de telecomunicações no Brasil. Neste ítem, serão descritas as transformações estruturais implementadas no setor.

De maneira a tornar possível a desestatização de todo o sistema de telecomunicações brasileiro²¹ e o aumento dos investimentos em infra-estrutura para esses serviços, foi, através do Plano Geral de Outorgas²², idealizado pelo governo um novo cenário para o setor de telecomunicações. Abaixo segue uma descrição dos aspectos básicos deste cenário.

A reforma estrutural do setor de telecomunicações está baseada na divisão do País em quatro regiões, cada uma delas com uma empresa holding resultante da divisão

²¹ Conforme Pastoriza (1996), um dos pontos relevantes para a escolha da nova estrutura descrita a seguir, seria a impossibilidade de se efetuar a venda de todo o antigo Sistema TELEBRÁS a um grupo apenas, tendo-se em vista a grande quantidade de capital necessária para a realização da compra.

²² O Plano Geral de Outorgas foi aprovado pelo decreto n.º 2.534, de 02 de abril de 1998 e publicado no Diário Oficial da União de 03/04/98 (ANATEL, 1999).

do Sistema TELEBRÁS, além da criação de uma “holding” espelho²³ para cada uma das regiões, de forma que se desse início a um regime de competição para o setor como um todo. Para tanto, as regiões foram delimitadas conforme relacionado no **anexo 1**, o qual também identifica as suas “holdings” respectivas; o **anexo 2** relaciona as empresas “holdings” espelho às suas respectivas regiões. Por sua vez, as regiões foram divididas em setores, cada setor abrangendo um conjunto de localidades, relacionadas no **anexo 3**; Os setores, por sua vez, passam a ser atendidos por uma determinada operadora, (pertencente a sua respectiva “holding” regional), e por uma empresa espelho (pertencente a sua respectiva holding espelho) relacionadas no **anexo 4**, o qual também relaciona os tipos de serviços prestados pelas operadoras.

Convém destacar que a divisão do antigo Sistema TELEBRÁS foi feita de forma que fossem formadas três empresas regionais, além da EMBRATEL. As empresas regionais passam a explorar os serviços de telefonia fixa local, e de longa distância nacional²⁴ dentro de sua área de concessão, cabendo também a essas empresas a implantação, expansão e operação dos troncos, redes e centrais de comutação (interconexão) necessários à sua execução, bem assim sua exploração industrial²⁵. A EMBRATEL continuará atuando em todo o país, cabendo a ela a exploração dos serviços de longa distância nacional, além do serviço de longa distância internacional

²³ Empresa espelho será a empresa que terá permissão de atuar em regime de competição com a empresa estabelecida e com a EMBRATEL.

²⁴ Conforme o artigo 1, § 2º, incisos 1 e 2 do Plano Geral de Outorgas, são modalidades do serviço telefônico fixo comutado (interconectado) destinado ao uso do público em geral o serviço local, o serviço de longa distância nacional e o serviço de longa distância internacional, nos seguintes termos:

I - O serviço local destina-se à comunicação entre pontos fixos determinados situados em uma mesma Área Local;

II - O serviço de longa distância nacional destina-se à comunicação entre pontos fixos determinados situados em Áreas Locais distintas no território nacional (ANATEL, 1999).

²⁵ Plano Geral de Outorgas. Artigo 2 (ANATEL, 1999).

em todas as regiões do país²⁶. Dessa forma, a competição entre as empresas regionais e a EMBRATEL não ocorrerá nos serviços locais (restritos às empresas regionais) nem nos de longa distância interáreas de concessão e internacional (restritos à EMBRATEL).

Dessa forma, desde a aprovação do Plano Geral de Outorgas, os atuais operadores estão inseridos (institucionalmente pelo menos)²⁷ no seguinte contexto estrutural: duopólio da telefonia fixa local (operadoras locais e empresas espelho locais); oligopólio da telefonia fixa de longa distância nacional (operadoras locais, empresas espelho locais, EMBRATEL e espelho de longa distância - BONARI); duopólio da telefonia fixa de longa distância internacional (EMBRATEL e empresa espelho de longa distância- BONARI)²⁸.

No entanto, logo após a publicação do Plano Geral de Outorgas, somente as regiões I, III e IV possuíam empresas “holdings” espelho (ver anexo 2), o que significa que para toda a região II a estrutura do segmento de telefonia fixa se encontra da seguinte maneira: duopólio da telefonia fixa de longa distância internacional e monopólio da telefonia fixa local. Após a concessão das primeiras novas licenças, e, mesmo depois que os novos operadores começarem a atuar, os “incumbents” serão dominantes durante algum tempo, até que se venha a atingir uma situação de mercado efetivamente competitivo, à medida que a privatização for avançando e concessões

²⁶ Conforme o artigo 1, § 2º, inciso 3 do Plano Geral de Outorgas, serviço de longa distância internacional destina-se à comunicação entre um ponto fixo situado no território nacional e um outro ponto no exterior. (ANATEL, 1999).

²⁷ As previsões para o início das operações das empresas espelho apontam para o ano de 2002, o que torna a estrutura do setor diferente da sugerida acima. Adiante, no item 2 do capítulo 4 do presente trabalho é descrita a estrutura *de fato* que o setor irá observar até que se dêem efetivamente início às atividades das empresas espelho.

²⁸ Ver também Wohlers (1998, p.1358).

forem sendo deferidas pelo órgão regulador, o que somente começará a ocorrer a partir de 2001 (M.C, op.cit)²⁹.

Para tanto, os novos operadores, poderão ser autorizados a prestar qualquer serviço em qualquer parte do País, à medida que as empresas “incumbents” são privatizadas. Novos operadores irão sendo admitidos à medida que a privatização vai avançando, de modo que, dentro de algum tempo, estarão operando em todo o País. Eles poderão gradualmente ir obtendo autorizações de região em região, até cobrir todo o território nacional, sem restrições de atuação, quer geográfica, quer do tipo de serviço³⁰, quando seria alcançada a estrutura competitiva desejada pelo governo³¹³².

3.3. - O Órgão Regulador

No novo cenário, os novos operadores estarão sujeitos a uma regulamentação que objetiva reduzir o poder que detêm sobre o mercado, obrigando-os a atender a

²⁹ Conforme o Plano Geral de Outorgas, art. 10, a partir de 31 de dezembro de 2001, deixará de existir qualquer limite ao número de prestadores do serviço telefônico fixo comutado. Até lá, a estrutura do setor será aquela exposta acima, de forma a permitir que as empresas estabelecidas consigam atingir uma certa estabilidade operacional, e, ao mesmo tempo, tenham condições de atingir as metas exigidas pelo órgão regulador. As principais metas (como expansão dos serviços, por exemplo) serão expostas no próximo item desse capítulo.

³⁰ Conforme o Plano Geral de Outorgas art. 9º. inciso II, § 1º, uma mesma empresa poderá deter autorizações em mais de uma região dentre as previstas no inciso I deste artigo.

³¹ Conforme art. 6 da lei geral das telecomunicações, os serviços de telecomunicações serão organizados com base no princípio da livre, ampla e justa competição entre todas as prestadoras, devendo o Poder Público atuar para propiciá-la, bem como para corrigir os efeitos da competição imperfeita e reprimir as infrações da ordem

econômica, o que torna claro os objetivos do governo quanto à reestruturação do setor. A Lei Geral das Telecomunicações dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais. (M.C. Op.cit.)

³² Conforme o Plano Geral de Outorgas, art Art. 10. A partir de 31 de dezembro de 2001, deixará de existir qualquer limite ao número de prestadores do serviço a que se refere o art. 1º, ressalvado o disposto nos arts. 68 e 136 da Lei nº 9.472, de 1997, que rezam o seguinte: *É vedada, a uma mesma pessoa jurídica, a exploração, de forma direta ou indireta, de uma mesma modalidade de serviço nos regimes público e privado, salvo em regiões, localidades ou áreas distintas (art.68)..Não haverá limite ao número de autorizações de serviço, salvo em caso de impossibilidade técnica ou, excepcionalmente, quando o excesso de competidores pode comprometer a prestação de uma modalidade de serviço de interesse coletivo(art. 136).*

§ 1º A Agência determinará as regiões, localidades ou áreas abrangidas pela limitação e disporá sobre a possibilidade de a prestadora atuar em mais de uma delas.

requisitos definidos, de forma inserir um regime de competição efetiva no setor³³ (M.C. op.cit). Para tanto, foi criada a Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, uma autarquia especial de administração indireta do Poder Executivo nacional, com a função de órgão regulador das telecomunicações, vinculada ao Ministério das Comunicações. A natureza de autarquia especial conferida à Agência é caracterizada por independência administrativa, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes e autonomia financeira.

Compete à União, por intermédio do órgão regulador e nos termos das políticas estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, organizar a exploração dos serviços de telecomunicações. A Agência terá como órgão máximo o Conselho Diretor, devendo contar, também, com um Conselho Consultivo, uma Procuradoria, uma Corregedoria, uma Biblioteca e uma Ouvidoria, além das unidades especializadas incumbidas de diferentes funções³⁴.

O Poder Executivo fica encarregado de criar o quadro efetivo de pessoal da Agência, podendo remanejar cargos disponíveis na estrutura do Ministério das Comunicações³⁵.

Foram criadas as funções de confiança denominadas Funções Comissionadas de Telecomunicação – FCT, sobre as quais o poder executivo poderá intervir, tanto em termos quantitativos, quanto no referente à sua distribuição³⁶.

A organização inclui, entre outros aspectos, o disciplinamento e a fiscalização da execução, comercialização e uso dos serviços e da implantação e funcionamento de

³³ Aqui, o termo “novos operadores” não se refere somente às empresas espelho e às novas concessões a serem deferidas, mas aos operadores de forma geral. O termo é utilizado pois tanto as empresas “incumbents” como as “entrantes” estarão atuando em um novo cenário econômico.

³⁴ Lei Geral das Telecomunicações, art. 8º, § 1º e 2º.

³⁵ Lei Geral das Telecomunicações, art. 11.

³⁶ Lei Geral das Telecomunicações, art. 13.

redes de telecomunicações³⁷. Para isso, passa o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações - FISTEL a fazer parte da ANATEL³⁸, que dentre suas receitas provenientes de taxas cobradas das operadoras, dependerá também de dotações consignadas no Orçamento Geral da União, créditos especiais, transferências e repasses que lhe forem conferidos³⁹.

Dentre os principais requisitos (instrumentos para levar o setor à competição efetiva) impostos pela ANATEL encontram-se os seguintes:

a) continuidade do serviço: os operadores não podem interromper a prestação do serviço, a não ser em casos justificados⁴⁰;

b) atendimento: os operadores devem continuar expandindo sua rede de maneira a prestar serviços, dentro de prazos razoáveis, a quem os requisitar e estiver disposto a pagar tarifas comerciais que cubram os custos de capital e operacionais (M.C., op.cit.). Esse requisito serve para as novas concessionárias, no sentido de que terão o direito de, se necessário, utilizar a estrutura das “holdings” já estabelecidas para serviços de interconexão, de forma que possam dar início às suas operações⁴¹;

c) serviço universal: os operadores devem atender às metas iniciais de universalização dos serviços, como definido pelo órgão regulador; entretanto, em caso de déficit nesse atendimento, a ANATEL poderá ceder concessões de prestação de serviço para as áreas

³⁷ Lei Geral das Telecomunicações, art. 1.

³⁸ Lei Geral das Telecomunicações, art 50

³⁹ Lei Geral das Telecomunicações, art 51.

⁴⁰ Conforme a Lei Geral das Telecomunicações, art. 3, o usuário de serviços de telecomunicações tem direito (...) à não suspensão de serviço prestado em regime público (M.C. Op. Cit).

⁴¹ Conforme a Lei Geral das Telecomunicações Art. 155, Para desenvolver a competição, as empresas prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo deverão, nos casos e condições fixados pela Agência, poderão ter de disponibilizar suas redes a outras prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo (M.C. Op. Cit)

onde não haja previsão quanto as metas estabelecidas pela ANATEL de expansão dos serviços sejam atingidas até 2001⁴².

d) qualidade: o órgão regulador deverá estabelecer metas específicas de qualidade, bem como a metodologia de sua aferição, de forma a elevar o nível do setor a padrões internacionais dentro de um horizonte de tempo razoável;

e) tarifas: no início do novo cenário, os operadores estão sujeitos à regulamentação e a fixação das tarifas, competindo à ANATEL a fixação da estrutura tarifária para cada modalidade de serviço⁴³ que vise evitar o aumento abusivo de preços para os consumidores e a prática de preços predatórios que impeçam a entrada de novos competidores no mercado, enquanto não é alcançada a estrutura de mercado desejada. Isso tem sido feito através do estabelecimento de um sistema de "teto de preços" (**price cap system**), semelhantemente ao modelo de fixação de preços implementado na Inglaterra, em que uma "cesta" de serviços, em quantidades representativas da conta média dos consumidores, tem seu valor máximo estabelecido pelo órgão regulador⁴⁴. O operador tem alguma flexibilidade para alterar as tarifas de cada serviço individualmente, desde que o valor total da "cesta" fique abaixo do "teto" fixado pelo órgão regulador e que não haja abuso de poder econômico, em detrimento do regime de concorrência almejado pelo órgão regulador⁴⁵. O órgão regulador fica responsável por um fator de produtividade que incidirá sobre o valor da "cesta", reduzindo seu nível real, como forma de estimular o operador dominante a reduzir o "dead weight loss" e assegurar que parte desses ganhos seja transferido aos consumidores (M.C. Op. Cit.).

⁴² Lei Geral das Telecomunicações, art. 12 (M.C. Op. Cit)

⁴³ Lei Geral das Telecomunicações, art. 103 (M.C. Op. Cit)

⁴⁴ Conforme a Lei Geral das Telecomunicações, art. 103 § 1º, *a fixação, o reajuste e a revisão das tarifas poderão basear-se em valor que corresponda à média ponderada dos valores dos itens tarifários* (M.C. Op. Cit).

⁴⁵ Lei Geral das Telecomunicações, art. 106.(M.C. Op. Cit).

Além disso, após um período inicial de três anos, julgando-se haver um regime de sólida concorrência para o setor, a ANATEL poderá optar pelo regime de liberdade tarifária⁴⁶.

f) separação contábil: os operadores deverão manter separação contábil para aqueles serviços prestados em regime de competição, de maneira a tornar seus custos transparentes para o órgão regulador, que assim poderá, com maior facilidade, averiguar a eventual existência de subsídios cruzados ou a prática de abuso de poder econômico contra o regime de concorrência (M.C., Op.Cit.).

Além disso, a separação contábil entre mesmas pessoas jurídicas, atuando em segmentos distintos será necessária para que se possa identificar uma eventual e excessiva concentração no mercado por uma mesma pessoa física ou jurídica. Conforme o artigo 14 do Plano Geral de Outorgas, uma empresa será considerada coligada a outra se uma detiver, direta ou indiretamente, pelo menos, vinte por cento de participação no conselho administrativo da outra empresa, ou se a participação no conselho administrativo da outra for detida, direta ou indiretamente, em, pelo menos, vinte por cento por uma mesma pessoa física ou jurídica (M.C. Op. Cit.).

As fusões ou incorporações de empresas, a constituição de sociedades para exercer o controle de empresas ou qualquer forma de prática, quer horizontal ou vertical, envolvendo prestadora de serviço de telecomunicações, que visem a qualquer forma de concentração econômica, ficam submetidas à apreciação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE, através da ANATEL⁴⁷.

No capítulo seguinte, será feita uma análise das modificações ocorridas no contexto institucional e microeconômico descritas no presente capítulo, de maneira que

⁴⁶ Lei Geral das Telecomunicações, art. 104 (M.C. Op. Cit). Este pode ser considerado um aspecto central da regulamentação que demonstra a intenção do órgão regulador de implementar para o setor, um regime

se possa fazer algumas inferências quanto as implicações decorrentes dessas modificações.

de concorrência não regulada.

⁴⁷ Lei Geral das Telecomunicações, art. 7, § 1º e 2 (M.C. Op. Cit).

4.- Análise das Transformações Institucionais e Microeconômicas

Neste capítulo, as transformações institucionais e microeconômicas serão tratadas a partir do referencial teórico apresentado no capítulo 2 do presente trabalho.

O capítulo é dividido em duas seções. A seção 1 trata da criação da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL e do aparato regulatório implementado à partir da Lei Geral das Telecomunicações, em relação às teorias do “*catch-up*”, “*hold-up*” e “*rent seeking*”, abordadas no trabalho de Henisz e Zelner (1999). Na seção 2, serão confrontados os principais aspectos das transformações estruturais (microeconômicas), fundamentadas no novo aparato regulatório, com os argumentos em favor de arranjos verticais, apresentados na literatura estudada – Azevedo (1996), Williamson (1985) e Williamson (1996).

4.1 – As Mudanças Institucionais

Para se dar o início à presente seção, serão recolocados de forma sucinta os principais pontos da evolução das instituições de controle e regulação dos setor de telecomunicações, que acompanharam as transformações ocorridas na estrutura do setor ao longo das últimas décadas, e dessa forma confrontados com os argumentos encontrados no embasamento teórico do presente trabalho.

De acordo com o antigo Código Brasileiro de Telecomunicações — Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, foi instituído naquela data o CONTEL — Conselho Nacional de Telecomunicações, que possuía a atribuição de regular a operação dos sistemas de telecomunicações, tanto no referente aos padrões de qualidade e fixação das

tarifas. O conselho também era responsável pela fixação e execução de diretrizes para o setor de telecomunicações, com a submissão ao seu escopo dos planos de expansão dos serviços. Sob a perspectiva do trabalho de Henisz e Zelner (1999), no período em que o sistema de telecomunicações no Brasil esteve sujeito ao CONTEL, o desenvolvimento da indústria de telecomunicações esteve sujeito ao problema do “*hold up*”, visto que as restrições de caráter político e as possibilidades de mudança nas políticas de curto prazo do governo podiam impedir as firmas de telecomunicações de realizarem investimentos na infra-estrutura de seus serviços. O mesmo cenário continuou quando da criação do Ministério das Comunicações, o qual assumiu as atribuições do CONTEL, tendo-se em vista a falta de autonomia das decisões do ministério em relação à conjuntura política.

Com a separação das atividades de produção de serviços de telecomunicações e de regulação ocorridas através da reforma do sistema de telecomunicações, as empresas operadoras foram privatizadas, sob a perspectiva econômica de que os investimentos no desenvolvimento do setor se tornassem o máximo possível desvinculados das políticas governamentais e do ambiente político, e passassem a depender da rentabilidade sobre a operação dos serviços. A regulação passou a ser atribuição da ANATEL, a qual, conforme determina o art. 9º da Lei Geral das Telecomunicações, atuará como autoridade administrativa independente. Isso deve significar, por exemplo, que a fixação de patamares tarifários também não deve estar relacionada com o cenário político da ocasião, mas sim com objetivos de eficiência econômica, o que deve ser um importante aspecto para o setor atingir as “*metas catch up*”, que foram abordadas no capítulo II do presente trabalho.

No entanto, se as ações da Agência vierem em algum momento a depender de alguma forma de suporte político, como parece já ter sido o caso em algumas ocasiões⁴⁸, os problemas de “*hold-up*” e “*rent-seeking*” podem vir a ser uma realidade. A própria estrutura legal da ANATEL prevê a possibilidade de dependência de recursos vindos do orçamento federal para as suas atividades⁴⁹ e a existência de cargos comissionados⁵⁰ pelo Governo Federal na composição do corpo diretor da Agência⁵¹.

4.2. - Reestruturação Microeconômica

A Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, dentre outras coisas, foi responsável pela criação do **Sistema Nacional de Telecomunicações**, visando assegurar que a União passasse a ser a responsável pela prestação de todos os serviços de telecomunicações. Isso significou que houve no país, nesse período, a **horizontalização**⁵² do sistema de telecomunicações, que anteriormente era composto por empresas independentes.

A **verticalização** das telecomunicações veio a ser concretizada com a EMBRATEL, constituída em 16 de setembro de 1965 e sob controle da União, para dar início à operação de um sistema de longa distância nacional, para, não muito depois, passar a também explorar os serviços internacionais.

Em 1972, com o início das operações da “holding” estatal TELEBRÁS, a implantação, operação e controle de sistemas locais e regionais de serviços de

⁴⁸ Ver Aquino, M. O Desafio da Anatel. Antecipar-se às demandas

⁴⁹ Lei Geral das Telecomunicações, art 51

⁵⁰ Cargos ocupados através de nomeação política.

⁵¹ Lei Geral das Telecomunicações, art 13.

⁵² Que, naquele contexto, significou a criação do monopólio estatal das telecomunicações.

telecomunicações passou por um processo de **verticalização** das atividades de operação de serviços de interconexão entre redes de telefonia.

Portanto, até a reforma das telecomunicações ocorrida recentemente, os serviços públicos de telecomunicações no Brasil eram explorados pelo Sistema TELEBRÁS, o qual era composto pela "holding" TELEBRÁS; por uma empresa "carrier"⁵³ de longa distância de âmbito nacional e internacional, a EMBRATEL; além das 27 empresas de âmbito estadual ou local e das quatro empresas independentes. Isso mostra que o sistema de telecomunicações era até então, em sua maioria, **vertical e horizontalmente integrado**.

Com a aprovação do Plano Geral de Outorgas, se pretendeu que as atuais operadoras ficassem inseridas no seguinte contexto estrutural: **duopólio da telefonia fixa local** (operadoras locais e espelhos locais), **oligopólio da telefonia fixa de longa distância nacional** (operadoras locais, espelhos locais, EMBRATEL e espelho de longa distância - BONARI) e **duopólio da telefonia fixa de longa distância internacional** (EMBRATEL e espelho de longa distância - BONARI). No entanto, logo após a publicação do Plano Geral de Outorgas, somente as regiões I, III e IV possuíam empresas "holdings" espelho (ver quadro 6), o que significa que para toda a região II, a estrutura do segmento de telefonia fixa ficasse da seguinte maneira: triopólio da telefonia fixa de longa distância internacional e monopólio da telefonia fixa local. Além disso, as empresas espelho, tendo condições de darem início às suas operações somente por volta de 2002⁵⁴, fazem com que, *de fato*, a nova estrutura do sistema de telecomunicações seja até aquele ano, a seguinte: **monopólio da telefonia fixa local** (operadoras locais); **duopólio da telefonia fixa de longa distância nacional**

⁵³ Empresa responsável pelas operações dos serviços de interconexão entre as redes de telefonia fixa.

⁵⁴ Revista da ANATEL

(operadoras locais e EMBRATEL) e **monopólio da telefonia fixa de longa distância internacional** (EMBRATEL).

A reestruturação do setor de telecomunicações, de um monopólio público regulado para um regime com crescente participação privada e com maior concorrência, ou seja, um processo de privatização e “flexibilização” do monopólio das telecomunicações, tem sido acompanhada por políticas de defesa da concorrência, as quais procuram impedir práticas anticompetitivas por parte das empresas estabelecidas. Dessa forma, o setor de telecomunicações tem sido marcado pelo surgimento das novas estruturas de mercado (descritas acima), que tem na competição um dos fatores determinantes do desempenho econômico.

Dessa maneira, a modificação estrutural ocorrida no setor de telecomunicações significou uma **desverticalização** dos sistemas de longa distância nacional com os sistemas locais e regionais, no momento que as “holdings” regionais foram privatizadas. No entanto, os sistemas de telefonia local continuam **verticalmente integrados** com seus respectivos sistemas regionais, visto que são de propriedade comum à sua respectiva “holding” regional.

Tais modificações ressaltam a importância de algumas considerações importantes, as quais também serão feitas sob a perspectiva da **economia dos custos de transação**.

A primeira delas é em relação à **frequência das transações**. Como visto no capítulo 2 do presente trabalho, quanto menor a frequência em que ocorrerem as transações, maiores serão os custos fixos médios referentes à coleta de informações e à elaboração de um contrato complexo, que imponha restrições ao comportamento oportunista. Além disso, podem haver mais motivos para a ocorrência de um “*hold-up*”

das transações. Dessa forma quanto menor a frequência, uma forma de **arranjo vertical**, ou até mesmo uma **integração vertical** é aconselhável para a obtenção de patamares de eficiência econômica desejáveis.

A frequência das transações entre as empresas **desverticalizadas** – operadoras de longa distância e “holdings” regionais – tende a ser muito baixa dada a existência de “sunk costs” para o início das atividades de interconexão entre as redes de telefonia. Assim, as operadoras que necessitam fazer uso de uma empresa “*carrier*” de longa distância terá barreiras de custo e impecilhos, caso desejem mudar sua prestadora de serviços de interconexão.

A segunda é a **incerteza da transação**, definida como o conjunto de contingências não antecipadas na ocasião da celebração do contrato entre as partes. Este ponto é relevante no sentido de que as operadoras de longa distância estarão em regime de competição com as “holdings” regionais. Dessa forma, existe a possibilidade das “*carriers*” se utilizarem de artifícios – tecnológicos, por exemplo – como alguma forma de boicote às operadoras regionais, suas competidoras diretas, gerando algum grau de incerteza nas transações.

A última delas é em relação à **especificidade dos ativos** de infra-estrutura de serviços de telecomunicações. Especificidade dos ativos é a magnitude do retorno dos ativos envolvidos em uma transação que depende da continuidade dessa mesma transação, implicando uma relação de dependência entre clientes e fornecedores (“holdings” regionais e operadoras de longa distância nacional). Para melhor compreensão, pode-se fazer ainda uma analogia do termo “especificidade dos ativos” com o conceito de “custos irrecuperáveis”. Nesse sentido, como dito acima, os ativos em infra-estrutura de serviços de telecomunicações são bastante específicos, pois não

podem ser aproveitados para outra atividade econômica, e, ao mesmo tempo, são extremamente dependentes dos ativos da empresa “carrier”.

Os três pontos fundamentais de **análise dos custos de transação** apontam para uma estrutura de mercado onde a **integração vertical** entre as “holdings regionais” e a operadora de longa distância seria uma prática competitiva aconselhável no que se refere à eficiência econômica das empresas do segmento de serviços de telefonia fixa.

Alguns outros fatores, como a possível lentidão do órgão regulador na execução de suas atribuições⁵⁵, também pode vir a ser um aspecto que corrobore o argumento exposto acima, no sentido de que os aspectos contratuais das transações entre as empresas **desverticalizadas** e ao mesmo tempo inseridas em um regime de competição, podem não ser suficientes para que sejam atingidos os patamares de eficiência e qualidade objetivados pela nova legislação.

No entanto, um processo de reintegração vertical, visto desestimular a competição, poderia ser também um fator negativo para a eficiência do setor, o que seria um reflexo de uma mais baixa produtividade dos fatores, resultantes de práticas monopolistas pelas empresas, o que prejudicaria os seus usuários. Nesse sentido, o governo parece estar apostando que os incentivos criados pelo novo modelo de competição para o setor podem superar os custos de transação relacionados à desverticalização.

⁵⁵ Ver Aquino. M.. O Desafio da Anatel: Antecipar-se às demandas. Revista da ANATEL “ *Os problemas são tantos e acontecem em um ritmo tão intenso, que a Agência não tem conseguido responder a todas as demandas rapidamente. Embora muito atuante, falta-lhe velocidade para se antecipar aos problemas. E se está razoavelmente bem equipada do ponto de vista legal para exercer seu trabalho, não conta, na avaliação dos analistas, com o necessário suporte político do governo para travar suas batalhas...*” (Op. Cit. p. 18).

5.- Considerações Finais

O sistema nacional de telecomunicações foi por décadas um monopólio estatal regulado. Isso o caracterizava como uma estrutura microeconômica de monopólio, ou seja, o setor de serviços de telecomunicações era, em sua maior parte, vertical e horizontalmente integrado. Também, dessa maneira, o ambiente institucional era extremamente dependente da conjuntura política do Estado.

Essas duas características foram, por um período, essenciais para que níveis consideráveis de investimento na infra-estrutura dos serviços fossem levados a cabo, de forma que se pôde atingir uma grande escala no que se refere às suas taxas de penetração.

No entanto, tornou-se inviável para que o Estado continuasse a investir no setor e, ao mesmo tempo, utilizasse as empresas estatais de telecomunicações como instrumentos de política macroeconômica, o que, por exemplo, no caso das políticas de “estatização da dívida”, fazia com que a manutenção de níveis desejáveis de investimento enfrentassem problemas de “hold up”.

Dessa maneira, a reforma do sistema de telecomunicações em 1997, com a aprovação pelo Congresso da Lei Geral das Telecomunicações, foi responsável pela desverticalização dos principais segmentos do setor e pela separação das atividades de controle das atividades de regulação, através da privatização das empresas estatais prestadoras de serviços de telecomunicações e da criação de uma agência autônoma com funções de regulação da atividade econômica do setor, a ANATEL. Assim, a reforma das telecomunicações teve como uma de suas principais intenções a melhora do cenário institucional do setor, enfraquecendo as possibilidades de “hold up” dos

investimentos através da criação da agência e, ao mesmo tempo que descomprometia o orçamento do Estado dessa atividade econômica.

No entanto, em vista da composição institucional da agência, que observa um certo nível de interferência do Poder Executivo, as possibilidades de “hold up” e “rent seeking” não foram totalmente eliminadas, e merecem ainda sérios cuidados por parte dos agentes políticos.

No contexto microeconômico, os problemas associados, por um lado, aos custos de transação entre as empresas desverticalizadas, e por outro lado, à uma possível lentidão do órgão regulador na solução das divergências, podem levá-las a atuarem em patamares de eficiência econômica inferiores ao ótimo, tendo conseqüências negativas no que se refere ao bem-estar da sociedade.

Apesar de se tratar de um tema atual, de um amplo campo de pesquisa e de se ter utilizado um referencial teórico adequado, o trabalho aqui desenvolvido apresenta algumas limitações, principalmente no referente a falta de dados quantitativos sobre o efeito das mudanças no modelo institucional e estrutural do setor de telecomunicações. Além disso, o referencial teórico utilizado não é ainda tratado nos cursos de graduação, o que, sem dúvida exigiu um grande esforço e cuidado na elaboração da análise apresentada.

De qualquer maneira, pôde-se constatar que o setor de telecomunicações e a economia dos custos dos custos de transação constituem uma vasta e excelente área de pesquisa de natureza embrionária (sobretudo no Brasil). Tal constatação já é um incentivo para a elaboração de novos trabalhos.

6. – Bibliografia Utilizada

Agência Nacional de Telecomunicações. Relatório. 1999.

Aquino, M. O Desafio da Anatel: Antecipar-se às Demandas.

Azevedo, P.F. Integração Vertical e Outros Arranjos: Polêmica e Esquecimento na Defesa da Concorrência. XXVI Encontro Nacional de Economia. ANPEC. Anais. Vol. 2, 1998.

Davidoff Cruz, Paulo. Notas Sobre o Endividamento Externo Brasileiro nos Anos Setenta. In: Desenvolvimento Capitalista no Brasil. Beluzzo e Coutinho (Org.). 1981.

Henisz, W. J. e Zelner, B. The Institutional Environment for Telecommunications Investment. Working Paper. Georgetown University. 1999.

La Rovère, R. e Souza, J. A. P. A Demanda por Serviços de Telecomunicações no Setor de Serviços no Brasil. Rio de Janeiro. Instituto de Economia. DEPEC.BNDES 1995.

Lei Geral das Telecomunicações. 1997.

Maculan, Anne-Marie D. e Legey, Liz-Rejane. Um Novo Sistema de Regulamentação das Telecomunicações no Brasil: As Experiências Internacionais e os Elementos para a Reestruturação dos serviços de Telecomunicações/ Rio de Janeiro/ Instituto de Economia. DEPEC.BNDES 1995.

Ministério das Comunicações. Relatório. 1997.

Pastoriza, Florianda Antelo. Privatização na Indústria de Telecomunicações: Antecedentes e Lições para o Caso Brasileiro. Textos para Discussão. DEPEC.BNDES. (jul.1996)

Plano Geral de Outorgas. 1998.

Possas, M., Fagundes, J. e Pondé, J. L. Defesa da Concorrência e Regulação de Setores de Infra-Estrutura em Transição. DEPEC.BNDES.

Prochnik, V. Desenvolvimento da Indústria Brasileira de Software para Usuários dos Serviços de Telecomunicações. Série Documentos IEI/UFRJ. n.23. 1998.

Serra, José. Ciclos e Mudanças Estruturais na Economia Brasileira do Pós-Guerra. In: Desenvolvimento Capitalista no Brasil. Beluzzo e Coutinho (Org.). 1981.

Williamson. O. E. Hierarchies, Market and Power in the Economy: An Economic Perspective. In: Menard, C. (Org). Transaction Cost Economics – Recent Developments. 1996.

Williamson. O. E. The Economic Institution of Capitalism. 1985.

Wohlers, Márcio e Ferreira Jr. H. Regulamentação e Privatização das Telecomunicações no Brasil: Enfoque Teórico e Comparação Internacional. XXVI Encontro Nacional de Economia. ANPEC. Anais. Vol. 2, 1998.

Anexos

Anexo 1

REGIÕES DO PLANO GERAL DE OUTORGAS		
REGIÃO	Holding "incumbent"	ÁREA GEOGRÁFICA CORRESPONDENTE AO(S) TERRITÓRIO(S)
I	Telemar	dos Estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo, Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Piauí, Maranhão, Pará, Amapá, Amazonas e Roraima.
II	Tele Centro-Sul	do Distrito Federal e dos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Goiás, Tocantins, Rondônia e Acre.
III	Telefônica	do Estado de São Paulo.
IV	Embratel	nacional

Fonte: ANATEL

Anexo 2 – Empresa Holding Espelho

Região	Empresa Holding Espelho
I	CANBRÁ TELEFÔNICA S.A.
III	MEGATEL DO BRASIL S.A
IV	BONARI HOLDING LTDA

Fonte: ANATEL

Anexo 3 - Setores Das Regiões Do Plano Geral De Outorgas

SETORES CONSTITUINTES DA REGIÃO I	
SETOR	ÁREA GEOGRÁFICA CORRESPONDENTE AO(S) TERRITÓRIO(S)
1	do Estado do Rio de Janeiro
2	do Estado de Minas Gerais, excetuados os dos Municípios integrantes do Setor 3
3	dos Municípios de Araporã, Araújo, Campina Verde, Campo Florido, Campos Altos, Canápolis, Capinópolis, Carmo do Paranaíba, Carneirinhos, Centralina, Comendador Gomes, Conceição das Alagoas, Córrego Danta, Cruzeiro da Fortaleza, Delta, Frutal, Gurinhatã, Ibiraci, Igaratinga, Iguatama, Indianópolis, Ipiaçú, Itapagipe, Ituiutaba, Iturama, Lagamar, Lagoa Formosa, Lagoa Grande, Limeira D'Oeste, Luz, Maravilhas, Moema, Monte Alegre de Minas, Monte Santo de Minas, Nova Ponte, Nova Serrana, Papagaios, Pará de Minas, Patos de Minas, Pedrinópolis, Pequi, Perdígão, Pirajuba, Pitangui, Planura, Prata, Presidente Olegário, Rio Paranaíba, Santa Juliana, Santa Vitória, São

	Francisco de Sales, São José da Varginha, Tupaciguara, Uberaba, Uberlândia, União de Minas e Vazante, do Estado de Minas Gerais
4	do Estado do Espírito Santo
5	do Estado da Bahia
6	do Estado de Sergipe
7	do Estado de Alagoas
8	do Estado de Pernambuco
9	do Estado da Paraíba
10	do Estado do Rio Grande do Norte
11	do Estado do Ceará
12	do Estado do Piauí
13	do Estado do Maranhão
14	do Estado do Pará
15	do Estado do Amapá
16	do Estado do Amazonas
17	do Estado de Roraima
SETORES CONSTITUINTES DA REGIÃO II	
SETOR	ÁREA GEOGRÁFICA CORRESPONDENTE AO(S) TERRITÓRIO(S)
18	do Estado de Santa Catarina
19	do Estado do Paraná, exceto os dos Municípios integrantes do Setor 20
20	dos Municípios de Londrina e Tamarana, no Estado do Paraná
21	do Estado do Mato Grosso do Sul, exceto o do Município integrante do Setor 22
22	do Município de Paranaíba, no Estado de Mato Grosso do Sul
23	do Estado do Mato Grosso
24	dos Estados do Tocantins e de Goiás, exceto os dos Municípios integrantes do Setor 25
25	dos Municípios de Buriti Alegre, Cachoeira Dourada, Inaciolândia, Itumbiara, Paranaiguara e São Simão, no Estado de Goiás
26	do Distrito Federal
27	do Estado de Rondônia
28	do Estado do Acre
29	do Estado do Rio Grande do Sul, exceto os dos Municípios integrantes do Setor 30
30	dos Municípios de Pelotas, Capão do Leão, Morro Redondo e Turuçu, no Estado do Rio Grande do Sul
SETORES CONSTITUINTES DA REGIÃO III	
SETOR	ÁREA GEOGRÁFICA CORRESPONDENTE AO(S) TERRITÓRIO(S)
31	do Estado de São Paulo, exceto os dos Municípios integrantes dos Setores 32, 33 e 34
32	dos Municípios de Guataporá e Ribeirão Preto, no Estado de São Paulo
33	dos Municípios de Altinópolis, Aramina, Batatais, Brodosqui, Buritizal, Cajuru, Cássia dos Coqueiros, Colômbia, Franca, Guairá, Guará, Ipuã, Ituverava, Jardinópolis, Miguelópolis, Morro Agudo, Nuporanga, Orlândia, Ribeirão Corrente, Sales de Oliveira, Santa Cruz da Esperança, Santo Antônio

	da Alegria e São Joaquim da Barra, no Estado de São Paulo.
34	dos Municípios de Cubatão, Mogi das Cruzes, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra e Suzano, no Estado de São Paulo

Fonte: Anatel

Anexo 4 - Objeto De Contrato De Concessão Por Prestadora Do Serviço Telefônico Fixo Comutado

REGIÃO I		
SETOR	PRESTADORA	OBJETO DA CONCESSÃO MODALIDADE DE SERVIÇO
01	Telecomunicações do Rio de Janeiro S.A – TELERJ e Espelho	Local e longa distância nacional intra-regional
02	Telecomunicações de Minas Gerais S.A – TELEMIG e Espelho	Local e longa distância nacional intra-regional
03	Companhia de Telecomunicações do Brasil Central - CTBC Telecom e Espelho	Local, longa distância nacional intra-regional e longa distância nacional inter-regional(*)
04	Telecomunicações do Espírito Santo S.A – TELEST e Espelho	Local e longa distância nacional intra-regional
05	Telecomunicações da Bahia S.A – TELEBAHIA e Espelho	Local e longa distância nacional intra-regional
06	Telecomunicações de Sergipe S.A – TELERGIPE e Espelho	Local e longa distância nacional intra-regional
07	Telecomunicações de Alagoas S.A – TELASA e Espelho	Local e longa distância nacional intra-regional
08	Telecomunicações de Pernambuco S.A – TELPE e Espelho	Local e longa distância nacional intra-regional
09	Telecomunicações de Paraíba S.A – TELPA e Espelho	Local e longa distância nacional intra-regional
10	Telecomunicações do Rio Grande do Norte S.A – TELERN e Espelho	Local e longa distância nacional intra-regional
11	Telecomunicações do Ceará – TELECEARÁ e Espelho	Local e longa distância nacional intra-regional

12	Telecomunicações do Piauí S.A – TELEPISA e Espelho	Local e longa distância nacional intra-regional
13	Telecomunicações do Maranhão S.A – TELMA e Espelho	Local e longa distância nacional intra-regional
14	Telecomunicações do Pará S.A – TELEPARÁ e Espelho	Local e longa distância nacional intra-regional
15	Telecomunicações do Amapá S.A – TELEAMAPÁ e Espelho	Local e longa distância nacional intra-regional
16	Telecomunicações do Amazonas S.A – TELAMAZON e Espelho	Local e longa distância nacional intra-regional
17	Telecomunicações de Roraima S.A – TELAIMA e Espelho	Local e longa distância nacional intra-regional
(*) O serviço de longa distância nacional inter-regional é limitado às chamadas originadas no setor 03 e destinadas aos setores 22, 25 e 33.		
REGIÃO II		
		OBJETO DA CONCESSÃO
SETOR	PRESTADORA	MODALIDADE DE SERVIÇO
18	Telecomunicações de Santa Catarina S.A – TELESC	Local e longa distância nacional intra-regional
19	Telecomunicações do Paraná S.A – TELEPAR	Local e longa distância nacional intra-regional
20	Sercomtel S.A Telecomunicações – SERCOMTEL	Local e longa distância nacional intra-regional
21	Telecomunicações de Mato Grosso do Sul S.A – TELEMS	Local e longa distância nacional intra-regional
22	Companhia de Telecomunicações do Brasil Central - CTBC Telecom	Local, longa distância nacional intra-regional e longa distância nacional inter-regional(**)
23	Telecomunicações de Mato Grosso S.A – TELEMAT	Local e longa distância nacional intra-regional
24	Telecomunicações de Goiás S.A – TELEGOIÁS	Local e longa distância nacional intra-regional
25	Companhia de	Local, longa distância nacional intra-regional e longa distância

	Telecomunicações do Brasil Central - CTBC Telecom	nacional inter-regional(***)
26	Telecomunicações Brasília S.A – TELEBRASÍLIA	Local e longa distância nacional intra-regional
27	Telecomunicações de Rondônia S.A – TELERON	Local e longa distância nacional intra-regional
28	Telecomunicações do Acre S.A – TELEACRE	Local e longa distância nacional intra-regional
29	Companhia Riograndense de Telecomunicações – CRT	Local e longa distância nacional intra-regional
30	Companhia Telefônica Melhoramento e Resistência – CTMR	Local e longa distância nacional intra-regional

(**) O serviço de longa distância nacional inter-regional é limitado às chamadas originadas no setor 22 e destinadas aos setores 03 e 33.

(***) O serviço de longa distância nacional inter-regional é limitado às chamadas originadas no setor 25 e destinadas aos setores 03 e 33.

REGIÃO III

		OBJETO DA CONCESSÃO
SETOR	PRESTADORA	MODALIDADE DE SERVIÇO
31	Telecomunicações de São Paulo S.A – TELESP e Espelho	Local e longa distância nacional intra-regional
32	Centrais Telefônicas de Ribeirão Preto S.A – CETERP e Espelho	Local e longa distância nacional intra-regional
33	Companhia de Telecomunicações do Brasil Central – CTBC Telecom e Espelho	Local, longa distância nacional intra-regional e longa distância nacional inter-regional(****)
34	Companhia Telefônica da Borda do Campo – CTBC e Espelho	Local e longa distância nacional intra-regional

(****) O serviço de longa distância nacional inter-regional é limitado às chamadas originadas no setor 33 e destinadas aos setores 03, 22 e 25.

REGIÃO IV

		OBJETO DA CONCESSÃO
SETOR	PRESTADORA	MODALIDADES DO SERVIÇO
35	Empresa Brasileira de Telecomunicações SA. EMBRATEL e Espelho	Longa distância nacional e longa distância internacional