

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA
CONVÊNIO UFSC/UEPG**

**O POSICIONAMENTO ESTRATÉGICO DA BRASIL TELECOM: O
CASO DA TELEPAR**

Carmen de Fátima Guimarães

**Florianópolis
Dezembro de 2001**

CARMEN DE FÁTIMA GUIMARÃES

**O POSICIONAMENTO ESTRATÉGICO DA BRASIL TELECOM: O CASO DA
TELEPAR**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Santa Catarina (convênio UFSC/UEPG), como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Economia. Área de Concentração: Economia Industrial.

Orientador: Prof. Dr. Hermes Yukio Higachi

Co-orientador: Prof. Ms. Milton Xavier Brollo

Florianópolis, dezembro de 2001

O POSICIONAMENTO ESTRATÉGICO DA BRASIL TELECOM: O CASO DA TELEPAR.

Carmen de Fátima Guimarães

Esta dissertação foi julgada adequada para obtenção do título de MESTRE EM ECONOMIA – Área de Concentração: Economia Industrial – e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), em dezembro de 2001.



Prof. Dr. Silvio Antônio Ferraz Cário
Coordenador do Curso

Banca Examinadora:



Prof. Hermes Yukio Higashi, Dr.
Orientador - UEPG



Prof. João Rogério Sanson, Dr.
Membro – PPGE/UFSC



Prof. Walter Todahiro Shima, Dr.
Membro - UFPR

Dedicatória

À Ana, minha mãe, pelos momentos de estímulo e compreensão.

À Amanda (filha) por ser a alegria de meus dias.

Ao Milton, pela companhia permanente e valiosa em todos os momentos.

AGRADECIMENTOS

Ao meu Orientador, Prof. Dr. Hermes Yukio Higachi,

Pelo apoio sempre presente durante toda a realização deste trabalho, pela clareza de raciocínio o que garantiu a coerência das análises e enriquecimento do conteúdo.

Ao meu Co-Orientador, Prof. Ms. Milton Xavier Brollo,

Pela confiança depositada em meu trabalho, pela postura sensata em suas proposições e pela boa vontade e colaboração sempre prontas ao longo de todo Curso de Mestrado.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Economia,

Em particular aos Professores Laércio Barbosa Pereira e Sílvio Antônio Ferraz Cário pelas sugestões coerentes em meu projeto de dissertação que resultaram neste trabalho.

Aos meus colegas do Curso de Mestrado em Economia Industrial,

Em especial à Sandra Mara Matuisk Mattos, pelo incentivo sempre presente, pela alegria e por sua agitação estimulante em nossas trocas de idéias; e à Alcione Vieira por sua presença sempre tão calma e pelo seu exemplo de perseverança.

Ao Prof. Walter Tadahiro Shima

Pelo estímulo e pela ajuda valiosa nas indicações.

À Telepar/BrasilTelecom

Pelas prestimosas informações obtidas durante a entrevista nesta Operadora.

SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS.....	x
LISTA DE GRÁFICOS.....	xi
LISTA DE QUADROS.....	xii
LISTA DE FIGURAS.....	xiv
LISTA DE SIGLAS.....	xv
RESUMO.....	xvii
ABSTRACT.....	xviii
1 INTRODUÇÃO.....	1
1.1 OBJETIVOS.....	3
1.1.1 Objetivo Geral.....	3
1.1.2 Objetivos Específicos.....	3
1.2 Metodologia.....	4
2 A CONFIGURAÇÃO DO AMBIENTE CONCORRENCIAL: O PROCESSO DA CONCORRÊNCIA, COMPETITIVIDADE E ESTRATÉGIAS.....	6
2.1 A LÓGICA DO PROCESSO DE CONCORRÊNCIA.....	6
2.2 O AMBIENTE COMPETITIVO.....	11
2.2.1 A Concorrência Efetiva e Potencial: As Barreiras à Entrada e suas Motivações Estratégicas.....	11
2.2.2 A visão de Porter Sobre a Concorrência: As Forças que Regem o Ambiente Competitivo.....	16
2.3 A CONCORRÊNCIA E A ESTRUTURA DE MERCADO EM OLIGOPÓLIO.....	19
2.4 ESTRATÉGIAS CONCORRENCIAIS E A FIRMA.....	23
2.4.1 O Posicionamento Estratégico da Firma e as Estratégias Competitivas Genéricas: Custo, Diferenciação e Enfoque.....	23

2.4.2	O Cenário Competitivo Global: Estratégias de Alianças.....	27
2.5	O PROCESSO DE REGULAÇÃO ECONÔMICA E A FIRMA	33
2.5.1	Restrição aos Processos Regulatórios: Assimetria de Informações e as Relações entre Agente-Principal.....	38
2.5.2	Os Regimes de Incentivos e Regulação	41
3	A REESTRUTURAÇÃO MUNDIAL DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES E AS NOVAS CONFIGURAÇÕES TECNOLÓGICAS, DE MERCADO E INSTITUCIONAL.....	44
3.1	AS MUDANÇAS TECNOLÓGICAS, ORGANIZACIONAIS E O NOVO AMBIENTE CONCORRENCIAL.....	44
3.2	AS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS NO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES: AS FORÇAS DE MERCADO E A REGULAÇÃO.....	51
3.2.1	A Emergência e um Novo Paradigma Regulatório: A Questão da Quebra do Monopólio Natural.....	51
3.3	A DIVERSIDADE DOS MODELOS DE REGULAÇÃO PARA O SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES.....	54
3.3.1	Modelos de Regulação para o Setor de Telecomunicações em Países Desenvolvidos.....	60
3.3.1.1	O modelo americano: reformas regulatórias pró-competição.....	60
3.3.1.2	União Européia: a dinâmica da liberalização	66
3.3.1.2.1	Reino Unido: desregulamentação e privatização.....	70
3.4	CONCLUSÕES PRELIMINARES.....	74
4	O NOVO MARCO REGULATÓRIO E A REESTRUTURAÇÃO DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO: O CENÁRIO BRASILEIRO.....	76
4.1	O quadro histórico-estrutural e o novo ambiente institucional.....	76
4.1.1	O modelo de regulação: universalização dos serviços e concorrência....	82
4.1.2	A atuação do Órgão Regulador.....	85

4.1.2.1	A cooperação entre o órgão regulador e o órgão de defesa da Concorrência.....	87
4.1.3	A estratégia regulacionista pró-competição: o papel das assimetrias regulatórias.....	92
4.2	A COMPETIÇÃO E O DESENVOLVIMENTO DO MERCADO BRASILEIRO DE TELECOMUNICAÇÕES NO PERÍODO PÓS-PRIVATIZAÇÃO.....	97
4.2.1	A universalização dos serviços.....	97
4.2.2	Aspectos da competição no Setor de Telecomunicações.....	101
4.3	CONCLUSÕES PRELIMINARES.....	106
5	O POSICIONAMENTO ESTRATÉGICO DA BRASIL TELECOM: O CASO DA TELEPAR.....	108
5.1	O PERFIL DO CONSÓRCIO SOLPART S/A.....	109
5.1.1	A operadora mundial Telecom Itália e sua participação no Consórcio Solpart S/A.....	111
5.2	O INGRESSO DA BRASIL TELECOM NO CENÁRIO COMPETITIVO.....	115
5.2.1	A operadora regional Telepar no contexto da Brasil Telecom: breve histórico.....	119
5.2.2	A Telepar e a primeira fase do modelo de telecomunicações: a estrutura em duopólio.....	123
5.2.2.1	A relação Telepar e operadora espelho local : o processo de concorrência nos serviços básicos de telefonia.....	124
5.2.2.2	A relação Telepar e operadora espelho local : o processo de concorrência nos serviços de valor adicionado.....	128
5.2.2.3	A relação Telepar e operadoras do segmento da longa distância.....	130
5.2.2.4	A relação Telepar e Órgão Regulador: concorrência e metas de universalização.....	131
5.2.2.4.1	A Telepar e a antecipação das metas de universalização.....	134

5.3	A SEGUNDA FASE DO MODELO DE TELECOMUNICAÇÕES: A ABERTURA DO MERCADO E DESREGULAMENTAÇÃO	136
5.3.1	O novo regulamento para abertura do mercado.....	136
5.3.2	A nova configuração do ambiente concorrencial.....	138
5.3.2.1	A Telepar e a ameaça de entrada de novos concorrentes.....	138
5.3.2.2	A Telepar e o espaço concorrencial.....	141
5.3.2.3	A Telepar e o espaço para cooperação.....	145
5.3.2.4	Indícios da captura do Órgão Regulador no processo de abertura e desregulamentação e as implicações para a Telepar.....	147
5.4	CONCLUSÕES PRELIMINARES.....	149
6.0	CONCLUSÕES FINAIS E IMPLICAÇÕES NORMATIVAS.....	151
6.1	O POSICIONAMENTO ESTRATÉGICO DA TELEPAR.....	151
6.2	PROPOSIÇÕES DE POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS PARA A DEFESA DA CONCORRÊNCIA E DA UNIVERSALIZAÇÃO.....	153
	REFERÊNCIAS.....	155
	ANEXOS.....	161
	1. Roteiro de Entrevistas na Brasil Telecom.....	161

LISTA DE TABELAS

TABELA 1	INDICADORES BÁSICOS DE TELECOMUNICAÇÕES EM PAÍSES SELECIONADOS – 2000.....	57
TABELA 2	CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DAS REGIÕES DIVIDIDAS PARA A CONCESSÃO DO SISTEMA DE TELEFONIA FIXA COMUTADO.....	81
TABELA 3	VALORES OBTIDOS NO LEILÃO DE PRIVATIZAÇÃO DO STFC E CONSÓRCIOS COMPRADORES.....	82
TABELA 4	PARTICIPAÇÃO DAS OPERADORAS INTERNACIONAIS NA PRIVATIZAÇÃO DO SETOR DE TELEFONIA FIXA LATINO-AMERICANA.....	84
TABELA 5	INVESTIMENTOS – SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES – 2000-2005.....	101
TABELA 6	COMPOSIÇÃO SOCIETÁRIA E CARACTERÍSTICAS DO CONSÓRCIO SOLPART PARTICIPAÇÕES S/A.....	109
TABELA 7	COMPOSIÇÃO DOS INVESTIMENTOS DA BRASIL TELECOM – 2001.....	117
TABELA 8	PRINCIPAIS INDICADORES OPERACIONAIS DA BRASIL TELECOM – 1998-2001.....	118
TABELA 9	EVOLUÇÃO DE METAS DE UNIVERSALIZAÇÃO – BRASIL TELECOM 1999-2001.....	119
TABELA 10	PANORAMA DE ATUAÇÃO DA OPERADORA DE TELEFONIA FIXA TELECENTRO SUL.....	123
TABELA 11	PARTICIPAÇÃO DAS EMPRESAS ESPELHOS NO MERCADO DE TELEFONIA LOCAL – PAÍSES SELECIONADOS 2000.....	125
TABELA 12	AÇÕES E INVESTIMENTOS PARA ANTECIPAÇÃO DAS METAS	133

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1	FUSÕES MUNDIAIS NO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES E SUAS MOTIVAÇÕES ESTRATÉGICAS – 1999.....	89
GRÁFICO 2	ACESSOS INSTALADOS DE TELEFONIA FIXA 1990-2000	98
GRÁFICO 3	EVOLUÇÃO DA DENSIDADE TELEFÔNICA POR CEM HABITANTES, 1990-2000.....	99
GRÁFICO 4	TELEFONES PÚBLICOS INSTALADOS – TUP'S 1990-2000	99
GRÁFICO 5	EVOLUÇÃO DA DENSIDADE DOS TELEFONES PÚBLICOS TUP' S.....	100
GRÁFICO 6	PREÇOS LÍQUIDOS DA HABILITAÇÃO DA LINHA TELEFÔNICA BRASIL, 1990-2000.....	102
GRÁFICO 7	EVOLUÇÃO DO PREÇO LÍQUIDO DA CESTA DE SERVIÇOS – TERMINAL RESIDENCIAL – PERÍODO 1990-2000.....	102
GRÁFICO 8	COMPARATIVO DE ACESSOS OFERTADOS NO BRASIL ENTRE AS EMPRESAS ESPELHOS E ESPELHINHOS.	104
GRÁFICO 9	EVOLUÇÃO DA TAXA DE DIGITALIZAÇÃO DE REDES NA TELEFONIA FIXA	105
GRÁFICO 10	TERMINAIS DE TELEFONIA MÓVEL – OPERADORAS EUROPEIAS - 1999	112
GRÁFICO 11	COMPOSIÇÃO DE INVESTIMENTOS DA BRASIL TELECOM – 1999	116
GRÁFICO 12	COMPOSIÇÃO DE INVESTIMENTOS DA BRASIL TELECOM – 2000	116
GRÁFICO 13	NÚMERO DE MUNICÍPIOS ATENDIDOS PELA TELEPAR – 1972-1997.....	121
GRÁFICO 14	NÚMERO DE TERMINAIS INSTALADOS NO PARANÁ -1961-1980.	130
GRÁFICO 15	PARTICIPAÇÃO DAS CONCESSIONÁRIAS E OPERADORA ESPELHO NO SEGMENTO DE LONGA DISTÂNCIA NACIONAL....	130

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - DIFERENÇAS ENTRE AS ESTRATÉGIAS GLOBAL E MULTINACIONAL.....	31
QUADRO 2 - TIPOS DE ALIANÇAS ESTRATÉGICAS POR DOMÍNIO DE COOPERAÇÃO EMPRESARIAL.....	33
QUADRO 3 - CARACTERÍSTICAS TECNOLÓGICAS DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES NOS ANOS DE 1970 E 1980.....	46
QUADRO 4 - MISSÕES QUE NORTEIAM A ABORDAGEM NACIONAL DA REGULAMENTAÇÃO DAS TELECOMUNICAÇÕES – PAÍSES SELECIONADOS.....	56
QUADRO 5 - MODIFICAÇÕES INTRODUZIDAS PELO TELECOM ACT DE 1996.....	65
QUADRO 6 - PRINCIPAIS DIRETRIZES DA UNIÃO EUROPÉIA PARA A LIBERALIZAÇÃO DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES.....	68
QUADRO 7 - ESTRUTURA REGULATÓRIA DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES DA UNIÃO EUROPÉIA – PAÍSES SELECIONADOS – 1999.....	69
QUADRO 8 - ETAPAS DA LIBERALIZAÇÃO DO MERCADO DE TELECOMUNICAÇÕES NO REINO UNIDO – 1984-1997.....	71
QUADRO 9 - ESTRUTURA BÁSICA REGULATÓRIA DO NOVO MODELO DE TELECOMUNICAÇÕES DO BRASIL.....	79
QUADRO 10 - PRIVATIZAÇÃO NO SEGMENTO DE TELEFONIA FIXA: ÁREAS DE ATUAÇÃO E PRINCIPAIS ACIONISTAS.....	80
QUADRO 11 - PRINCIPAIS ASPECTOS DA REFORMA BRASILEIRA NO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES – VISÃO COMPARATIVA	85
QUADRO 12 - ASPECTOS DIFERENCIADORES ENTRE OS MODELOS DE REGULAÇÃO DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES.....	86
QUADRO 13 - CARACTERÍSTICAS DOS OPERADORES DO SEGMENTO DE TELEFONIA FIXA.....	92
QUADRO 14 - DIFERENÇAS ENTRE O REGIME JURÍDICO PÚBLICO E REGIME JURÍDICO PRIVADO.....	93

QUADRO 15 - CRONOGRAMA DE ABERTURA DO MERCADO DE TELECOMUNICAÇÕES - 1999-2004 - TELEFONIA FIXA.....	95
QUADRO 16 - PRESENÇA INTERNACIONAL DA TELECOM ITÁLIA – 1999..	113
QUADRO 17 - DIRETRIZES ESTRATÉGICAS DA TELECOM ITÁLIA 2001-2002.....	114
QUADRO 18 - COMPROMISSOS DE ABRANGÊNCIA E ATENDIMENTO DOS SERVIÇOS DE TELEFONIA FIXA PARA A ABERTURA DO MERCADO DE TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL 2002	137
QUADRO 19 - POSICIONAMENTO ESTRATÉGICO DA BRASIL TELECOM E DE SUAS CONCORRENTES.....	145

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - COMPOSIÇÃO SOCIETÁRIA DA OPERADORA TELECENTRO SUL.....	110
FIGURA 2 - REORGANIZAÇÃO SOCIETÁRIA DA <i>HOLDING</i> TELECENTRO SUL.....	111
FIGURA 3 - SISTEMA DE VALORES EM TELECOMUNICAÇÕES.....	143

LISTA DE SIGLAS

ANATEL	- Agência Nacional de Telecomunicações
AT&T	- American Telegraph and Telephone
BNDES	- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CADE	- Conselho Administrativo de Direito Econômico
CTB	- Companhia Brasileira de Telecomunicações
DDD	- Discagem Direta à Distância
DT	- Deutsche Telekom
ERNs	- Entidades Reguladoras Nacionais
FCC	- Federal Communication Commission
GSM	- Global System for Mobile Communications
GVT	- Global Village Telecom
IDE	- Investimento Externo Direto
LATA	- Local Access Transport Area
LGT	- Lei Geral das Telecomunicações
MCI	- Microwave Communications Inc.
MFJ	- Modified Final Judgment
PASTE	- Programa de Ampliação e Recuperação do Sistema de Telecomunicações e do Sistema Postal
PGMQ	- Plano Geral de Metas de Qualidade
PGMU	- Plano Geral de Metas de Universalização
PGO	- Plano Geral de Outorgas
RBOCs	- Regional Bell Operating Companies
RDI	- Rede Digital Integrada
RDSI	- Rede Digital de Serviços Integrados
SDE	- Secretaria de Direito Econômico
SMP	- Significant market power
SMP	- Sistema Móvel Pessoal
SNT	- Sistema Nacional de Telecomunicações
STFC	- Sistema de Telefonia Fixa Comutado
SUDENE	- Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

TELEPAR - Telecomunicações do Paraná
TIM - Telecom Itália Mobile
UIT - International Telecommunications Union
UMTS - Universal Mobile Telecommunication System
VANS - Value Added Network Services
WLL - Wireless Local Loop

RESUMO

Esta dissertação trata do processo de reestruturação do setor de telecomunicações no Brasil, destacando a emergência de uma nova dinâmica concorrencial, proporcionada pela abertura do mercado e desregulamentação do setor, a partir do ano de 2002. A análise recai sobre o posicionamento estratégico da concessionária do Sistema de Telefonia Fixa Comutado, Brasil Telecom, neste novo cenário de liberalização do setor de telecomunicações e as possíveis implicações decorrentes deste posicionamento; para a consolidação dos objetivos do órgão regulador: concorrência e universalização de serviços. A abordagem, para melhor compreensão, foi dividida em dois enfoques principais: a postura adotada pela Brasil Telecom na fase de duopólio do modelo de regulação do setor e o seu posicionamento estratégico com vistas à abertura do mercado de telecomunicações. Verificou-se que na primeira fase (duopólio) existia uma supremacia da Brasil Telecom em relação à sua concorrente direta no segmento de telefonia fixa local, a operadora espelho. Na segunda fase, a trajetória de seu comportamento indica a utilização de uma estratégia defensiva, com base em acordos de cooperação com as operadoras entrantes, principalmente no segmento de telefonia fixa local.

ABSTRACT

This dissertation addresses the restructuring process of the telecommunications sector in Brazil, highlighting the emergence of a new competitive dynamics promoted by the opening up of the market and by the deregulation of the sector as from 2002. The analysis falls on the strategic positioning of the Commuted Fixed-Line System concessionaire, Telepar/Brasil Telecom, within this new scenario of liberalization of the telecommunications sector and the likely implications deriving from that positioning for the consolidation of the objectives of the regulatory agency: competition and universalization of services. For the sake of better understanding, the focus was broken up into two main approaches: the posture adopted by Telepar/Brasil Telecom in the duopoly phase of the sector's regulatory model and its strategic positioning looking to the opening of the telecommunications market. It was found that, in the first phase (duopoly), Telepar/Brasil Telecom had the supremacy in relation to its direct competitor in the fixed-line telephony segment, the mirror operator. In the second phase, its line of conduct points to the use of a defensive strategy based on cooperation agreements with the entrant operators, mainly in the fixed-line telephony segment.

1 INTRODUÇÃO

Notoriamente, em grande parte dos países o setor de telecomunicações sempre foi tratado como estrutura de monopólio natural, cujas bases encontravam-se sob a proteção estatal.

Com a emergência do paradigma microeletrônico, no final dos anos de 1970, este cenário foi alterado basicamente por dois fatores: o primeiro relacionado ao alto dinamismo tecnológico, que possibilitou a reconfiguração nos padrões de demanda e oferta de serviços de telecomunicações, à medida que se desdobrou um leque de oportunidades de exploração de novos mercados e serviços, mais customizáveis e flexíveis. O segundo está associado à liberalização dos mercados, processo que intensificou o uso da informação, em razão, de que a difusão de novas tecnologias proporcionou a exploração de mercados em âmbito global e, portanto, teve início uma série de pressões por parte das operadoras, que percebiam neste processo, oportunidades de expansão no atendimento a seus clientes.

Estes dois fatores tornaram possível que já no início dos anos de 1980 um número crescente de países redefinisse o papel do Estado dentro do setor, onde a estrutura originalmente monopolista cedeu lugar à concorrência, resultando na remodelação das estratégias das operadoras de telecomunicações e na reformulação dos moldes regulatórios nestes países.

O que se verifica, a partir daí, é o confronto de duas posições: a do órgão regulador, que tem como desafio principal monitorar a formação de uma estrutura de mercado, cujas tendências apontam para o oligopólio, e por esta razão, a existência por parte destes grupos de uma busca maior pela concentração de mercados. E a posição das operadoras, que ao adentrarem em países que flexibilizaram sua regulamentação, pressionam por maior liberalização, aliada a um aparato regulatório mínimo, de maneira a favorecer suas entradas em segmentos cuja rentabilidade é maior, o que pode implicar na exclusão, principalmente nos países em desenvolvimento, do princípio de universalização dos serviços e, por conseqüência, de uma parcela considerável da população que não tem acesso aos serviços telefônicos.

No caso do Brasil, as reformas no setor de telecomunicações tiveram início com a quebra do monopólio estatal em 1995, e a privatização de sua operadora pública, em 1998.

Uma das especificidades estratégicas do processo de reestruturação do setor de telecomunicações brasileiro é a criação do órgão regulador, numa fase anterior do processo de privatização e a implementação de um modelo de regulação cujos pilares principais centrais estão voltados para universalização dos serviços e a promoção da concorrência.

Entretanto, seguindo a tendência mundial, houve uma significativa inserção das grandes operadoras globais no processo de privatização do setor de telecomunicações brasileiro, aumentando os desafios impostos ao órgão regulador, no sentido de que a estrutura regulatória contempla numa primeira fase o duopólio regional e numa segunda fase da reestruturação, a abertura do mercado de telecomunicações a partir de 2002.

Neste contexto, é notória a importância do conhecimento dos fatores que determinam o posicionamento estratégico destes oligopólios e o impacto que venham a causar neste ambiente de transição para uma nova estrutura de mercado, principalmente para a consolidação dos objetivos do Órgão Regulador, porque se por um lado, a movimentação desses grupos é benéfica a um país dado o acesso privilegiado à novas tecnologias, por outro lado, a expansão dessas empresas demandam estratégias cujos efeitos nas economias em que atuam são extremamente significativos, sejam de ordem social ou econômica.

Nestes termos, configuram-se duas relações de extrema importância para o cenário das telecomunicações no Brasil: a posição do órgão regulador, como elemento dinamizador no processo de preservação dos pilares do modelo; e o posicionamento em termos estratégicos que as operadoras adotem frente ao novo quadro de liberalização do setor.

Diante destas considerações iniciais, o quadro formado pelas inter-relações entre o marco regulatório e as estratégias das empresas operadoras que atuam no setor, não podem ser analisadas separadamente, o que torna bastante complexo este estudo. Desta forma o objeto de pesquisa restringir-se-á ao posicionamento estratégico da Concessionária de telefonia fixa, Brasil Telecom: O Caso da Telepar.

As questões vinculadas ao problema de pesquisa e que foram utilizadas como diretrizes para este trabalho são:

- Quais são as principais alterações ocorridas no setor de telecomunicações, em âmbito mundial e quais as tendências, pertinentes à regulamentação do setor nos países desenvolvidos?
- Considerando-se as peculiaridades do aparato regulatório para o setor de telecomunicações brasileiro, qual é a natureza do posicionamento estratégico da BrasilTelecom?
- Quais são as implicações deste posicionamento em termos de concorrência e universalização de serviços no Estado do Paraná?

1.1 OBJETIVOS

1.1.1 Objetivo Geral

O objetivo geral deste trabalho é o de identificar e analisar a movimentação estratégica da Concessionária de telefonia fixa, Brasil Telecom, tendo como objeto principal sua operadora regional, a Telecomunicações do Paraná-Telepar, no sentido de avaliar os principais impactos econômicos e sociais decorrentes desta movimentação, ante as expectativas do Órgão Regulador de consolidação do novo modelo de telecomunicações.

1.1.2 Objetivos Específicos

- (a) Elaborar um referencial teórico-analítico que permita abordar a natureza das estratégias concorrenciais e do caráter do papel do Estado, como órgão regulador e promotor da concorrência em setores de progresso tecnológico constante.
- (b) Caracterizar as mudanças ocorridas no setor de telecomunicações em âmbito mundial e apresentar os principais Modelos de Regulação para o setor em países desenvolvidos.

- (c) Caracterizar o processo de reestruturação do setor de telecomunicações no Brasil e analisar o Modelo de Regulação adotado, bem como os resultados do setor pós-privatização;
- (d) Identificar e analisar o posicionamento estratégico da Telepar/Brasil Telecom, bem como as conseqüências daí decorrentes, em seus aspectos econômico e social, bem como, sugerir políticas e estratégias que contribuam para o melhor desenvolvimento do segmento de serviços de telecomunicações no Brasil e em particular no estado do Paraná.

1.2 METODOLOGIA

O trabalho foi desenvolvido utilizando-se a metodologia do estudo de caso, cujo objeto de investigação restringiu-se à operadora regional de telefonia fixa Telepar.

As questões específicas deste trabalho foram cumpridas da seguinte forma:

Para cumprimento do primeiro objetivo específico foi adotado como referencial teórico-analítico Schumpeter, (1984); Possas (1993), Sílvia Possas (1993); Bain (1996) e Fagundes e Pondé (1998) que apresentam conceitos de concorrência; Labini (1980) que trata da relação entre os oligopólios, a concorrência e o progresso técnico; a abordagem das estratégias competitivas de Porter(1999), bem como a movimentação estratégica dos grandes grupos mundiais, proposta por Chesnais(1996), Thompson e Formby (1998).

O segundo e terceiro objetivos específicos foram alcançados através da realização de pesquisa e revisão bibliográfica que fundamentadas em consultas à publicações, artigos, estudos e revistas, nacionais ou estrangeiras, vinculados em periódicos especializados, e aqueles disponíveis na Internet, que permitiram caracterizar as principais tendências mundiais para o setor de telecomunicações e apresentar modelos de regulação utilizados nos países desenvolvidos, bem como, tratar do processo de reestruturação do setor de telecomunicações no Brasil.

O quarto objetivo foi cumprido mediante pesquisa documental, tomando-se como referência relatórios técnicos, consultas públicas e entrevista com um dos

diretores da Brasil Telecom. No que tange à sugestão de políticas para o setor, foram examinadas à luz dos resultados anteriores.

2 A CONFIGURAÇÃO DO AMBIENTE CONCORRENCIAL: O PROCESSO DA CONCORRÊNCIA, COMPETITIVIDADE E ESTRATÉGIAS

O processo de concorrência compreendido sob caráter dinâmico, incorpora diversas variáveis que formam uma visão mais geral da trajetória comportamental da firma.

A construção de uma abordagem que privilegie os elementos teóricos que delinearão esta trajetória é o objeto principal deste capítulo. O ponto de partida é o conhecimento da lógica do processo de concorrência, tratado em sua seção primeira (2.1). A seguir, na seção (2.2) apresentar-se-á a composição dos determinantes do ambiente concorrencial em que a firma se encontra inserida, com ênfase em suas sub-seções (2.2.1) e (2.2.2) que examinam respectivamente, as diferentes visões sobre a concorrência, seja ela potencial ou efetiva, ou sobre as cinco forças de Porter que regem o processo de competição. A partir disto será apresentada na seção (2.3) a inserção da firma nas diferentes estruturas de mercado em oligopólio. Na seção (2.4) será discutido o rol de estratégias praticadas pela firma, incluindo, as estratégias genéricas na sub-seção (2.4.1) e o posicionamento da firma através de alianças estratégicas na sub-seção (2.4.2). Finalmente, a seção (2.5) tratará brevemente das questões mais importantes da interação da firma e o processo de regulação econômica.

2.1 A LÓGICA DO PROCESSO DE CONCORRÊNCIA

Um ponto fundamental para a compreensão da lógica que rege o ambiente competitivo é a determinação dos elementos que o compõem. Cabe enfatizar preliminarmente, que a concorrência deixa de ser tradicionalmente identificada tão somente como disputa entre empresas, para assumir um caráter dinâmico e contínuo de acumulação capitalista, o que lhe confere um aspecto peculiar cujas implicações são extremamente importantes para o sistema econômico como um todo.

Na concepção de Possas (1987, p.163) a concorrência deve ser focalizada como:

“um processo de defrontação (“enfrentamento”) dos vários capitais, isto é das unidades de poder de valorização e de expansão econômicas que a propriedade do capital em função confere. Deve ser pensada nesse sentido como parte integrante e inseparável do movimento global de acumulação de capital, em suas diferentes formas, e que lhe imprime, na qualidade de seu móvel primário e vetor essencial, uma direção e ritmo determinados (...) em outros termos, trata-se do motor básico da dinâmica capitalista.”¹

Tendo, portanto como vetor principal a busca por maiores ganhos de capital, é possível considerar que os vetores secundários do processo de concorrência decorrem dos meios – estratégias - pelos quais os agentes envolvidos obterão esta apropriabilidade de capital, ou seja, a dinâmica em curso é seletiva, à medida que estes agentes definem suas próprias estratégias concorrenciais na expectativa de não serem excluídos do espaço onde atuem. O enfoque recai sobre o comportamento das firmas², enquanto agentes decisórios ao longo do processo, aceito o princípio de que toda movimentação afetará o lócus do ambiente competitivo – o mercado- assim como serão por ele afetados. Possas (1982)

Na visão de Schumpeter (1984) a concepção tradicional do “*modus operandi*” da concorrência, é insuficiente para abranger os efeitos gerados pelo comportamento das firmas no mercado, em função, de que privilegia um quadro estático e rotineiro do processo da concorrência. A importância está no fato de examinar a trajetória comportamental da firma considerando alguns aspectos essenciais: em primeiro lugar, a capacidade de inovação da firma e a capacidade empreendedora do empresário que a conduz num ambiente competitivo de extrema incerteza e cujo objetivo principal é a obtenção de benefícios adicionais. Benefícios estes, apontados por Labini (1984) e Schumpeter (1984) como sendo os “lucros extraordinários” (*unusual profit*), que perduram por tanto tempo, quanto a firma inovadora é capaz de retardar as imitações dos concorrentes, ou seja, “ se o acicate da inovação é o lucro extraordinário que ela pode trazer e se este decorre da

¹ Na abordagem schumpeteriana a máquina capitalista é mantida pela criação de novos bens de consumo, novas formas de produção, pelo aparecimento de novos mercados e formas de organização industrial.

² Neste trabalho será adotada a proposição de Possas (1993, p.23) que define a firma como “um indivíduo ou um conjunto de indivíduos que vivem em sociedades capitalistas e estão por elas condicionados, bem como pelas características do processo concorrencial em que suas decisões se inserem.” e de Guimarães(1987, p. 25) que a define como o “*locus da acumulação de capital*”.

diferença do inovador em relação aos demais produtores, trata-se de um lucro de cunho monopolista, de uma espécie de quase-renda." Possas (1993,p.34)

Há que se considerar, que lucros deste tipo estendem-se muito além dos prêmios financeiros oferecidos à firma inovadora. Nas palavras do próprio Schumpeter (1984, p.136)

o principal valor, para uma grande empresa, da posição de vendedor único assegurada por patente ou por estratégias monopolísticas não consiste tanto na oportunidade de comportar-se temporariamente segundo o esquema monopolístico, e sim na proteção que ela dá contra desorganizações temporárias do mercado e o espaço que ela assegura para planejamentos de longo prazo.

Em segundo lugar está a compreensão de que a concorrência não se encontra tão somente no âmbito dos preços, mas em novas tecnologias, novas fontes de oferta, de matéria-prima, novos tipos de organização produtiva e mercadorias, que possibilitam à firma um poder de diferenciação em relação às demais.

Nesta perspectiva, Possas (1993) apresenta as principais vantagens competitivas vinculadas às características dos produtos e ao processo produtivo:

- Vantagens de custos: obtidas através das economias de escala, economias de escopo, a capacidade de financiamento das firmas, patentes e licenciamento de tecnologia, relações com mão-de-obra, organização da produção, eficiência administrativa, capacitação técnica.
- Vantagens de diferenciação de produto: obtidas através da especificação de produtos, desempenho ou confiabilidade, durabilidade, linhas de produto, custo de utilização do produto, imagem e marca, formas de comercialização, assistência técnica/suporte e financiamento.

A autora ainda coloca como mecanismos estratégicos essenciais à firma:

- Diferenciação dos Produtores, diz respeito às vantagens que cada produtor tem sobre os demais, na tentativa de obter-se lucros e redução de custos. Para tanto, há que ser considerado o caráter inovativo da firma;

- “Desdiferenciação” ou Igualação, em termos gerais é a aproximação dos produtores com pouco tempo no mercado ou dos que foram deixados para trás pela concorrência, daqueles que se encontram à frente. Na realidade este processo se baseia na livre mobilidade de capitais, que possibilita além de passagens de um ramo a outro, a imitação dentro de um mesmo ramo.
- Renovação constante das diferenças: é necessária uma busca constante por novas fontes que assegurem lucros extraordinários, dado que o produtor ao estabelecer uma certa vantagem competitiva só terá seu lucro extraordinário garantido, enquanto não for superado por seus concorrentes. Este processo cria uma dinâmica, cujos efeitos são refletidos no mercado, nos processos produtivos e nos próprios produtos. Esta cumulatividade de ganhos extraordinários e das inovações tecnológicas, leva às assimetrias no mercado, que se fazem maiores, quanto maior for o poder de diferenciação da firma e;
- Possibilidade de alianças: Na sociedade capitalista a produção é comandada pela busca de expansão de capital, conseqüentemente existem disputas em torno do poder de compra, nascendo daí as estratégias formuladas pelos indivíduos envolvidos neste processo. Esta disputa, entretanto, permite a formação de alianças no sentido da expansão do poder econômico e como mecanismos de auxílio à obtenção de vantagens competitivas e a sua difusão. Algumas destas alianças estão sob a forma de cartéis, licenciamentos, fusões, subcontratações, acordos para pesquisa e garantia de emprego.

Ainda, ao se considerar que a seletividade decorrente do êxito nas movimentações estratégicas por parte da firma é um elemento inerente ao processo concorrencial, admite-se que a busca pela diferenciação é utilizada como “âncora” temporária na obtenção de vantagens, o que imprime ao processo competitivo um caráter de permanente renovação. O que significa dizer, que as firmas com poder de diferenciação têm maiores ganhos e maiores possibilidades de crescimento rápido.

Importa frisar, que embora os traços gerais do processo da concorrência aqui apresentados são de extrema relevância, mostram-se insuficientes na captação das especificidades dos comportamentos das firmas, em razão, de que estes se definem

com mais exatidão em nível dos setores de atuação em que a firma está inserida. Estes setores por sua vez, apresentam características próprias dentro do processo de concorrência.

A configuração deste quadro de peculiaridades, somente é possível, mediante a determinação de uma série de elementos, abrangendo desde a estrutura de produção da firma, às estratégias de concorrência por ela utilizada, incluindo as políticas expansionistas das empresas concorrentes que lideram o mercado. A junção de todos estes elementos é que vai delinear as características da estrutura de mercado e das estratégias das firmas que dela participam. Possas (1984)

A teoria econômica tradicionalmente busca identificar estas especificidades através do estudo das estruturas de mercado, onde este termo adquire três enfoques:

- (i) o primeiro, privilegia as características mais evidentes dos mercados, quer seja o número de concorrentes e a divisão dos produtos em diferenciados e homogêneos.
- (ii) O segundo enfoque, trata a estrutura de mercado, apoiada no modelo de estrutura-conduta-desempenho, que por sua vez enfatiza a concentração de mercado, a diversificação e a homogeneidade dos produtos, as barreiras à entrada, vantagens de custos, integração vertical. Este modelo destaca e adota como elemento básico estrutural a concentração econômica e a maior ou menor intensidade das barreiras à entrada, como indicativo do grau do poder de mercado das empresas operantes em oligopólio e como um determinante auxiliar do nível de preços e;
- (iii) O último enfoque, alia aos conceitos do modelo de estrutura-conduta-desempenho, algumas características que os tornam dinâmicos conceitos. Segundo Possas (1987, p.88), elas dizem respeito à ênfase na evolução da estrutura frente às condições da concorrência, seja ela efetiva ou potencial, e ainda, aos fatores modificadores desta estrutura, como o grau de concentração do mercado, a acumulação interna de lucros utilizados como expansão, o progresso técnico, as transformações do processo de concorrência e as alianças com outras empresas.

Na seqüência, serão tratadas com maior ênfase, as questões relacionadas às estruturas de mercado e ao ambiente concorrencial.

2.2 O AMBIENTE COMPETITIVO

2.2.1 A Concorrência Efetiva e Potencial: As Barreiras À Entrada e suas Motivações Estratégicas

Em que pesem, portanto, as especificidades do padrão de conduta da firma em determinadas estruturas de mercado, uma das principais evidências é a tentativa que a firma realiza em inibir a entrada de possíveis rivais, o que pode resultar numa modificação na configuração do ambiente concorrencial.

Sobre a concorrência potencial, Schumpeter (1984, p.115) afirma:

Não é preciso frisar que a concorrência do tipo que agora temos em mente, age não apenas quando existe de fato, mas também quando é meramente uma ameaça onipresente. Ela disciplina antes de atacar. O empresário sente-se em situação competitiva mesmo quando está só em seu campo..

É de Labini (1984) a afirmação de que o comportamento decisório das firmas é muito mais influenciado pela reação dos seus concorrentes, sejam eles efetivos ou potenciais, do que propriamente pelos consumidores de seus produtos e/ou serviços. Esta influência se traduz na utilização por parte das firmas existentes na indústria, de uma variedade de estratégias para aumentar o custo de entrada de potenciais concorrentes e estabelecer barreiras que desestimulem-nos.

Um paradoxo importante neste contexto, é que os incentivos que a firma possua para entrar na indústria, estão vinculados fortemente com sua capacidade em sair³ dela. Se há custos para sair (*sunk costs*), os incentivos à entrada são reduzidos. Carlton e Perloff (1999); Viscusi *et al* (1995).

É preciso observar, como bem sugere Porter (1999), que o comportamento das entrantes potenciais a respeito das reações das firmas estabelecidas também exercerá influência sobre a decisão de entrada.

³ A livre entrada e saída da indústria (*hit-and-run*) sem que hajam custos irrecuperáveis (*sunk costs*) é de fato um incentivo à entrada de novas firmas. Esta idéia está referenciada na Teoria dos Mercados Contestáveis de Baumol, Panzar e Willig. (1986)

Há alguns suportes empíricos para esta visão, Joe Bain (1956, p.3) pioneiro nesta área, toma a condição de entrada na indústria ou este “estado de concorrência potencial” por parte das firmas entrantes, como um importante determinante do comportamento concorrencial e um condicionante estrutural, que pode promover determinados ajustes internos, responsáveis ou não pelo favorecimento da entrada de concorrentes. Este estado se reflete segundo Bain (1956, p.3) “no grau em que os vendedores estabelecidos podem persistentemente elevar seus preços acima de um nível competitivo sem atrair a entrada de novas empresas na indústria.”

Muito embora existam controvérsias a respeito das implicações das barreiras à entrada na indústria, existe um consenso sobre as desvantagens que potenciais entrantes enfrentam comparadas às firmas já estabelecidas e sobre as habilidades estratégicas das últimas em criarem tais desvantagens às primeiras.

Labini (1984) indica que alterações no espaço econômico relativo a sua ampliação, pode ser a primeira razão para a entrada de novas firmas na indústria; a segunda estaria associada à atração de grandes empresas operantes em outros mercados, uma entrada considerada relativamente mais fácil que a de novas firmas, em decorrência da disponibilidade de capital (principalmente de autofinanciamento), de mão-de-obra especializada e de métodos organizacionais que estas empresas possuem. O efeito deste pretense estado de concorrência pode, portanto, gerar uma resposta coletiva ou independente das firmas estabelecidas, de maneira a ajustarem seus preços impedindo tanto a entrada de outras grandes empresas que já estejam em operação em outros mercados, quanto à entrada de pequenas novas firmas⁴, e a elevação de outros tipos de barreiras.

Carlton e Perloff (1999) consideram que as firmas estabelecidas pautam sua conduta estratégica - como forma de dissuadir possíveis entradas - em dois pontos básicos:

- (i) a estratégia do *first-mover*, ou seja, a atuação efetiva da firma no setor, lhe confere a possibilidade de controle e localização dos

⁴ Nesta situação, Labini (1984) enfatiza que, se as empresas que possuem poder de fixação dos preços resolvem inibir a entrada de novas firmas, a tendência é de manterem o preço a um nível inferior à taxa mínima de lucros. Sob a hipótese de uma ampliação rápida de mercado e se o preço é mais elevado que o custo das grandes empresas que atuam em outros setores, estas serão atraídas para este mercado, mesmo que sua entrada exija adequações agressivas, e um preço de equilíbrio mais baixo.

melhores pontos de distribuição, bem como, o reconhecimento de fornecedores e clientes e;

- (ii) a estratégia de *concomitment*, que é a adoção de políticas⁵, que obriguem as potenciais entrantes a aceitarem determinadas regras, como por exemplo, a necessidade de realização de *sunk costs* (investimentos irrecuperáveis), o que pode inviabilizar a entrada no setor.

Ocorre que Bain (1956), por outro lado, ao teorizar sobre a problemática das barreiras à entrada considera que as vantagens das firmas estabelecidas sobre as entrantes advém fundamentalmente de quatro fontes:

- (i) **Vantagens Absolutas de Custo:** resultantes basicamente do controle de recursos estratégicos pelas firmas estabelecidas (mão-de-obra, matéria-prima), as principais implicações destas vantagens são as garantias de acesso a formas e fatores de produção mais baratos, o que permite a produção a custos menores. Ainda, o controle das matérias-primas-chaves pela firma estabelecida gera uma série de restrições à firma entrante, que se defronta com a obrigatoriedade de recorrer a produtos substitutos inferiores, à recusa de venda por fornecedores e a efetuar pagamentos superiores aos seus custos.

Outros aspectos importantes são identificados, como por exemplo a capacitação de mão-de-obra⁶ pelas firmas operantes, obriga freqüentemente as entrantes a remunerarem o pessoal com valores mais altos, tendo em vista, dificuldades que estas tem em recrutarem mão-de-obra qualificada. Ainda, a disponibilidade de tecnologias restritas às firmas estabelecidas através de meios formais de proteção (patentes), impõe às firmas entrantes a realização de altos investimentos em P&D ou a pagarem *royalties* por licenciamento de tecnologia. Finalmente, a maior capacidade de autofinanciamento das firmas estabelecidas, exige da firma entrante um prêmio de risco por boa reputação (*goodwill*) na obtenção do crédito.

- (ii) **Vantagens da diferenciação do produto:** dizem respeito às preferências que o consumidor tenha por marcas já definidas no mercado. Mecanismos

⁵ Ver a estratégia de preço-limite proposta por Sylos-Labini (1984).

formais de proteção à tecnologia utilizada na produção, tais como patentes, gastos com propagandas e programas de qualidade como forma de manter a fidelidade dos consumidores, controle de pontos estratégicos de distribuição por meio de contratos com revendedores, são consideradas como as principais fontes de onde se originam estas vantagens. Nesta situação, a entrante potencial tende a fixar o preço temporariamente abaixo do preço da empresa diferenciadora e/ou investir mais intensamente em publicidade e promoção que a firma estabelecida. A diferenciação de produtos é, portanto, uma barreira à entrada extremamente significativa, principalmente porque propicia situações de monopólio. Se existem custos altos de publicidade com os quais a firma entrante deve arcar como preço à entrada, então a firma estabelecida tem uma vantagem permanente (*long-run barrier to entry*) face à entrante, e pode manter preços altos para seu produto. Apesar de todos estes aspectos relativos à diferenciação, Bain(1956) reconhece que as características estruturais de um mercado podem mudar. Alguns fatores modificadores da entrada podem estar aliados ao desenvolvimento de um novo produto por empresas entrantes que objetivem reduzir as vantagens de diferenciação das firmas estabelecidas.

- (iii) Vantagens de Economias de Escala Reais ou monetárias, de produção, distribuição, promoção de vendas e acesso à mercados, de tal maneira que a firma seja capaz de suprir uma parcela significativa do mercado, ou seja, que a escala de eficiência mínima seja equivalente a uma fração considerável do mercado no que diz respeito à redução significativa de custos decorrentes da utilização desta escala ótima. A peculiaridade mais importante das economias de escala como barreiras à entrada, talvez resida no caráter de antecipação que as firmas devem considerar com relação às possíveis entradas, tanto sob a perspectiva do volume de produção, dos preços e principalmente sobre a rentabilidade das firmas. Assim, salienta Possas (1985, p.96), que apesar de algumas vezes o nível

⁶ No caso específico de firmas entrantes que atuem em indústrias correlatas, as barreiras podem se apresentar mais baixas, tendo em vista, que estas firmas possuirão acesso a fontes internas e externas de financiamento, à mão-de-obra mais qualificada e à tecnologia. Fagundes e Pondé(1998)

de lucratividade ser bastante atraente e dos concorrentes potenciais terem acesso à esta rentabilidade sem que tenham que arcar com ônus de qualquer espécie, pode ocorrer a dissuasão da entrada se a entrante potencial for obrigada a optar após a efetivação da entrada no mercado a “ adotar uma escala inferior à mínima eficiente (se o diferencial de custos não for insignificante, por hipótese); 2. optando pela escala ótima mínima, operar muito abaixo da plena capacidade, com a conseqüente elevação dos custos unitários, ou então aceitar (ou forçar) uma baixa de preços, com o risco de desencadear uma guerra de preços”.

Em outras palavras, os possíveis efeitos das economias de escala sobre a intensidade da concorrência potencial estão pautadas de modo parcial, sob a formação de expectativas, tanto do lado das firmas estabelecidas quanto das firmas entrantes, já que a rentabilidade esperada pela concorrente potencial depende da reação da firma que já atua no mercado. Fagundes e Pondé (1998).

- (iv) Custos Elevados de Investimento Inicial⁷: as firmas entrantes podem se deparar com dificuldades na aplicação de recursos financeiros relativos à instalação de nova capacidade. Principalmente porque o montante de recursos está vinculado ao acesso à novas tecnologias e às novas formas de produção. Os efeitos resultantes podem vir acompanhados pelo pagamento de um prêmio de risco pela firma entrante, dado que há relutância por parte das instituições financeiras em conceder crédito à empresas que não tenham reputação no mercado.
- (v) Política Governamental: O papel das políticas governamental pode influenciar fortemente o surgimento de barreiras à entrada. As externalidades positivas ou negativas ligadas às barreiras à entrada impulsionam o governo a adotar determinadas restrições – pode haver limitações e bloqueios totais à entrada em determinados setores – através de exigências de licença prévia e até mesmo, limitações no acesso às matérias-primas. -

Outra concepção importante para a compreensão da dinâmica concorrencial diz respeito às forças que interagem dentro do ambiente de competição e que podem influenciar a elevação de barreiras à entrada. A exploração destas forças a favor da obtenção de maior competitividade é apresentada a seguir sob a visão de Michael Porter.

2.2.2. A Visão de Porter sobre a Concorrência: As Forças que Regem o Ambiente Competitivo

A idéia de que a entrada de potenciais rivais pode alterar o ambiente concorrencial e gerar efeitos na trajetória comportamental da firma é também sustentada por Porter (1999), engloba porém em sua concepção de cenário competitivo outros elementos que não somente a ameaça da concorrência potencial.

Sob esta visão, tanto os consumidores, fornecedores, entrantes potenciais e produtos substitutos, concorrem em graus maiores ou menores de ostensividade, regidos por forças que determinarão o posicionamento estratégico da firma e a rentabilidade da indústria. A origem destas forças concorrenciais encontra-se segundo Porter (1999), no conjunto de características econômicas e técnicas, inerentes a cada setor. O conhecimento preliminar destas forças possibilita à firma detectar seus pontos fracos e fortes e direcionar as estratégias para atividades mais atraentes que gerem maiores vantagens competitivas.

Neste âmbito, é possível que hajam por parte das firmas estabelecidas, determinadas restrições, principalmente porque existem aquelas que acreditam não ser possível influenciar a estrutura de um setor. Entretanto, importa considerar que a firma quando pretende influir nesta estrutura, está na realidade, objetivando seguir um caminho no qual seja possível obter uma vantagem significativa em relação a seus concorrentes, e possivelmente estará modificando a natureza concorrencial. Independente das ações coletivas das firmas estabelecidas, neste contexto, cada firma estará de forma particular tentando encontrar uma posição na qual seja capaz de melhor se defender ou de influenciar este conjunto de forças a favor de si mesma.

⁷ Estes investimentos também chamados de custos de instalação, são denominados por Eaton e Eaton (1999), de barreiras à entrada naturais. Os autores ressaltam o fato das firmas estabelecidas incorrerem propositadamente nestes custos como forma estratégica de impedir a entrada de novos concorrentes.

Desta maneira, o posicionamento da firma frente a este processo será o de adaptar-se às mudanças trazidas pela dinâmica competitiva, e tentar direcionar as tendências do mercado, de tal forma que seja por ele beneficiada. Henderson (1999)

Basicamente, as forças que governam a concorrência num setor estão definidas sob a abordagem de Porter em:

- (i) Ameaça de Novos Concorrentes - A possível entrada de uma empresa num segmento em busca de maior fatia de mercado está diretamente relacionada aos níveis existentes de barreiras à entrada⁸, em razão de que, se novas firmas facilmente adentrarem à indústria a rentabilidade estará prejudicada. Em muitos casos, as firmas entrantes descobrem posições que estavam até então disponíveis, mas que eram ignoradas pelas concorrentes já estabelecidas.
- (ii) Fornecedores e Compradores - As firmas que possuem um alto grau de influência sobre a rentabilidade de um setor a ponto de reduzi-la são aquelas que tem grande poder de compra. Da mesma forma, os fornecedores podem pressionar pelo o aumento dos preços e reduzir o potencial de lucratividade de setor. O poder de determinados fornecedores decorre na essência dos seguintes fatores: (a) - o setor comprador não mantém vínculos importantes com o fornecedor - se ocorresse o contrário, haveria certa proteção ao setor comprador e até mesmo parcerias tecnológicas por parte dos fornecedores; (b) - quando existe a forte possibilidade do setor fornecedor avançar sobre o comprador, sob forma de estratégia de integração para frente; não existe competição com outros produtos ou serviços nas vendas ao setor e; os produtos ofertados pelo setor fornecedor são diferenciados ou apresentam custos de mudanças⁹. O poder de um grupo de firmas compradoras manifesta-se quando: não há diferenciação de produtos ou serviços no setor fornecedor, apenas a padronização; lucratividade baixa, incentivando a redução dos custos das firmas compradoras;

⁸ Para Porter(1999) são seis os sustentáculos destas barreiras à entrada: economias de escala, diferenciação do produto; exigências de capital, desvantagens de custo, independentes do tamanho, acesso a canais de distribuição e a política governamental.

existe a estratégia de integração para trás por parte dos compradores, ameaçando a incorporação do produto; o nível de importância dos produtos do setor é baixo para os compradores;

- (iii) Ameaça de produtos substitutos - Um setor que sofra a ameaça de concorrência de produtos substitutos, sofre restrições de crescimento e reduções em seu potencial de lucratividade.

Estas restrições são causadas em razão dos produtos ou serviços substitutos imporem um nível de preços ao setor. A disponibilidade de bens substitutos resulta inevitavelmente em comparações entre qualidade e performance pelos consumidores, da mesma maneira que fazem comparações de preço. Thompson e Formby (1998)

Os produtos substitutos que exigem maiores cuidados são aqueles que, segundo Porter (1999,p.38), "(a) estão sujeitos às tendências que melhoram sua opção excludente preço-desempenho em relação aos produtos do setor ou, (b) são produzidos por setores de alta rentabilidade."

Equivale dizer, que quanto menor o preço dos bens substitutos, quanto maior a qualidade e mais baixos os custos de mudança para os consumidores, mais intensa serão as pressões da concorrência impostas por estes bens.

- (iv) Concorrência entre as Firms Estabelecidas - inúmeras são as estratégias utilizadas pelas empresas em busca de uma posição mais rentável no setor em que atuam. Se o ritmo competitivo confere por um lado nova dinâmica ao processo, por outro, desperta reações extremamente negativas por parte da concorrência que podem afetar de maneira significativa a rentabilidade do setor. As estratégias mais comumente usadas são: as guerras de publicidade, competição via preços e serviços ou produtos diferenciados.

Cabe salientar que dentre as estratégias citadas a que oferece maior instabilidade é a praticada via preços, em virtude de possibilitar a redução das

⁹ Neste caso, os custos de mudanças se referem aos custos fixos enfrentados pelo comprador na troca de fornecedor.

receitas para todas empresas, já que possui um caráter imitativo, permitindo que os concorrentes adotem a mesma política de preços.

A concorrência entre as firmas estabelecidas resulta ainda, de um processo interativo entre os seguintes fatores:

- (i) Ausência de diferenciação ou Custos de Mudança: aumentam a rivalidade por preços, dado que, os consumidores realizam suas escolhas considerando essencialmente o preço e o serviço;
- (ii) Divergências entre Concorrentes: As estratégias utilizadas pelas empresas não seguem a mesma direção ao longo da dimensão concorrencial;
- (iii) Interesses Estratégicos: a instabilidade no setor pode atingir níveis altos se as firmas tiverem objetivos expansionistas a nível global, adotando estratégias que sacrifiquem o nível de lucratividade;
- (iv) Barreiras de Saídas Elevadas¹⁰: ativos especializados, altos custos fixos de saída, inter-relações estratégicas, barreiras emocionais, restrições de ordem governamental e social;

O caráter mais importante deste conjunto de fatores é que a maturidade do setor em que a firma estabelecida atua, pode resultar na modificação das taxas de crescimento e na conseqüente diminuição do nível de lucratividade, ao longo do tempo, ocasionando algumas vezes, a eliminação da concorrência. Porter (1999)

Embora as firmas possuam capacidade para conviver com muitos destes fatores, outros elementos devem ser inclusos, como por exemplo, o tipo de estrutura de mercado em que estão situadas, considerando-se a capacidade estratégica que possuam na interação com este conjunto de forças concorrenciais.

2.3 A CONCORRÊNCIA E A ESTRUTURA DE MERCADO EM OLIGOPÓLIO

O processo de concorrência possui determinações setoriais que se encontram presentes nas concepções comumente utilizadas das estruturas oligopolistas, seja no Oligopólio Concentrado, Oligopólio Diferenciado, no Oligopólio Misto e no Oligopólio Competitivo e estabelecem um quadro de especificidades para cada tipo de estrutura, priorizando a incorporação das estratégias adotadas pelas empresas,

as quais engloba os custos, investimentos em tecnologia, inovação de produtos e ampliação da capacidade como elementos essenciais às barreiras de entrada, determinando assim, graus e formas diversas e padrões de expansão ao longo do ciclo econômico.

Possas (1987) propõe a seguinte caracterização para as estruturas oligopolistas:

- (i) Oligopólio Concentrado - As empresas que operam em oligopólio concentrado caracterizam-se pela ausência da diferenciação de produtos, os consumidores não têm preferência pelos produtos de cada uma destas empresas, haja vista, seu caráter de homogeneidade. A política de concorrência está centrada de forma mais nítida na inovação do processo produtivo, na redução de custos e no grau de investimento realizado - antevendo-se um crescimento da demanda - e não na competição via preços, recurso pouco utilizado neste caso. As barreiras à entrada neste tipo de oligopólio, atuam para fora, no sentido de desestimular a entrada de potenciais concorrentes, e estão mais evidenciadas pelas economias de escala técnica, pelas descontinuidades técnicas e pelo montante elevado de capital mínimo que conjuntamente possibilitam um alto nível de concentração¹¹.

A preocupação inerente nos oligopólios concentrados é a da utilização de estratégias de concorrência que levem a uma expansão da capacidade de forma sistemática frente à demanda e a um excesso de capacidade planejada de maneira proporcional, ou seja, da necessidade de maior grau de investimentos, em especial nos períodos de recessão.

Geralmente os oligopólios concentrados encontram-se inseridos na estrutura produtiva, na fabricação de insumos básicos industriais e bens de capital, cuja relação capital/produção mostra-se bastante elevada, dificultando em alguns casos, projetos de investimento que tenham como pretensão o crescimento rápido em curto prazo. Para tanto, as firmas

¹⁰ A empresa permanece concorrendo mesmo obtendo retornos baixos, ou até negativos. Porter (1999)

¹¹ Labini (1984) considera que este processo de concentração está estreitamente vinculado ao fato da criação de significativas descontinuidades tecnológicas, em razão de que somente empresas com porte considerável podem auferir economias de escalas, por seus métodos técnicos e de organização.

ajustam suas dificuldades financeiras, adotando uma política de preços administrados que garanta a ampliação da capacidade neste período.

- (ii) Oligopólio Diferenciado - Nos oligopólios diferenciados, a política de concorrência mais evidente é a da diferenciação de produtos (quase sempre associada a determinados mercados de bens de consumo duráveis ou não duráveis), que serve de estímulo tanto para a geração de barreiras à entrada que atuam para dentro do grupo de firmas estabelecidas, como para aquelas que operam no sentido contrário, para fora. Despesas com vendas e publicidade como forma de obter a fidelidade dos consumidores são o melhor exemplo de barreiras que operam de forma exógena. A própria diferenciação de produtos induz a graus distintos de descontinuidades tecnológicas, já que a multiplicidade de tecnologias abrange produtos similares, entretanto, com qualidades diferentes. Neste ponto e aliadas às barreiras tecnológicas estão aliadas ainda, aquelas originadas pelas especificidades dos métodos de produção, que exigem mão-de-obra especializada. Labini (1984).

Portanto, o que prevalece são as economias de escala de diferenciação (ligadas aos hábitos e preferências dos consumidores) que abrangem níveis específicos de mercado. Em decorrência, o grau de concentração técnica observada, tende a estar abaixo do existente no oligopólio concentrado, em razão de que as economias de diferenciação são muito mais eficientes no estabelecimento das barreiras, do que na exigência de um tamanho mínimo da planta produtiva ou mesmo da empresa.

Outro aspecto importante pode ser verificado no que concerne ao investimento, às projeções no volume de vendas e que se encontram fortemente vinculadas ao excesso de capacidade planejada e da relação existente entre capital/produção. Neste caso particularmente, quando há expansão de mercado ou lançamento de novos produtos tornam-se mais evidentes as vantagens competitivas advindas do constante investimento em P&D.

Neste tipo de estrutura oligopolista, deve se considerar que as barreiras à entrada não asseguram um nível de estabilidade, em razão do

constante processo de diversificação e efemeridade do ciclo dos produtos e pela quase ausência de concorrência por preços (o que tornaria os custos indiretos unitários¹² da firma, cada vez mais altos e suas margens de lucros reduzidas).

- (iii) Oligopólio Misto - O oligopólio diferenciado-concentrado reúne como aspectos principais da política de concorrência, a diferenciação de produtos, a escala mínima eficiente em maior ou menor grau e a produção de bens duráveis de consumo. O resultado desta fusão está no alto índice de concentração técnica, apesar deste coeficiente ser geralmente, em média inferior ao apresentado pelo oligopólio concentrado. As barreiras à entrada, da mesma forma são geradas pelas economias de escala técnica e por economias de diferenciação.

Sob o ponto de vista concorrencial, as firmas utilizam o excesso de capacidade planejada e a antecipação do crescimento à demanda, bem como, o contínuo esforço de inovação e diferenciação - haja vista, que o tamanho e maior capacidade financeira destas empresas possibilitam este tipo de esforço e investimento – como importantes recursos estratégicos. Verifica-se, entretanto, que esta dinâmica concorrencial pode gerar dois efeitos: o primeiro está relacionado a uma certa instabilidade cíclica na economia, que levará em conta a importância destas firmas e suas relações intersetores; o segundo efeito está associado a presença de grande firmas multinacionais que operam em vários países e que têm capacidade de arcar com custos em capacidade ociosa nos mercados domésticos, resultando em determinados momentos em significativas reduções nas barreiras à entrada e portanto numa estrutura de mercado menos estável. Possas (1985).

- (iv) Oligopólio Competitivo - Um dos pontos mais importantes a ser considerado nesta estrutura de mercado é a coexistência de firmas que detém parcelas significativas no mercado e das empresas denominadas marginais, que ocupam um espaço relativamente considerável, mas que são frágeis diante da situação de eliminação do mercado.

¹² Estes custos apresentam-se altos devido às despesas com publicidade e comercialização.

A ausência de economias de escalas em caráter significativo e a diversidade de tecnologias em desníveis, geram tanto restrições às barreiras, quanto à concentração do mercado. Neste tipo de oligopólio a política de concorrência predominante é via preços, geralmente com liderança em preços. Esta é uma das razões para que haja casos pouco expressivos de investimentos adiante da demanda e de economias de escala ou diferenciação e inovação de produtos. As vantagens competitivas manifestam-se através da capacidade que algumas empresas melhor situadas possuem de manter-se em períodos de retração ou de crescimento elevado, gerado pelas vantagens de custos.

2.4 AS ESTRATÉGIAS CONCORRENCIAIS E A FIRMA

2.4.1 O Posicionamento Estratégico da Firma e as Estratégias Competitivas Genéricas: Custo, Diferenciação e Enfoque

A trajetória comportamental da firma e seu poder de tomada de decisão em termos estratégicos, oferece um amplo espectro de abordagens, principalmente no tocante ao seu posicionamento competitivo e os efeitos dele decorrentes no mercado onde esteja situada.

Dentro destes limites, a firma pode ao utilizar suas capacitações acumuladas e recursos, gerar uma série de combinações estratégicas (o desenvolvimento de novos produtos e processos, a busca incessante por inovação, os recursos da diferenciação, qualidade e produtividade), como forma de manter uma vantagem sustentável. Ghemawat (1999)

Na visão de Porter (1999) é perfeitamente possível conceber a estratégia competitiva como um processo de descobertas de posições, seja atendendo consumidores já existentes, ou adotando estratégias de atração de novos consumidores para o mercado. O que ocorre, é que firmas entrantes podem descobrir posicionamentos disponíveis, antes ignorados pelas firmas estabelecidas, bem como, as entrantes originárias de outros segmentos podem criar posições

através de estratégias de diferenciação de produtos ou serviços, a partir das atividades que exerciam em setores correlatos.

De modo geral, os conceitos formulados sobre posicionamento competitivo baseavam-se exclusivamente em custos e na participação que a firma tinha no mercado, considerados exclusivamente como fatores determinantes únicos da posição de custo. A visão econômica moderna, compreende que inúmeras firmas podem ter sucesso dentro de um mesmo segmento, adotando estratégias diferentes, cada uma em sua busca incessante por vantagens competitivas através de formas distintas junto a um diferente subconjunto de consumidores. A estas direções estratégicas que a firma possa tomar, Ansoff (1990) denomina como estratégia de carteiras e estratégias competitivas:

- (i) A primeira estaria relacionada às diferentes oportunidades em termos de rentabilidade e crescimento exigindo enfoques competitivos distintos. A implementação deste tipo de estratégia está ligada à especificação dos tipos de áreas de negócios que são estratégicas para a firma e nas quais ela pretende atuar em logo prazo, bem como a interação entre elas.
- (ii) A segunda direção estratégica (estratégia competitiva), trataria do enfoque específico que a firma deve utilizar para obter êxito em cada uma das áreas estratégicas de negócio.

Nesta direção, Porter (1999) propõe que, a firma ao desempenhar atividades diferentes de suas concorrentes ou desempenhar as mesmas atividades de forma diferenciada, estaria se posicionando estrategicamente no mercado. Contrariamente, quando a firma desempenha de forma superior sua atividade em relação a suas concorrentes, ela estaria aperfeiçoando sua eficiência operacional (gestão da qualidade, *benchmarking*, terceirização, reengenharia, gestões de mudanças), isto é, a firma estaria utilizando práticas de melhor aproveitamento de insumos e recursos de que dispõem. Tanto as formas pelas quais a firma se posiciona estrategicamente, quanto a eficácia operacional são consideradas fundamentais no desempenho superior de suas atividades, mas, ambas atuam de maneiras distintas.

As posições originariamente estratégicas advêm basicamente de três modalidades principais:

- (i) o posicionamento baseado na variedade, associado à opção de escopo de produtos ou serviços pela firma e na abstenção de direcionamentos

estratégicos a segmentos específicos de clientes. O que está em evidência é a capacidade da firma em produzir determinado serviço ou produto utilizando um conjunto de atividades diferenciadas, atendendo a uma gama de consumidores;

- (ii) o posicionamento baseado nas necessidades, é adotado quando a firma pretende atingir um grupo de consumidores que tenham necessidades diferenciadas e quando é necessário um conjunto de atividades especialmente formuladas para ser capaz de atender a estas necessidades. Ainda é possível, que este mesmo grupo de consumidores modifique suas necessidades em tempos diferentes de transação, em diferentes ocasiões, enfim apresente necessidades diversas em tempos distintos e;
- (iii) o posicionamento baseado no acesso, isto é, a segmentação dos consumidores considerando-se as diferenças na forma de acesso, seja em função do porte do consumidor ou de localização geográfica, ou qualquer outra razão que exija um conjunto de atividades diferenciadas para alcançá-lo de forma melhor. Um exemplo deste tipo de segmentação, está ligado à distinção entre consumidores rurais e urbanos, ou o atendimento à consumidores que se localizem em áreas com pequenas populações (as configurações de atividades como marketing, logística e atendimento pós-venda serão executados de forma diferente em função deste grupo de consumidores), deixando de privilegiar grandes corporações em outros locais.

Nestes termos, há que se considerar que não existe uma única posição ideal dentro do ambiente concorrencial, se as mesmas atividades fossem escolhidas como forma de produzir variedades de produtos ou atender serviços, para satisfazer as necessidades e para ter acesso ao segmento de consumidores por inteiro, as firmas iriam se alternar entre estes posicionamentos e a eficácia operacional determinaria o desempenho de cada uma no mercado. Nestas condições, as alternativas de posicionamento são fatores que determinariam não somente as atividades desempenhadas pela firma, como também as maneiras de relacionamento umas com as outras.

Assim, na concepção de Porter (1999, p. 63)

estratégia é a criação de compatibilidade entre as atividades da empresa. Seu êxito depende do bom desempenho de muitas atividades – e não apenas de umas poucas – e da integração entre elas, se não houver compatibilidade entre as atividades, não existirá uma estratégia diferenciada e a sustentabilidade será mínima.

As alternativas de posição estratégica alinham-se essencialmente na adoção de três estratégias genéricas – liderança no custo, diferenciação e enfoque.

Se por um lado, a posição de baixo custo para a firma produz retornos significativos, em razão de que, numa situação de intensa concorrência ela ainda continuará obtendo retornos, mesmo depois que às demais firmas tenham esgotado seus lucros na competição; por outro lado, este tipo de estratégia exige da firma altos investimentos na construção de planta em escala eficiente, atualização de equipamentos, políticas de fixação de preço agressiva, minimização de gastos com P&D, assistência, força de vendas, *marketing*. Uma posição de baixo custo possibilita à firma a construção mais intensa de barreiras substanciais à entrada, que estarão baseadas em economias de escala e vantagens em custos.

O segundo tipo de estratégia genérica está baseada na diferenciação de serviços ou produtos de forma única no segmento onde a firma opere. Neste caso, os custos não são ignorados, entretanto, não são os cerne estratégicos primários. A diferenciação deve estar presente ao longo de várias dimensões, na marca, inovação tecnológica, rede de fornecedores, assistência técnica, e outras.

A diferenciação proporciona à firma vantagens de fidelização dos clientes à marca, gerando retornos consideráveis e menores sensibilidades ao preço. As altas margens de rentabilidade permitem maior poder de negociação com fornecedores e a redução do poder dos compradores, em razão da restrição de alternativas comparáveis. Atingir a diferenciação por outro lado, pode levar a firma a investimentos bastante altos em P&D, criação de produtos e serviços, matérias-primas de alta qualidade e apoio intenso ao consumidor.

Muito embora as estratégias de custo e diferenciação tenham como premissas básicas, atender o segmento em toda sua totalidade, a estratégia de enfoque busca direcionar seu esforço em atendimento a um alvo pré-determinado. A essência reside, portanto, no atendimento de forma mais restrita e eficiente. A diferenciação e custos baixos seriam algumas vezes, conseqüências desta conduta. Mesmo que isto não ocorra, do ponto de vista da totalidade do mercado, a firma

atinge tanto um quanto outro, em posições relativas ao segmento estratégico a que está voltada. Este tipo de estratégia pode levar a firma a ter um estoque condizente com as necessidades específicas de suas clientela, receber pedidos sob encomenda e localizar seus depósitos geograficamente de acordo com seus clientes.

2.4.2 O Cenário Competitivo Global: Estratégias de Alianças

Os estímulos que as firmas possuam para atuarem fora dos mercados de seus países de origens e competirem em nível internacional advêm essencialmente de três razões: o desejo de busca por novos mercados, a necessidade de redução de custos em função do processo de concorrência, e a obtenção de recursos (mão-de-obra, recursos naturais, etc.) em outros países. Entretanto, a "globalidade", considera Porter (1989), deve ser vista como uma questão de grau, já que as dimensões das vantagens competitivas para as empresas que concorrem no mercado internacional possui variações significativas de uma indústria para outra. Existem diferenças essenciais nos padrões de concorrência em nível internacional e que são próprias de determinadas indústrias. Variações de custos entre países, flutuações nas taxas de câmbio, políticas comerciais nos países em que a firma opera e os padrões de concorrência internacionais são as quatro diferenças básicas inerentes ao ambiente concorrencial externo.

A expansão da firma para mercados que não os domésticos, pode ser explicados pela intensidade com que ocorreram nas duas últimas décadas, importantes mudanças tecnológicas e organizacionais na dinâmica capitalista, refletidas nas relações econômicas internacionais¹³, e que envolveram importantes modificações nas estratégias de atuação das empresas, particularmente das multinacionais.

Estas modificações estão nitidamente presentes em setores difusores de alta tecnologia, principalmente aqueles associados ao complexo microeletrônico e às

¹³ As características principais destas relações são apontadas por Lorange e Roos (1996 p. 27) : (a) crescente internacionalização e pressão competitiva mais intensa decorrente da escala global e/ou das vantagens de escopo; (b) apesar dessa internacionalização, as empresas precisam permanecer fortes em seus mercados nacionais, adaptando-se às necessidades e demandas locais; (c) rápidos desenvolvimentos tecnológicos que levam a ciclos de produto mais curtos, exigindo considerável resposta e demanda; (d) maior demanda por soluções sistêmicas que envolvam diversos tipos de competências, ofertas de produtos e/ou serviços;

tecnologias de informação, o que tem resultado na emergência da introdução de novos produtos e serviços, novos processos e criação de novas oportunidades de mercado.

Estes avanços trouxeram ainda, como resultado, a reestruturação produtiva em nível mundial e profundas alterações nos padrões de concorrência e nos níveis de competitividade, tanto das firmas, quanto dos países.

Neste sentido, Chesnais (1996, p. 17) refere-se a este processo como a “mundialização do capital”, em substituição ao termo “globalização”, e a “capacidade estratégica de todo grande grupo oligopolista, voltado para a produção manufatureira ou para as principais atividades de serviços, de adotar por conta própria, um enfoque e conduta globais”.

As prioridades se dirigem agora, para setores como as telecomunicações, mídia, serviços financeiros, setor de saúde privado, estratégias cuja base estavam assentadas nas exportações, ou estratégias mult-domésticas, voltadas para a produção e comercialização internacional, são substituídas por aquelas decorrentes de uma série de combinações de atividades além-fronteiras, concentradas nas exportações, suprimentos externos, investimento externo direto e alianças e fusões internacionais.

O autor aponta ainda, dentre os efeitos advindos desta reestruturação, a formação de um oligopólio mundial, cujas relações restringem-se às firmas originárias de países da Europa Ocidental, EUA e Japão. Estas relações possibilitam o fortalecimento de uma base de crescimento mundial destas empresas, privilegiando estratégias de investimento e o grau de concentração a nível mundial de suas transações decorrentes de fusões e aquisições.

Neste ponto é importante salientar a distinção feita por Thompson e Formby (1999) entre concorrência multinacional (multidoméstica) e concorrência global (ver quadro 1). A primeira se desenvolve de país para país, sendo que a concorrência em cada mercado nacional é em essência independente da concorrência em outros mercados nacionais.

Apesar da firma concorrer internacionalmente, a extensão de sua estratégia competitiva em um país e qualquer vantagem que daí resulte, estarão restritas àquele país e não se excederão a outros países em que a firma atue. Contrariamente, a firma ao operar em indústrias cujos padrões de concorrência se

tornaram globais, estará sujeita a determinados efeitos, em virtude de que, a sua posição competitiva num país é afetada por sua posição competitiva em outros países.

Porter (1989), ressalta que a análise sobre a concorrência em uma indústria global, não deve prescindir da inclusão conjunta de fatores econômicos e dos padrões de concorrência da indústria nos vários mercados nacionais ou geográficos, já que, ao se avaliar estes aspectos de forma individual, as peculiaridades inerentes ao processo concorrencial estarão dispersas e portanto, a análise estará de certa maneira comprometida. Para Thompson e Formby (1998) numa indústria globalizada, as firmas concorrem entre si em países diferentes, mais especificamente, em países cujo volume de vendas é significativo e um posicionamento competitivo é estratégico na obtenção de uma colocação forte a nível global na indústria. Os autores (1998, p. 300) destacam que:

Numa competição global, a vantagem competitiva total da firma advém de todas as operações que ela realiza no mundo; a vantagem competitiva que ela criou no seu país de origem é suplementada pelas vantagens que ela obtém das operações realizadas em outros países¹⁴ (...) a força de mercado de um competidor global é diretamente proporcional ao seu *portfólio* de vantagens competitivas em cada um dos países onde ele opera.

Na busca por vantagens competitivas que lhe assegurem posições estáveis no mercado internacional, as firmas se utilizam basicamente de quatro tipos diferentes de estratégias:

- (i) Estratégia de Enfoque em Nível Mundial: O objetivo da firma nesta situação específica é atender ao mesmo segmento de mercado em cada um dos mercados nacionais que sejam posicionados estrategicamente; a garantia de compatibilidade de uma estratégia nestes mercados provém da coordenação global das forças competitivas;
- (ii) Estratégia de Diferenciação Global: A essência desta movimentação estratégica é a diferenciação de produtos ou serviços pela firma, de

¹⁴ Estas vantagens estão associadas ao fato da firma possuir plantas onde os salários são baixos, capacidade de servir aos clientes por sua própria conta, através de operações internacionais e uma marca com boa reputação que seja transferível de um país para outro.

maneira que haja uma padronização nestes atributos em todos os países de sua atuação, e a fim de que haja coerência entre a imagem e o tema competitivo por ela adotada; a coordenação do planejamento estratégico da firma é realizada entre os países, aumentando as perspectivas de êxito no tocante à obtenção de uma diferenciação em nível mundial;

- (iii) **Estratégia Global de Redução de Custos:** O principal objetivo da firma ao empregar este tipo de estratégia é o tornar-se um fornecedor de baixo custo em mercados importantes estrategicamente; este esforço estratégico demanda uma coordenação em nível mundial, tendo em vista, as pretensões que a firma tem de obter custos mais baixos em relação às demais firmas concorrentes;
- (iv) **Estratégia Multinacional ou Multidoméstica:** Este tipo de estratégia exige da firma formas diferenciadas de atendimento às necessidades de suas base de clientes, respeitando-se o padrão de concorrência predominante em cada país de sua atuação. As movimentações estratégicas realizadas num país são independentes daqueles adotadas em outro país, por este motivo, a coordenação entre as bases, é considerada de maneira secundária no que se refere aos padrões concorrenciais dominantes em cada país.

O quadro 1 apresenta as principais diferenças entre as estratégias global e multinacional.

QUADRO 1- DIFERENÇAS ENTRE AS ESTRATÉGIAS GLOBAL E MULTINACIONAL

ESPECIFICAÇÃO	ESTRATÉGIA MULTINACIONAL	ESTRATÉGIA GLOBAL
Arena Estratégica	Países e áreas de comércio selecionado	A maior parte dos países que constituem mercados críticos para o produto em consideração (pelos menos América do Norte, União Européia e o cinturão do Pacífico – Austrália, Japão, Coreia do Sul e Sudeste da Ásia).
Estratégia de Negócios	Desenhar as estratégias para e adequar às circunstâncias de cada país de operação; pouca ou nenhuma coordenação estratégica entre os países.	A mesma estratégia básica é adotada em todo o mundo, embora sejam necessárias pequenas variações de país para país.
Estratégia de linha de produtos	Adaptação às necessidades locais	Na sua maior parte, produtos padronizados vendidos no mundo inteiro.
Estratégia de produção	Plantas espalhadas em diversos países	Plantas localizadas com base no critério de máxima vantagem competitiva (em países com baixos custos, próximos aos principais mercados, algumas plantas em nível mundial para maximizar as economias de escala).
Fontes de fornecimento de matérias-primas e componentes	Preferência pelos fornecedores dos países de operação (instalações locais construídas para atender às necessidades dos compradores locais)	Fornecedores vantajosos de qualquer parte do mundo
Distribuição e marketing	Adaptado às práticas e culturas de cada país em que opera.	Coordenação maior em nível mundial: pequenas adaptações às condições existentes nos países onde a firma opera se for necessário
Organização da Empresa	Formar firmas subsidiárias para lidar com as operações em cada país no qual a firma opera; cada subsidiária opera de forma mais ou menos autônoma para poder atender às condições do país de operação.	Todas as principais decisões estratégicas são coordenadas de perto na sede mundial da firma; uma estrutura organizacional global é utilizada para unificar as operações em cada país

FONTE: Thompson e Formby (1998)

As formas pelas quais a firma pode obter vantagens ou reduzir suas desvantagens baseando-se numa destas estratégias, estão vinculadas estreitamente com a capacidade que ela tenha em posicionar suas atividades (P&D, montagem, centros de distribuição, vendas e marketing, centros de atendimento ao cliente) de forma estratégica entre os países, garantindo a redução de custos, ou de forma a obter diferenciação de produto; e às formas como serão coordenadas suas atividades em âmbito global.

Outros caminhos podem ser tomados pela firma na busca de um posicionamento estratégico global que lhe permita obter acesso a outros mercados e a estender sua participação em âmbito internacional. Neste sentido, a globalização, como já foi mencionado anteriormente, possibilitou a formação de um padrão de rede internacional de alianças, principalmente no tocante às empresas oligopolistas, haja vista a intensificação de processos complexos envolvendo novas tecnologias, a redução de tempo da inovação, os altos custos e riscos elevados resultantes da pesquisa e desenvolvimento de novos processos e produtos. Cunha (1995)

Sendo assim, as alianças estratégicas são uma forma pela qual as firmas participantes de uma mesma indústria, com bases em diversos países concorrem em escala global enquanto preservam sua independência. Esta união de forças pressupõe, uma dedicação de longo prazo das firmas participantes e não somente um envolvimento superficial, para resolver problemas imediatos.

As motivações dominantes para que a firma realize estratégias cooperativas com outras firmas, baseia-se essencialmente em três razões:

- (i) a redução de custos oportunizada pela produção conjunta, o que não poderia ser obtido através de volumes pequenos comercializados pela firma, de forma individual (economias de escala na produção e/ou nas vendas e integração vertical);
- (ii) a realização de pesquisas e divisão do conhecimento técnico na produção (preenchimento nas deficiências de caráter tecnológico ou de produção e diversificação em novos negócios);
- (iii) acessos a mercados posicionados estrategicamente e superação de barreiras alfandegárias.

Importa considerar, que existe uma vasta tipologia¹⁵ de alianças estratégicas, que enfatizam três tipos de domínios principais: a cooperação, a comercial, técnica ou de produção e a financeira. Metodologicamente, a abrangência desta tipologia salienta prioritariamente as atividades desenvolvidas pela firma, privilegiando no domínio financeiro o grau de envolvimento de capital, (quadro 2).

QUADRO 2 - TIPOS DE ALIANÇAS ESTRATÉGICAS POR DOMÍNIO DE COOPERAÇÃO EMPRESARIAL

COMERCIAL	TÉCNICO/PRODUÇÃO	FINANCEIRO
Grau de exportadores Acordo de Distribuição Acordo de representação <i>Franchising</i> Assistência comercial	Consórcio Formação e/ou assistência técnica Subcontratação Acordo de produção conjunta Acordo de P&D Licenciamento de patentes	Aquisição de empresa Participação minoritária em empresa Joint Venture Fusão

FONTE: Farhangmehr E Eiriz (1997)

O domínio comercial explicitado por Farhangmehr e Eiriz (1997), corresponde às tendências de que as alianças se desenvolvam, objetivando cooperações em atividades de marketing, compras, vendas distribuição de produtos e serviços pós-venda; enquanto no domínio técnico ou de produção, as alianças dirigem-se basicamente às atividades de recursos humanos, produção e P&D e no domínio financeiro estão hierarquizadas alianças estratégicas que envolvem capital e integração de parceiros.

De forma geral, o desempenho estratégico da firma dentro de um contexto competitivo seja global ou local depende ainda de outros fatores, dentre eles a participação governamental através da regulação, possibilitando incentivos ou restrições aos participantes do ambiente econômico geral.

2.5 O PROCESSO DE REGULAÇÃO ECONÔMICA E A FIRMA

As questões inerentes à regulação econômica ganharam maior importância nas duas últimas décadas, impulsionadas pelos efeitos resultantes da globalização dos mercados, o que evidenciou a problemática das pressões de agências

¹⁵ Ver Lorange e Roos (1996)

financeiras internacionais pela redução no nível de regulamentações nas relações entre o Estado e o setor privado - da mesma forma, este nível de pressões induziu à desregulação¹⁶ de setores tradicionalmente monopólicos, antes protegidos pelo Estado - muito embora, estes aspectos já fossem tratados até os anos 1970, pela teoria microeconômica tradicional e após, pela introdução de uma série de posicionamentos pela Teoria da Organização Industrial.

De forma usual a regulação encontra-se referenciada nas restrições impostas aos agentes econômicos em suas decisões, sejam elas, de investimento, quantidade a ser produzida, canais de distribuição e preço, pelas intervenções governamentais. O que significa dizer, que neste sentido, estas intervenções afetam não somente o bem-estar dos agentes, como também seus comportamentos no mercado e na própria sociedade.

Ocorre, entretanto, que para o Governo é fisicamente impossível monitorar de forma perfeita o comportamento decisório das firmas e dos consumidores. Como resposta, espera-se que as forças do mercado tenham um papel significativo, independente do grau de intervenção do Governo.

Stigler (1971), reconhece que nesta situação, o Estado – enquanto máquina e poder – exerce um papel de mais alta relevância, já que pode ser um instrumento potencial de recursos ou uma ameaça à indústria ou à sociedade, em razão de que dispõe de uma peça fundamental: seu poder de coerção. Sendo assim, a regulação é tida em termos formais, como o uso deste poder para propor limitações às escolhas dos agentes econômicos.

As implicações daí emergentes trazem ao contexto abordagens distintas para a problemática regulatória. A primeira denominada Teoria do Interesse Público, fundamenta-se no fato de que a regulação é utilizada como forma de correção de mercados que apresentem imperfeições, tais como o monopólio natural.

Poder de mercado, externalidades, incerteza e outras formas de comportamento oportunista podem ser as causas para estas ineficiências¹⁷.

¹⁶ Segundo Vogel, 1996 *apud* (Fiani, 1998, p. 33), “ há aqui um equívoco, pois freqüentemente se confunde o estímulo à competição em um dado mercado com a redução da regulamentação governamental:

“People tend to use the term “indiscriminately to refer both to the introduction of more competition within a market (what I shall call liberalization) and the reduction or elimination of government regulations (what I shall call deregulation) – as if these two were naturally associated.”

¹⁷ Na concepção de Carlton e Perloff (1995), a regulação pode ser desnecessária ou até prejudicial quando: (a) as firmas têm um incentivo para desenvolver novos produtos, realizar novas descobertas ou obter uma tecnologia

A questão principal em tais mercados, especificamente o monopólio natural está centrada em termos de eficiência alocativa e eficiência produtiva, levando-se em conta que "o monopólio natural é aquele em que, dada a presença de retornos crescentes de escala, toda a demanda (ou quase toda sua totalidade) pode ser atendida, a um preço que cubra o custo de oportunidade, por um único ofertante". Fiani (1998, p. 13)

Desta forma, considera-se que a premissa básica para que haja eficiência produtiva seja a existência de uma firma única produzindo, e que sob esta condição, ela minimize seus custos relativos aos recursos utilizados na produção para suprir o mercado. Por outro lado, a posição de firma única pode levá-la ao intento de maximizar seus lucros, fixando seus preços acima do custo marginal, o que geraria dois efeitos: inviabilizaria a eficiência alocativa, que somente se realiza a partir de um dado nível competitivo em que as firmas adotem preços abaixo de seus custos, e ocasionaria por este mesmo fato, um problema de ineficiência produtiva e, portanto, uma falha de mercado¹⁸.

No caso da presença de externalidades, sejam elas negativas – ocorrem quando a ação de uma das partes impõem custos sobre a outra - ou positivas – surgem quando a ação de uma das partes resulta em benefícios à outra -, há um comprometimento do pressuposto básico da concorrência perfeita (para que haja produção eficiente e maximização dos lucros e conseqüentemente a não realização de uma alocação ótima de recursos, reduzindo em níveis significativos o bem-estar. Ademais, as externalidades podem resultar na geração de ineficiências¹⁹, tanto a curto, quanto em longo prazo.

 Sob a visão da Teoria do Interesse Público, quando ocorrem, portanto, falhas no mercado – monopólio natural ou externalidades, ou qualquer outro tipo – existe

mais eficiente, que as torne monopolistas e o arcabouço regulatório retira estes incentivos sem recolocar outros, neste caso, a regulação pode gerar efeitos danosos ao equilíbrio das firmas; (b) se o mercado é contestável, ou seja, se a entrada e a saída não demandam custos irrecuperáveis (*sunk costs*), então, há pequena ou nenhuma necessidade de regulação, porque os mercados que estejam sob pressão eliminarão o poder de monopólio e; (c) o custo da regulação pode ser alto, ou os reguladores são inaptos para o cargo, prejudicando a sociedade.

¹⁸ Este conflito pode ser mais facilmente compreendido revendo-se a Teoria Fundamental do Bem-estar que destaca: " a) se houver um número suficiente de mercados; (b) se todos os consumidores e produtores se comportam competitivamente e (c) e se existir um equilíbrio, então a alocação de recursos no equilíbrio é ótima no sentido de Pareto." Ledyard (1987 *apud* Fiani, 1998, p. 12)

¹⁹ Ver Pindyck e Rubinfeld (1999)

um motivo justificável para que haja intervenção do Governo, elevando os níveis de bem-estar desejados. Intervenção esta, que pode ser realizada no caso do monopólio natural, através da regulação da entrada de novos competidores, o que permitiria a geração de eficiência produtiva e na regulação de preços (que possibilite o estabelecimento de preços a um nível socialmente ótimo) a realização da eficiência alocativa. No caso específico das externalidades, a imposição de taxas ou subsídios podem resultar numa alocação em termos ótimos do ponto de vista social. Carlton e Perloff (1999); Viscusi *et al* (1995)

A segunda abordagem sobre a regulação está assentada na Teoria da Captura, denominada ainda como a Teoria de Grupos de Interesses, que assume a regulação como um instrumento maximizador de lucros na indústria, de forma que, as firmas na indústria querem ser reguladas porque podem capturar a agência regulatória, ou os reguladores, para que estes se submetam aos seus interesses. Sob esta ótica, a regulação seria ainda utilizada, como forma de proteção às firmas da competição.

A regulação por esta via afetará de forma diferente as firmas, que competirão para influenciar a agência regulatória na tentativa de promoverem seus interesses próprios. Carlton e Perloff (1995) indicam três possíveis razões para que haja a captura da agência pelos grupos de interesse: 1) o *staff* regulatório é geralmente composto por especialistas na regulação da indústria que nela já trabalharam e, portanto, há fortes evidências de que sejam simpáticos aos interesses das firmas; 2) freqüentemente, estes reguladores recebem atrativas propostas das firmas (cujo interesse está em capturar por sua vez, o *know-how* do regulador), para retornarem as suas atividades na indústria e por este motivo abandonam as agências regulatórias e; 3) as comissões responsáveis pela regulação, quase sempre, têm seus recursos limitados, já que necessitam cobrir custos relativos à implantação do arcabouço regulatório, o que pode ocasionar uma dependência da estabilidade financeira das firmas reguladas.

Progressivamente, outras contribuições foram sendo acrescentadas, como a de George Stigler em 1971, através da publicação de seu artigo "A Teoria da Economia da Regulação", que utiliza duas premissas principais: (a) o poder de coerção do Estado e o reconhecimento de que grupos de interesse podem convence-lo a usar este poder para beneficiar e promover o bem-estar a

determinados grupos e; (b) os agentes econômicos são racionais, e como tais, praticam racionalmente as decisões que maximizarão suas utilidades.

Baseada nestes dois pontos, a visão Stigleriana hipotetiza que a regulação é dada em resposta às demandas de grupos de interesses que agem no intuito de maximizarem suas rendas. Ainda, a tarefa da Teoria da Economia da Regulação deve ser a de “explicar quem receberá os benefícios ou o peso da regulação, e de que forma se dará esta Regulação, bem como seus efeitos sobre a alocação de recursos”. Stigler (1971, p. 114)

A continuidade desta análise foi formalizada por Sam Peltzman em 1976²⁰, e três elementos fundamentais ficam evidenciados no Modelo de Stigler/Peltzamn segundo Viscusi *et al* (1995):

- (i) a legislação é utilizada como instrumento de redistribuição de renda, o que determina esta transferência entre os membros da sociedade é o tipo de regulação;
- (ii) a legislação é formulada para maximizar o apoio político, tendo em vista, que o comportamento dos legisladores é impulsionado pelo desejo de permanecerem em seus cargos, ou seja, os legisladores maximizam o apoio político através de determinadas escolhas políticas de regulação;
- (iii) aos grupos de interesses²¹, compete oferecer apoio político em troca de legislações que lhe sejam favoráveis.

Atinente a esta abordagem, Peltzman lança a hipótese de que a agência reguladora, ou o regulador objetivam conquistar o máximo de apoio de dois grupos: dos consumidores mantendo tarifas baixas, e da indústria garantindo a menor taxa de lucro viável. Evidentemente todas estas abordagens sofrem críticas, entretanto, os modelos de Stigler e Peltzman, independente de tais considerações

²⁰ Tanto Stigler quanto Peltzman apoiaram-se no trabalho de Mancur Olson (*The Logic of Collective Action* , 1965).

²¹ Fiani (1998) baseando-se na discussão de Olson (1965) explicita que, quanto menor o número de membros potenciais do grupo de interesse, maior será a probabilidade de que alguma quantidade do bem público venha a ser oferecida, pois maior será o benefício líquido dos custos que cada membro potencial poderá obter da oferta do bem para o grupo e, assim, maior a chance de que pelo menos de seus membros potenciais decida arcar com os custos da provisão do bem público, ainda que independente dos demais, (...) o que eliminaa necessidade de se considerar o papel de mecanismos de coerção ou estímulo, e diminui o grau de incerteza quanto a constituição dos grupos de interesse.”

possibilitaram novos rumos à questão regulatória, no sentido em que tornaram evidentes outros aspectos, que não apenas as tentativas de correção das falhas de mercado.

2.5.1 Restrição aos Processos Regulatórios: Assimetria de Informações e as Relações entre Agente-Principal

A vertente dominante em Teoria da Regulação ressalta que um dos principais problemas enfrentados pelas agências regulatórias na implementação da regulação é a assimetria de informações contida nas relações entre agente regulador e firma regulada.

Em consonância com a abordagem do Modelo *Managerial*, relações do tipo agente-principal estão ligadas às questões de separação do controle e da propriedade e do monitoramento imperfeito do comportamento do administrador (agente), pelo proprietário (principal). Estas relações segundo Laffont (1989) abrangem relações contratuais entre duas partes, sendo que uma das partes (o principal) delega à outra (agente), uma ação que influencia seu bem-estar.

O ponto central deste modelo é que a decisão do administrador para maximizar sua própria utilidade estão sujeitas à incentivos e restrições instituídos pelos proprietários. Por outro lado, este conjunto de restrições e incentivos é utilizado pelo proprietário como forma de induzir o administrador a agir maximizando os interesses da firma. Existe um conflito de interesses, entre a necessidade de tornar compatível a maximização de lucros pelo principal, com um nível mínimo de utilidade (*participation constraint*), exigido pelo agente tais como, participações nos lucros, patamares salariais. Pontes e Lima (1995).

Em termos relacionais com a firma, a utilidade do administrador está vinculada a uma renda relativamente grande e a benefícios não pecuniários. Contrariamente, sua utilidade é decrescente quanto maior for seu esforço, ou seja, este nível de esforço é uma desutilidade para o agente, mas é considerada como utilidade pelo principal.

Entretanto, o principal, não tem como monitorar o grau de esforço empregado pelo agente. Deste modo, o agente pode optar dentre um número possível de

alternativas, sem que o principal tenha como monitorar perfeitamente suas decisões, quer por qualquer impossibilidade ou pelo custo alto que um acompanhamento deste tipo traria ao proprietário. (Pindyck e Rubinfeld, 1999; Viscusi *et al*, 1995)

A essência problemática destas relações é, portanto, a assimetria de informações, quando se torna comum o fato do agente dispor de mais informações que o principal sobre o comportamento do ambiente no qual ele se insere, gerando a partir daí, um processo de aprendizagem que não é compartilhado pelo principal na mesma proporção.

Sob o enfoque regulacionista, as relações entre agente e principal tem um papel importante na explicação de como as firmas sujeitas às restrições e incentivos da regulação respondem às políticas governamentais.

Da mesma forma, nas relações que envolvam o regulador (principal) e a firma regulada (agente) existem restrições de caráter informacional e que são considerados como intrínseco ao processo de regulação. O fenômeno da assimetria de informações incorpora de acordo com Resende (1998) duas dimensões principais: a primeira denominada de seleção adversa, na qual o regulador teria menos disponibilidade de informações sobre variáveis exógenas. A seleção adversa se refere à assimetria de informações antes do estabelecimento de qualquer tipo de contrato entre as partes; a segunda dimensão da informação assimétrica está associada à existência de ações praticadas pelo agente e que são desconhecidas do principal (*moral hazard*).

Nesta direção, três tipos de restrições informacionais²² se destacam nas relações entre regulador (principal) e firma regulada (agente): o primeiro, reflete o fato do regulador possuir menos informação a respeito do nível de eficiência desta e, portanto, a ação propriamente dita da firma regulada não é conhecida. É denominada de perigo moral (*moral hazard*)²³, em razão da existência de variáveis endógenas que são inobserváveis ao regulador²⁴.

²² Laffont e Tirole. 1993 *apud* (Resende. 1998)

²³ Sobre a construção de contratos entre agente-principal na presença de *moral hazard*, ver Laffont (1989)

²⁴ O conceito de perigo, ou risco moral é aplicado de forma genérica. Sua aplicação pode ser vista, por exemplo, no caso de pessoas que possuam cobertura total em seus planos de saúde, a partir disto, elas poderão passar a visitar o médico com maior frequência do que fariam, caso a cobertura do plano fosse limitada. “O perigo moral ocorre quando a parte segurada pode influenciar a probabilidade ou magnitude do evento, que é o fato gerador de pagamento”. Pindyck e Rubinfeld (1999, p. 680)

Este tipo de problema moral está associado a um esforço negativo, no qual o movimento, cuja observação está restrito somente à firma regulada, gera efeitos contrários aos interesses do regulador. Os contratos firmados entre as agências regulatórias e as firmas reguladas podem hipoteticamente, estar gerando benefícios para as últimas.

O segundo tipo de restrições está associado à existência de custos de transação significativos, verificados quando na implantação dos contratos entre o agente e o principal. Segundo considerações de Triches (1998) a elaboração dos contratos, em alguns casos, são incompletos o que pode gerar altos custos de contingência futura ou a captura do órgão regulador. Outro aspecto importante, é que estas contingências contidas nos contratos, podem implicar em múltiplas interpretações, levando a conflitos judiciais entre a agência e a firma regulada. E o terceiro, que reflete as restrições de ordem administrativas e políticas que abrangem características legais e institucionais, que limitam a ação do regulador.

As questões referentes às assimetrias informacionais são um dos elementos cruciais nas relações regulatórias, visto que, se não fossem verificadas, a implementação de políticas regulacionistas, seria realizada de forma direta pelo agente regulador, sem a necessidade de recorrer a regimes indiretos de incentivo. Resende (1998)

Na essência, os mecanismos regulatórios buscam instrumentos de indução à eficiência econômica, na tentativa de reduzir possíveis dificuldades oriundas do *moral hazard*, mediante a redução de gastos desnecessários e à promoção de incentivos para minorar os custos, como gastos em P&D para aperfeiçoar o grau de eficiência intrínseca e, portanto, encontra-se associado à seleção adversa. A questão é quais são os melhores regimes de incentivo que possam gerar resultados satisfatórios na regulação.

Triches (1998) ressalta que a eficiência da regulação depende em termos básicos de duas questões: a independência do órgão regulador e a seleção de mecanismos que incentivem, de forma eficiente, a alocação de recursos produtivos. O primeiro, está associado à tarefa da agência reguladora em buscar de forma prioritária o bem-estar, em detrimento aos objetivos de maximização de lucros,

concentração de mercado, concentração das firmas em segmentos mais lucrativos do mercado. A capacidade reguladora autônoma reflete por sua vez o grau de autonomia desejável, perante os legisladores, do governo e no relacionamento com as firmas sob regulação. A segunda questão refere-se ao corpo regulatório e o suporte jurídico necessário em conjunto com os aspectos microeconômicos.

2.5.2 Os regimes de incentivos e regulação

Muito embora, a série de dimensões regulatórias imposta às decisões das firmas, três pontos-chaves encontram evidência nas variáveis controladas pela regulação: o preço, a quantidade e o número de firmas (entrada e saída). Variáveis estas, que fornecem subsídios para a implementação de regimes regulatórios, utilizados como instrumentos de restrição ao comportamento das firmas na indústria. Tradicionalmente, a Teoria da Regulação apresenta cinco mecanismos regulatórios principais:

1. Regulação por Preços Máximos (*Price Cap*)²⁵

Este tipo de mecanismo considera basicamente dois pontos: o controle geral do nível de preços e o controle da estrutura de preços relativos. Por este método a firma regulada estabelece seu preço desde que o aumento não ultrapasse a diferença entre a variação de um índice de preços (RPI) e um fator X que aproxime a evolução esperada para a produtividade do setor. Em outras palavras, a agência regulatória estabelece o preço de bens e serviços a um nível superior, e abaixo dele a firma regulada pode livremente estabelecer o seu preço. A base de cálculo é expressa por: $P = RPI - X$ onde P é a tarifa

As críticas mais freqüentes a este tipo de mecanismo regulatório é que a base de cálculo inicial desconsidera os custos de produção do monopolista²⁶. A assimetria de informações pode existir, podendo gerar desvios significativos na formação do

²⁵ Este regime regulatório foi proposto inicialmente por Littlechild (1983) tendo como referência a British Telecom. Fiani (1998)

²⁶ “Este tipo de regulamentação parte do levantamento de custo de produção do monopolista e, a partir disso, é estabelecido o preço a ser cobrado. Em alguns casos, o contrato prevê a revisão de cálculo, mas em princípio a mudança só ocorrerá com a variação de um dos componentes do fator RPI-X, que foi estabelecido na ocasião da quebra do monopólio estatal ou natural.” Triches (1998, p.7)

preço limite, beneficiando a firma sob regulação. Por outro lado, este sistema apresenta algumas vantagens, como o método que apresenta carga regulatória reduzida sobre as firmas e a possibilidade de que haja maior incentivo na busca pela eficiência, devido à metodologia utilizada.

2. Regulação por Taxa de Retorno (RTR) ou Regulação por Custo de Serviço

Metodologicamente este tipo de regime envolve o estabelecimento pela agência reguladora de uma taxa justa de retorno sobre o investimento na indústria regulada. A agência possibilita à firma regulada maximizar seus lucros sofrendo determinadas restrições regulamentadas.

O lucro total da firma regulada, sujeita à restrição regulamentada é maximizado por:

$$\pi = Pq - wL - rK$$

$$\text{sujeito a } \frac{(Pq - wL)}{K} \leq z \quad \text{sendo que } z = r + v$$

Onde π é igual ao lucro total da firma; P é o preço do produto; q , a quantidade produzida; L , a quantidade de mão-de-obra empregada; w , a taxa de salário; K a quantidade do capital utilizado, r , é o custo da unidade de capital; z , a taxa de retorno permitida pela regulação e v é um fator de decisão política maior ou igual a zero.

A agência reguladora possibilita à firma uma taxa de retorno pelo menos igual ao valor implícito do estoque do capital r . A taxa de retorno poderá ser maior e é dependente de v . O valor de v e o de z , são estabelecidos pela agência reguladora, após análise, por meio de informações pertinentes aos custos de operação das empresas, do capital empregado, taxa de retorno interna.

Fiani (1998) considera que este tipo de mecanismo regulatório padece de algumas falhas ao não fornecer incentivos à eficiência produtiva da firma, visto que, seja qual for o nível de custos em que esta opere, estará ciente de que poderá haver um retorno "justo". O autor aponta ainda, que do ponto de vista estático, a

firma regulada recebe incentivos à gastos desnecessários, envolvendo um problema de *moral hazard*. No longo prazo, os incentivos à redução de custos são praticamente inexistentes, porque os benefícios daí advindos não são apropriados pela firma. Há que se considerar portanto, que as possibilidades de incentivo à eficiência intrínseca da firma sob este regime de regulação são extremamente reduzidas.

3. Concorrência Referencial

Este tipo de abordagem regulatória é utilizado como um método alternativo aos regimes tradicionais, e está baseado num quadro comparativo entre os custos e as *performances* das firmas de uma mesma indústria, localizadas em regiões distintas. A essência deste regime é o acompanhamento (observância) dos preços praticados pelas firmas, cujos produtos similares são ofertados em localidades diferentes.

Esta metodologia tem apresentado algumas desvantagens, dada a necessidade de acesso à informações comparativas em nível local, nacional e internacional. Triches (1998)

4. Regulação por Incentivos (RI)

Derivada do regime tradicional RTR (taxa de retorno), este tipo de mecanismo regulatório considera a apropriação de forma parcial, dos benefícios resultantes da redução de custos. A repartição dos lucros é realizada através do estabelecimento de uma taxa referencial de retorno, entretanto, os percentuais de apropriação decrescem à proporção que a firma regulada se distancia deste referencial

Em termos gerais, foram referenciadas quatro modalidades importantes de regimes regulatórios, utilizados como meios de incentivos para a eficiência alocativa e produtiva das firmas reguladas. Importa considerar, que a capacidade destes mecanismos em fornecer incentivos à firma, está relacionada com o estabelecimento de regras claras e seguras, por parte do agente regulador e com a capacidade institucional do Estado, em promover fundamentos fortes para as atividades regulatórias, aumentando em contrapartida, a eficiência e credibilidade dos setores regulados.

3 A REESTRUTURAÇÃO MUNDIAL DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES E AS NOVAS CONFIGURAÇÕES TECNOLÓGICAS, DE MERCADO E INSTITUCIONAL

A conjugação dos fenômenos ocorridos nos anos de 1980, com destaque para a emergência de um novo paradigma tecno-produtivo, se constitui no principal fator das modificações ocorridas em âmbito mundial no setor de telecomunicações.

A estrutura do setor, antes reconhecidamente monopólio natural, cede lugar às novas relações concorrenciais proporcionadas pela liberalização dos mercados e pelas novas reconfigurações tecnológicas, institucionais e organizacionais em escala global.

A trajetória de reestruturação e as alterações que deram nova dinâmica ao setor de telecomunicações serão examinadas neste capítulo.

A primeira seção (3.1) abordará as questões pertinentes ao quadro de alterações para o setor de telecomunicações, destacando-se em sua seção (3.2) as mudanças institucionais ocorridas em âmbito mundial, com ênfase na emergência de um novo paradigma regulatório para o setor examinada em sua sub-seção (3.2.1). O tratamento da reconfiguração regulatória nos países em desenvolvimento é apresentado na seção (3.3), para em seguida, na seção (3.3.1) serem apresentados as experiências pioneiras dos Estados Unidos e Reino e seus modelos de regulação para o setor de telecomunicações.

3.1 AS MUDANÇAS TECNOLÓGICAS, ORGANIZACIONAIS E O NOVO AMBIENTE CONCORRENCIAL

Nas duas últimas décadas do século XX o setor de telecomunicações que era marcado até os anos de 1970 pela hegemonia tecnológica baseada exclusivamente na eletromecânica e analógica e pela disponibilidade de serviços que praticamente estavam limitados aos recursos usuais da telefonia convencional (voz), sofreu profundas transformações apresentando um novo quadro cuja sustentação está alicerçada sobre quatro pilares principais: (a) a irrupção no início dos anos 80 do paradigma da microeletrônica e o conseqüente aceleração da geração e difusão de novas tecnologias no setor; (b) a nova visão estratégica das telecomunicações

como vantagem competitiva; (c) o redirecionamento estratégico das empresas operadoras; (d) o questionamento e avanço no processo de quebra do monopólio natural, da liberalização do setor e a revisão sem precedentes das formas de regulação. Almeida (1999).

No plano tecnológico e concorrencial, um dos principais impactos da mudança paradigmática ocorrida na década de 1980 foi a nova concepção de modernidade das redes de telecomunicações, que passaram a incorporar processadores inteligentes, ou seja, houve uma convergência tecnológica entre os setores de telecomunicações e informática, surgindo um novo ramo tecnológico: a telemática. Shima (1999); Brandão (1995)

A rápida difusão tecnológica²⁷ em serviços de telecomunicações e produtos complementares tem reduzido drasticamente os custos dos serviços tradicionais. Por este lado, digitalização e integração de serviços de telecomunicações com a informática se traduz em oportunidades de negócios e impõe significativas pressões nas estruturas tradicionais de preços, especialmente na telefonia via voz.

Nessas circunstâncias, esta convergência, possibilitou além da oferta de serviços flexíveis e customizáveis, dadas as formações de novas redes especializadas²⁸ (cujo escopo de serviços abrigam a telefonia convencional e serviços de valor agregado²⁹), a adoção de uma dimensão organizacional do tipo privado, à medida que novos critérios foram introduzidos para o fornecimento destes serviços, causando modificações tanto no perfil da demanda quanto da oferta.

Dentre as inovações tecnológicas que mais se destacam neste contexto, Pires e Dores (2000, p. 12) apontam:

- (i) a comutação por pacotes, que além de proporcionar melhor aproveitamento das redes, permite ganhos de escala, com a introdução de

²⁷ Considerando neste contexto, que as telecomunicações caracterizam-se, segundo os moldes de Pavitt (1984) por ser uma indústria apresenta uma condição estrutural tecnoprodutiva estreitamente vinculada às novas perspectivas que surgem com o paradigma da microeletrônica. Wholers e Baptista(1998).

²⁸ Nos anos11970, criou-se o conceito de Rede Digital de Serviços Integrados (*RDSI*) de faixa estreita, que integra serviços de voz, textos, imagens e dados com velocidades de até 2Mbps. Nos anos 80, surgiram as redes de faixa larga. Nos anos 90 se estabelece o conceito de “*superestrada da informação e infra-estrutura global de informação (GLL)*”.(Paste (1997)

²⁹ Também denominados de VANS (*Value Added Network Services*), os serviços de valor adicionado abrangem qualquer item adicional que esteja além do mero transporte da informação. Almeida (1994)

diversos serviços nos sistemas de telecomunicações, possibilitando a redução das tarifas relativas aos serviços de voz em longa distância e viabilizando a convergência tecnológica na oferta dos serviços e;

- (ii) a transmissão de dados pela telefonia celular, que vem de encontro à tendência à mobilidade verificada no mercado, cuja demanda está repercutindo no desenvolvimento da tecnologia de telefonia celular de 3ª geração – *Universal Mobile Telecommunication System (UMTS)* – que permitirá novos serviços no celular, como transmissão de dados em alta velocidade e multimídia, além de *roaming*³⁰ global com a manutenção do número de usuários.

O quadro 3 permite compreender melhor as principais características tecnológicas do setor de telecomunicações no período de 1970 e 1980.

QUADRO 3 - CARACTERÍSTICAS TECNOLÓGICAS DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES NOS ANOS DE 1970 E 1980

ANOS 70	ANOS 80
Estabilidade Tecnológica	Paradigma microeletrônico – mudanças
Centrais eletromecânicas (transmissão analógica)	Equipamentos digitais
Serviço de voz	Serviço de voz, imagem, texto, dados e entretenimento
Rotas de microondas	Código binário/uso de processadores informáticos/domínio do software
Fios de cobres e cabos coaxiais	Fibra óptica para redes telemáticas
Pouco serviço de valor agregado	Vasto campo de serviços de valor agregado e customizados
Rigidez	Inteligência na Rede

FONTE: SHIMA (1999)

³⁰ O *roaming* faz parte do rol de funções executadas pelas centrais de comutação e controle (CCC) das operadoras de telefonia móvel e tem como característica o acompanhamento da movimentação do usuário da área de controle de uma para outra CCC. Pires e Dores (2000)

Do lado da demanda, as organizações passaram a exigir serviços e soluções específicas de telecomunicações que atendam suas necessidades de integração no processo de globalização econômica. Maculan e Legey (1996).

Com a valorização da informação e a organização das infraestruturas técnicas de comunicação³¹, transformaram-se os procedimentos de coordenação do comportamento dos agentes econômicos e de seus movimentos estratégicos:

As grandes empresas mundiais de telecomunicações estão se transformando em *global partners* que acompanham o movimento das macroempresas transnacionais. A formação de poderosas e sofisticadas redes de comunicação de dados (privadas ou fornecidas por operadores públicos) é o vetor básico desse movimento, uma vez que essas redes contribuem decisivamente para a globalização, em um processo retroalimentador, gerando uma demanda de telecomunicações altamente rentável e tecnologicamente muito avançada que pode ser satisfeita pelas operadoras de grande porte. Wholers e Baptista (1995, p.11)

Do lado da oferta, amplia-se a disponibilidade dos serviços, gerando ganhos de produtividade, oportunidades de novos investimentos e de lucros, em razão da importância com a qual a gestão informacional³² passou a ser tratada pelos grandes grupos mundiais³³.

Considerando estes aspectos, os serviços de telecomunicações passam a ser elementos estratégicos que definem a intensidade da movimentação de capitais em nível internacional, sendo possível aos grandes grupos controlarem a expansão de seus ativos, alianças e fusões através de redes mundiais privadas³⁴ de telecomunicações. Shima (1999); Chesnais (1996)

³¹ As novas formas sob as quais se estabelecem as relações intra e interfirmas exigem redes de comunicações que sejam capazes de suportar grandes volumes de dados, menores custos de manutenção e maior segurança e um escopo de novos serviços. Fagundes *apud* (Nadler *et al*, 1993)

³² Sob essa ótica, a revolução da informação promoveu um impulso sem precedentes no setor, afetando segundo considerações de Porter e Millar (1990) o ambiente competitivo sob três formas: (i) a tecnologia informacional influencia a estrutura industrial, ocasionando modificações nos padrões de concorrência; (ii) criadas novas formas de competição, estas tecnologias desenvolvem e modificam as vantagens competitivas das firmas e; (iii) a incorporação das tecnologias de informação às rotinas e estratégias das firmas amplia as oportunidades de negócios.

³³ Por grupos mundiais entenda-se o equivalente à “oligopólios mundiais”, que na definição de Chesnais (1996, p.62), refere-se “às formas relacionais entre as maiores firmas mundiais, cujo espaço de rivalidade decorre das estratégias de expansão destes grupos, de investimentos que realizam intra-tríade e da concentração em caráter internacional proveniente de fusões e aquisições”.

³⁴ “À medida que a informação tem papel chave na definição dos rumos da estratégia das grandes firmas (internacionalizadas), estas, junto com as operadoras, levantam grandes infra-estruturas de informação – o que não é possível às pequenas e médias empresas – para acesso aos mercados externos. A telemática permite às

Notadamente, face à rápida trajetória de internacionalização³⁵ do setor e às novas condições de mercado, houve uma concentração e intensificação das alianças estratégicas, a partir da reconfiguração da estrutura do mercado, anteriormente ocupado pelas operadoras públicas, o que implicou numa crescente redução das fronteiras intra e intersetoriais no setor produzindo modificações nas estratégias concorrenciais das firmas, que ao combinarem competição com cooperação, objetivam reduzir as incertezas e alçar através de acordos estratégicos, capacitações e ativos específicos que não detém.

Com efeito, as firmas do setor, passam a incorporar em suas condutas neste novo ambiente concorrencial, um conjunto básico de estratégias preliminares que englobam, Wholers e Baptista (1995) :

- (i) a redefinição do conceito de infra-estrutura básica universal através da diversificação de serviços;
- (ii) novas articulações competitivas entre serviços-indústria com a inclusão de P&D como vantagem competitiva;
- (iii) a rápida internacionalização dos serviços via IDE³⁶ (com ênfase para a formação de alianças estratégicas);
- (iv) a utilização de subsídios promocionais para aparelhos e tarifas, objetivando a ampliação de sua base de clientes nas camadas de menor poder aquisitivo (planos pré-pagos, por exemplo que são responsáveis atualmente, pela maior fatia de crescimento do segmento de telefonia celular;

grandes companhias controlar as economias de custos de transação, obtidas pela integração, e reduzir os custos decorrentes da própria internacionalização. Os novos serviços de telecomunicações permitem à grande companhia estabelecer um controle estrito sobre as operações de suas subsidiárias ou associadas no exterior. Em outros termos, dado o volume de informações e intensidade de uso das redes de telecomunicações somente os grandes usuários acabam sendo determinantes para a definição dos serviços necessários e, portanto responsáveis pela maior parte do faturamento das operadoras.” Shima (1999, p.42)

³⁵ “Um dos aspectos mais significativos deste processo não é apenas o surgimento do IDE (investimento direto externo) nos serviços de telecomunicações, mas também o fato de que o uso crescente das TI vem anulando a característica não *tradable* (não transacionável externamente) desses serviços. (...) este quadro mudou com o processo de IDE por parte dos grandes operadores mundiais e a formação de poderosas redes de comunicação de dados (em especial as de valor adicionado com alta capacidade e velocidade) particularmente no âmbito intra e interfirmas multinacionais, o que vem permitindo uma efetiva internacionalização da própria prestação dos serviços.” Almeida (1994, p. 76)

³⁶ Segundo dados da UIT (2000), de quase ¾ dos ingressos mundiais de telecomunicações, cerca de US\$ 800 milhões procediam do segmento de serviços telefônicos.

- (v) a customização do atendimento por segmento de mercado, principalmente em relação a preços, qualidade, atendimento e oferta de novos produtos;
- (vi) valorização da marca³⁷;
- (vii) ofensiva comercial sobre o segmento de pequenas e médias empresas, dado o seu potencial de consumo de serviços de dados, internet e redes em banda larga;
- (viii) investimentos em redes globais e metropolitanas de fibras ópticas (de alta capacidade ou banda larga) e;
- (ix) oferta de serviços integrados (*one-stop-shopping*);

Num patamar imediato, a competição internacional no setor de telecomunicações, conforme assinalam Maculan e Legey (1995, p.24) assume estratégias próprias a cada segmento de atuação em que as firmas estejam inseridas:

- (i) no segmento de telefonia internacional (o de maior atratividade no setor) a concorrência está centrada na redução de custos, em razão das chamadas telefônicas apresentarem características de *commodity* (minuto telefônico). Contudo, a área de telefonia internacional é um segmento onde a existência de barreiras à entrada são mais difíceis de se erguer. Mesmo em países onde esses serviços são mantidos sob monopólio, existem várias formas de *by pass*³⁸ as restrições;
- (ii) no segmento de serviços de redes globais corporativas e de valor adicionado, a concorrência baseia-se num conjunto de fatores associados ao *marketing*, capacitação em projeto de sistemas, escopo de atuação, confiabilidade da rede, prazos de atendimento, serviços de assistência técnica, entre outros. Os fornecedores contam com barreiras à entrada eficazes já que, para os usuários, o custo de

³⁷ “Visando garantir a fidelização de clientes, as empresas resultantes dos processos de fusão tem mantido as marcas das empresas antigas que gozam de bom conceito no mercado, como no caso da Vodafone/Airtouch e da MCI/WorldCom. Pires e Dores (2000)

³⁸ São linhas que através de redes privadas desviam todo o tráfego de comunicação das grandes corporações das redes de operadores públicos. Shima (1999)

mudança é muito alto, o que leva os clientes a manterem-se presos a seus fornecedores originais.

Ademais, as constantes modificações no ambiente externo, as novas preferências dos usuários, a difusão acelerada das novas tecnologias de produção e de processo e o aparecimento de novos concorrentes e estratégias competitivas, implicam na adoção por parte das firmas de novas relações de aproximação com fornecedores e clientes, de práticas de marketing e desenvolvimento tecnológico interno, que possibilitem a aquisição e/ou manutenção de suas vantagens competitivas. Fagundes e Tauille (1995)

Além disso, a intensificação das fusões e aquisições, como forma de concretizar a penetração em mercados onde as barreiras foram reduzidas, o aproveitamento das novas oportunidades de negócios, ganhos de escala e redução de custos, estão dentre algumas das vantagens resultantes destas transações.

Todos estes fatores contribuíram para que a reestruturação do setor de telecomunicações caminhasse para uma movimentação universal, permitindo que outras questões ficassem evidenciadas, tais como a capacidade de resposta aos novos desafios impostos pelo setor, o despertar de uma crescente atratividade, alinhando-se as telecomunicações não apenas como infraestrutura geral para o desenvolvimento, mas como um importante instrumento para obtenção de vantagens competitivas.

Este conjunto de alterações suscitou ainda, questionamentos no tocante aos chamados monopólios naturais do setor de telecomunicações, que na grande maioria dos países ainda estava sob a égide do Estado, mas que sob a ótica dos novos competidores do setor se tornaram incompatíveis com a série de mudanças, resultando num movimento crescente por sua liberalização.

3.2 AS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS NO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES: AS FORÇAS DE MERCADO E A REGULAÇÃO

3.2.1 A emergência de um novo paradigma regulatório: a questão da quebra do monopólio natural

A estrutura tecnológica tradicional das redes de telecomunicações até a década de 1980 foi reconhecidamente concebida como monopólio natural³⁹.

De forma geral, os argumentos que sustentaram a estrutura monopolista como solução ótima para o setor de telecomunicações estavam centrados de acordo com Ruelas (1995), nas seguintes questões:

- (i) os altos custos e a inviabilidade de construção de redes distintas por outras operadoras que viessem a prover os serviços de telefonia, sendo que para uma operadora única, não haveria implicações para a realização dos enlaces técnicos necessários, bem como, a administração de serviços e aplicação de tarifas;
- (ii) a demanda por serviços necessita que sejam centralizados as responsabilidades e o controle, para tanto, o sistema telefônico deveria manter sua independência permitindo a perfeita comunicação entre usuários, o que não seria possível caso houvessem sistemas distintos e controlados separadamente;
- (iii) na condição de operadora monopolista a firma teria a responsabilidade de levar o serviço telefônico a todas as regiões do país, através do incentivo ao subsídio cruzado, para que as áreas de alto tráfego subsidiassem as de baixa densidade;

Outro aspecto importante residia nas vantagens financeiras da estrutura de monopólio, que utilizava intensivamente o subsídio cruzado, como forma de financiar segmentos deficitários, como o serviço local, em detrimento de segmentos lucrativos, como os de longa distância. Os projetos de modernização das redes de telecomunicações que, até a intensificação dos processos de privatização em caráter mundial, eram financiados com recursos da esfera pública, dependem na fase atual de mudanças do setor, do financiamento dentre outros, de fornecedores

³⁹ Para maior profundidade sobre a Teoria do Monopólio Natural, consultar Viscusi *et al* (1995).

de equipamentos e serviços e, em economias mais fortes pelo lançamento de títulos no mercado. BNDES (2000)

Estas questões perderam força com a rápida difusão tecnológica no setor que permitiu a redefinição destes argumentos, tendo em vista que na fase atual, os custos na instalação e operação dos serviços telefônicos dispensam a necessidade de significativas economias de escala para que se tornem viáveis economicamente. Serviços como os de telefonia celular e transmissão via satélite - este último com custos marginais reduzidos (associados à distância) – são totalmente diferentes da estrutura tradicional de telefonia. Em contraste às redes dos anos de 1970, estabelecidas para satisfazer necessidades de comunicação previamente definidas (e as restrições às possibilidades de conexões exclusivas e privadas entre filiais das grandes corporações), as redes modernas são flexíveis graças à diversidade tecnológica (satélites, móveis, analógicas, digitais e por fibra óptica) que convergem para satisfazer usuários com necessidades diferenciadas. (Maculan e Legey, 1995; Ruelas, 1995)

Esta flexibilização possibilita que a depender da regulação e da nova estrutura de mercado, sob uma perspectiva tecnológica, qualquer firma que deseje entrar num segmento de mercado de serviços de telecomunicações, torne-se competitiva. Shima (1999)

Por outro lado, Herrera (1998, p. 4) estabelece que a quebra do monopólio natural não é condição única para o estabelecimento da concorrência:

As forças de mercado não levam “naturalmente” à substituição do monopólio por uma estrutura de mercado em concorrência. Por isto, é realmente insuficiente limitar-se a modificações de legislação, autorizando a entrada de novas empresas no mercado. Se o governo não intervier com absoluta determinação, corre-se o risco de que persista o monopólio ou de transição para oligopólio de condutas cartelizadas.

Desta forma, tornou-se urgente, que já no início dos anos de 1980, houvesse a emergência de um novo paradigma regulatório para o setor de telecomunicações. Os questionamentos a nível mundial envolvendo a problemática da participação direta do Estado na função de produtor de serviços possibilitaram que o setor tomasse novos rumos para a redefinição da estrutura de mercado, originalmente monopolista de operador tradicional, para a abertura de um leque de possibilidades de liberalização e de privatização.

Muito embora, não se possa desconsiderar, que o movimento de reestruturação industrial global em suas bases tecno-produtivas das principais industriais e segmentos econômicos é um movimento que já vinha tomando corpo desde os anos de 1970. A movimentação no sentido de liberalização do setor de telecomunicações sustentava-se na restauração das idéias neoliberais cujos preceitos segundo Almeida (1994, p.3) enfatizavam duas medidas básicas: i) a privatização de empresas públicas, alegando necessidade de recursos para os Estados endividados e maior eficiência de mercado e; ii) a desregulamentação do mercado internacional de capital, a abertura externa radical e o amplo rompimento dos monopólios públicos de modo a viabilizar o acesso do grande capital privado a vastos espaços de acumulação real , particularmente nos setores de energia, transportes e telecomunicações.

Neste sentido, de forma gradual um crescente número de países tem aderido à abertura da competição no sistema de infra-estrutura de rede e no provimento de novos serviços. O novo paradigma regulatório, inserido neste contexto é o avanço na quebra do monopólio natural, cedendo lugar à concorrência e estimulando a remodelação das práticas estratégicas das operadoras, possibilitando a redução de preços e maior incentivo à P&D.

Herrera (1998, p.4) assinala que a decisão de introduzir a concorrência como forma de substituição do monopólio, leva à elaboração de um marco regulatório especificamente desenhado que deve considerar a necessidade de impedir a existência de barreiras à entrada que não tenham como base um eixo capaz de gerar benefícios para os usuários. Sob este ponto os principais fatores a serem considerados são:

- (i) obrigatoriedade da interconexão de redes para a prestação de serviços públicos de telecomunicações;
- (ii) garantia de condições iguais de interconexão a todos os concorrentes;
- (iii) controle das condições dos circuitos e a prestação de serviços de telecomunicações entre operadoras, dado que,, tanto a revenda de serviços como o uso da infraestrutura de terceiros, possam ser os primeiros passos importantes para o ingresso de novas firmas;

(iv) impedir que empresas que operam simultaneamente em mercados monopólicos e em mercados competitivos utilizem vantagens dos primeiros para minar a posição de suas rivais nos segundos, particularmente através do uso de subsídios cruzados predatórios e; eliminar barreiras à migração de usuários entre operadoras, como por exemplo, mediante exigências relativas à portabilidade de número ao acesso igualitário.

Dentro desta configuração, Shima (1999) destaca que a principal questão advinda com a digitalização é a transição dos monopólios públicos e privados, que proporcionavam garantias de universalização de serviços, bem como, o fortalecimento da indústria nacional e atividades de P&D, para uma rede de serviços cujo quadro estabelece-se dentro de um ambiente de concorrência oligopolista.

Sob este ponto Possas *et al* (1995, p. 4) enfatizam que a regulação é freqüentemente utilizada como ação defensiva para evitar três alternativas que são consideradas prejudiciais, do ponto de vista do bem-estar da sociedade:

- (i) a livre operação de uma única empresa privada que acabará por restringir a quantidade ofertada e praticar preços de monopólio;
- (ii) a livre operação de várias empresas privadas com escalas sub-ótimas, o que implica preços e custos elevados, embora as margens de lucro possam ser reduzidas e;
- (iii) a produção estatal com uma escala de produção eficiente, mas sujeita à ineficiências oriundas de uma gestão politizada ou meramente sem incentivos para buscar ganhos de produtividade e qualidade.

3.3 A DIVERSIDADE DE MODELOS DE REGULAÇÃO PARA O SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES

Em fase de transição, como anteriormente mencionado, a regulação é um instrumento necessário, em virtude de que, aspectos como as ordens políticas e sociais promoveram quadros institucionais e regulatórios próprios a cada país. Conforme explicita Almeida (1999), até os anos de 1970 o modelo adotado para o

setor de telecomunicações em grande parte dos países desenvolvidos era o do monopólio estatal fechado, exceção aos Estados Unidos, cujo monopólio era privado e fortemente regulado.

A participação do Estado teve peso fundamental, na maioria dos países, na definição de uma infra-estrutura básica e para o surgimento de uma indústria competitiva de teleequipamentos. Em níveis específicos a cada país, o fator mais significativo do quadro de reestruturação está vinculado de forma bastante estreita à introdução da concorrência, substituindo gradualmente o monopólio e a propriedade pública.

Tyler e Bednarczyk (*apud* Fagundes, 1994) apontam nove missões básicas que norteiam as mudanças relativas ao marco regulatório no setor de telecomunicações (quadro 4):

- (i) promover a universalização dos serviços;
- (ii) proteger os direitos de usuários e seus interesses;
- (iii) supervisionar a conduta e o desempenho das operadoras dominantes;
- (iv) estimular a inovação;
- (v) alterar a estrutura da indústria;
- (vi) garantir condições de competição para todos os participantes no processo;
- (vii) estimular investimentos na rede pública;
- (viii) gerenciar os recursos comuns, tais como o espectro de frequências ;
- (ix) assegurar as pré-condições técnicas para a efetiva operação da rede;

QUADRO 4 – MISSÕES QUE NORTEIAM A ABORDAGEM NACIONAL DA REGULAMENTAÇÃO DAS TELECOMUNICAÇÕES – PAÍSES SELECIONADOS

PAÍS	ELEMENTOS CHAVES PREVALENTES NAS MISSÕES REGULATÓRIAS	PONTOS RELACIONADOS A ORIGEM DA ABORDAGEM
França	incentivo à operação eficiente do monopólio de serviço-fixo (France Telecom); aumento controlado da competição em outros campos, ex. celular;	movendo-se cuidadosamente na direção da competição em serviços celulares, e de dados; equilíbrio entre obrigações do serviço público e as tradições do monopólio;
Alemanha	estimular a operação eficiente do monopólio de serviço-fixo; aumento controlado da competição em outros campos, ex. celular;	tradição em monopólio estatal, mas evolução no sentido da privatização; reconhecimento crescente pelos Governo dos benefícios da competição;
Japão	estimular inovações por competidores privados do setor de telecomunicações; abrir mercados com o objetivo de queda de preços	pressão dos negociantes e usuários para abertura do mercado; perceptível oportunidade para grandes benefícios econômicos devido à competição;
México	incentivo à expansão/operação eficiente por monopólio de serviço-fixo /privatização;	desejo de assegurar a privatização da Telmex com sucesso e conseqüentes melhorias em expansão/desempenho
Espanha	deslocamento rápido dos serviços que estão em parte com o resto da Europa;	tradição de controle estatal e monopólio no setor de telecomunicações;
Reino Unido	alimentar o crescimento entre competidores; proteger usuários residentes de baixa renda;	por mandato de 1984, o Ato de Telecomunicações introduz/encorajar a competição e salvaguarda os interesses dos usuários;
EUA	criar condições favorecendo a competição: entrada essencialmente aberta à longa distância; movimentação gradual para preços não regulamentados para usuários;	a interpretação da FCC do mandato de 1984, encoraja a competição e salvaguarda o interesse de usuários; provisões da lei antitruste; fortes exigências anti-discriminatórias conforme tradição legal nos EUA;

FONTE: TYLER E BEDHARCZYK (1993) APUD (FAGUNDES, 1994)

Vale salientar que estas redefinições, tanto em termos regulatórios e tecnológicos, ocorrem de forma bastante assimétrica, em virtude de que os desafios impostos aos países em desenvolvimento diferem daqueles apresentados às sociedades industrializadas. Enquanto os primeiros registram enormes disparidades

e desigualdades⁴⁰ no atendimento da formação da rede básica, os países do centro capitalista já haviam universalizado nos anos de 1970 os serviços telefônicos num cenário de estabilidade tecnológica, institucional e de mercado, cabendo agora a difusão dos novos serviços em redes já formadas. Almeida (1999)

Por exemplo, conforme mostra a tabela 1, a China e a Índia representam aproximadamente 40% da população mundial, entretanto, a teledensidade⁴¹ média é de cinco telefones para 100 pessoas. Em contraste, os EUA têm uma teledensidade de 67,30 e a Suécia 66,46. Ainda, aproximadamente 70% das linhas telefônicas encontram-se em países da OCDE que formam somente 15% da população mundial. UIT (1995)

TABELA 1 - INDICADORES BÁSICOS DE TELECOMUNICAÇÕES EM PAÍSES SELECIONADOS - ANO 2000

PAÍS	POPULAÇÃO TOTAL (MILHÕES)	LINHAS TELEFÔNICAS DENSIDADE (100 HAB.)
China	1.278,00	8,58
Índia	1.012,40	2,66
Estados Unidos	275,13	67,30
Suécia	8,88	66,46
México	98,88	12,47
Japão	126,92	55,75
Reino Unido	59,77	56,72
Espanha	40,60	42,12
França	58,80	58,02
Argentina	37,03	21,53
Bolívia	8,33	6,17
Chile	17,12	20,70

FONTE: Indicators Basic, ITU (2001)

Nesta perspectiva dois vetores se destacam: primeiro este relativo “atraso” dos países em desenvolvimento acabou por transformá-los em mercados potenciais a nível mundial, e, portanto tornou-os alvo dos grandes grupos do setor. Segundo, o fato de que as empresas do segmento - sejam as operadoras ou os fabricantes de

⁴⁰ Na década de 80, a América Latina por exemplo, registrou uma média de 7 linhas por 100 habitantes, uma baixíssima densidade telefônica se comparada a uma média de 50 linhas por 100 habitantes nos países desenvolvidos. ITU(1999)

equipamentos - passam a adotar estratégias concorrenciais típicas dos segmentos privados, descaracterizando o setor de telecomunicações como um setor de capital social básico, delineando um novo quadro de negócios para o setor de telecomunicações e gerando um desafio ainda maior para a efetivação do arcabouço regulatório nestes países. Há que se considerar ainda, segundo Almeida (1994 p. 13):

Uma vez que os padrões de competitividade internacional exigem condições mais ou menos semelhantes na implantação de quaisquer novos serviços de telecomunicações, requer-se não só acompanhar o salto modernizante dos países industrializados (ainda que mantendo uma estrutura produtiva interna bastante heterogênea), mas efetuar tal movimento numa situação em que a rede básica (ampliação e capilaridade) ainda está em fase de implantação, e num contexto de instabilidade tecnológica, mudança institucional e alta diferenciação de mercados (comercial versus residencial).

De acordo com analistas do Banco Mundial⁴², os países cuja infra-estrutura estiveram carentes de investimentos por longo prazo, correm o risco de exclusão da economia global e várias desvantagens competitivas para seus produtos e serviços. Por um lado, cresce o reconhecimento da vital importância das redes de telecomunicações e, por outro lado, contata-se a incapacidade dos países em desenvolvimento em modernizarem suas redes telefônicas em face de uma economia de baixo desempenho.

Nesta ordem, a importância da redefinição do conceito de serviço universal⁴³ figura como uma das principais discussões dentro do novo quadro de alterações do setor de telecomunicações marcado por um novo ambiente de desregulação, liberalização e concorrência, o que se traduz "num desengajamento dos Estados e na liberalização da exploração das redes e dos serviços, conduzindo os prestadores a aproximarem as tarifas dos custos." Gille (1995, p. 157)

Importa esclarecer que a exceção dos países que já conseguiram universalizar seus serviços telefônicos, os demais países, particularmente, aqueles em desenvolvimento, praticam suas políticas regulatórias de forma a proteger num

⁴¹ Representa o número de linhas telefônicas por 100 habitantes.

⁴² *Harnessing formation for Development: world bank group vision and strategy (1995) apud Deane e Mensah(1997)*

⁴³ O caráter universal significa tornar disponível e acessível o serviço a todos que o solicitarem em qualquer lugar e a preços ou tarifas razoáveis, inclusive com a gratuidade destes para os usuários menos favorecidos. Tápia e Dalmazo (1999)

primeiro instante seus mercados, em virtude exatamente da desigualdade da universalização dos serviços, comparativamente aos países industrializados. Shima (1999)

Sob este ponto é preciso salientar ainda, que apesar das mudanças em curso no marco regulatório, essas modificações não ocorrem no sentido de uma completa desregulamentação, o que se percebe é que as transformações se pautam fortemente não apenas pelo fator tecnológico, mas também pelas especificidades sociais de cada país. O que equivale dizer, que os órgãos reguladores têm feito tentativas de resguardar a universalização dos serviços telefônicos das estratégias das novas operadoras. Este fato pode ser explicado, principalmente por duas razões:

- (i) pela constatação de que em alguns países, como por exemplo, nos EUA, após o término do regime monopolista houve a emergência de tarifas mais elevadas para os usuários pouco lucrativos ou que utilizam pouco o telefone, e portanto a ameaça de exclusão da rede desse tipo de consumidor, o que colocaria em risco a manutenção dos princípios da universalização;
- (ii) a existência de um enfoque por parte das operadoras e prestadores de serviço que orientariam suas estratégias pela realidade dos custos e das tarifas, e que argumentam sobre as dificuldades de mantê-las num ambiente marcado pelo fim do monopólio e pelo peso das estratégias concorrenciais nas definições da oferta dos serviços e dos preços. Tapia e Dalmazzo (1999).

Outro desafio que tem recebido crescente atenção dos órgãos regulatórios de defesa da concorrência no setor de telecomunicações, tem sido a intensificação do processo de fusões e alianças estratégicas. As principais motivações para esta movimentação estratégica por parte das operadoras de telefonia e indústria de equipamentos advêm da convergência tecnológica, da liberalização dos mercados através da redução das barreiras ao fluxo de bens, serviços e capitais. Em termos gerais tem havido um processo de convergência no tratamento desta questão, muito embora, no que concerne às empresas globais dominantes em mercados de países diversos, suas ações ficam submetidas ao exame e a aprovação de autoridades em

mais de um país. De acordo com Pires e Dores (2000) a ação por parte dos agentes reguladores, tem sido o reflexo de um conjunto de fatores, sejam eles de âmbito nacional (legislação, modelo institucional e tradição antitruste) ou mundial (acordos multilaterais e bilaterais de organismos antitrustes e setoriais). Em países como os da União Europeia e nos EUA, a preocupação é a de monitorar as ações de concentração, sem desconsiderar ganhos de eficiência ou possíveis riscos do surgimento de posições dominantes, por parte das operadoras.

3.3.1 Modelos de Regulação para o Setor de Telecomunicações em Países Desenvolvidos

3.3.1.1 O modelo americano: reformas regulatórias pró-competição

As medidas econômicas, regulatórias e do desenvolvimento tecnológico que tem ocorrido nos Estados Unidos, têm influenciado determinantemente na evolução do setor na grande maioria dos países. O setor de telecomunicações nos EUA tem sofrido desde a década de 1950, inúmeras tentativas de reestruturação regulatória, que culminaram na situação atual de suas telecomunicações. Estas tentativas conferem de certo modo aos reguladores daquele país extraordinárias experiências que se convertem em vantagens comparativas, relativas aos demais países. Pires (1999)

Elementos como a garantia do princípio de concorrência, a promoção do crescimento da demanda por novos serviços, bem como, a introdução de inovações tecnológicas, justifica a atuação intervencionista do Estado, no momento em que ocorre qualquer tentativa de comportamento oportunista por parte das operadoras, que possa afetar a livre ou as áreas de monopólio local regulado. Tais preocupações podem ser explicadas em razão de que, historicamente o modelo americano de regulação para o setor, indica três grandes fases no que se refere ao desenvolvimento organizacional e institucional, conforme salienta Almeida (1994):

- (iii) a primeira fase corresponde ao período de 1878-1934 (neste último ano é formada a *FCC – Federal Communication Commission*)⁴⁴, marcada pela formação de um monopólio privado (a *AT&T – American Telegraph and Telephone*);
- (iv) a fase compreendida entre 1934-1956, associada à consolidação efetiva do monopólio privado institucionalizado e;
- (v) a fase do questionamento do monopólio, 1956-1982.

Até os anos de 1960 o processo de reestruturação do setor caracterizou-se por um certo gradualismo, enfatizando um modelo que privilegiava mais diretamente controles rigorosos de entrada, preços e aquisições acionárias, contrariamente às tendências atuais, cujas políticas de regulação passaram a ressaltar o caráter global do setor, estimulando o progresso tecnológico e a abertura de todos os segmentos, principalmente o de telefonia local. Pires (1999); Schwartz (1996); Turk e Montes, (1995).

A *AT&T* sempre foi regulada por legislações estaduais e federais que deliberaram sobre assuntos como as tarifas, mudanças tecnológicas e as definições dos princípios de universalização. Os questionamentos relativos à quebra do monopólio da *AT&T*, de acordo com Shima (1999, p. 37) decorreu da evolução da regulação do setor de telecomunicações no sentido da liberalização de alguns segmentos-chaves do mercado:

- (I) Em equipamentos terminais foi permitida a utilização de terminais telefônicos especiais com tecnologia digital. Inicialmente a *AT&T* tentou impedir a sua utilização argumentando que as mudanças necessárias na rede danificariam a sua integridade técnica; Almeida (1994)
- (II) Em transmissão de longa distância⁴⁵, a *Federal Communications Commission (FCC)*, em 1969, permitiu a entrada de uma nova operadora, a *MCI ((Microwave Communications Inc.))* para explorar estes serviços utilizando microondas.

⁴⁴ Órgão de regulação americano encarregado do processo competitivo no setor de telecomunicações.

⁴⁵ A *AT&T* reagiu dificultando a interconexão a sua rede, ademais, este mercado começou a sofrer a ameaça de transmissão via satélite.

- (III) Em comutação, a FCC passou a diferenciar serviços básicos daqueles de valor agregado, onde os primeiros seriam regulados e os segundos poderiam ser oferecidos sem restrições de ordem legal⁴⁶.

Porém em 1982⁴⁷, ordenou-se a desintegração da AT&T, que já se constituía num monopólio integrado horizontal e verticalmente, em razão de que até este período, a AT&T operava em três posições: na área de P&D, através do *Bell Laboratory*; na fabricação de equipamentos com a *Western Electric*⁴⁸ e, através de sua operadora, a *Bell Company*. Almeida (1994).

Um dos propósitos da desintegração da AT&T foi a de eliminar a prática dos subsídios cruzados entre serviços básicos e de valor adicionado, assim como as práticas das firmas dominantes que subsidiavam algumas de suas atividades menos rentáveis com as de maior lucratividade. Os subsídios cruzados vinham já há algum tempo, afetando os grandes usuários, e os usuários de longa distância, que em 1987 representavam aproximadamente 5 a 10% de todos os usuários e geravam a metade do tráfico deste tipo de segmento. Ruelas (1995)

A reorganização foi efetivada, portanto, em 1984 com o lavramento do acordo entre a AT&T e o Departamento de Justiça, denominado de MFJ (*Modified Final Judgment*) que promoveu o desmembramento das 22 companhias operadoras locais que se integraram em 7 operadoras regionais (*Regional Bell Operating Companies, RBOCs*), sendo que as redes urbanas foram divididas em 160 LATA (*Local Access Transpor Área*), desta forma as empresas regionais seriam monopolistas no segmento de serviços locais e da longa distância local (intra-LATAS).

As principais diretrizes deste acordo, segundo Almeida (1994) foram as seguintes:

⁴⁶ Em 1961, já havia sido iniciado a utilização de circuito de voz digital na rede de telefonia dos EUA;

⁴⁷ Nesse ano, por intermédio de suas 22 filiais chegou a atender 82% do mercado de serviço telefônico local em todos os estados americanos (o restante era provido por companhias telefônicas independentes), prestava quase 100% do serviço de longa distância nacional e internacional, controlando os circuitos telefônicos através da AT&T Long Lines. Um ano antes, em 1981, registrou 142,5 milhões de usuários que representavam um terço dos telefones mundiais, transportava 200 bilhões de chamadas por dia e interconectava 1.600 companhias independentes que operavam mais de 13 milhões de telefones. Ruelas (1982)

⁴⁸ A AT&T esteve por praticamente mais de meio século integrada verticalmente com seu braço fabricante a Western Electric, era proprietária do vendedor e do comprador de equipamentos, estabelecia as especificações técnicas do mesmo, controlava a distribuição dos produtos. Ruelas (1995)

- (i) a AT&T atuaria no segmento de longa distância, permanecendo a parte da produção de equipamentos (*Western Electric*, redenominada como *AT&T Network Systems*) e a parte de pesquisa da *Bell Laboratories*, porém não mais operaria os serviços locais;
- (ii) a AT&T poderia atuar em outros mercados fora do setor de telecomunicações, podendo diversificar e internacionalizar suas atividades;
- (iii) o segmento de serviços locais seria provido sob forma monopolista por companhias independentes, que de forma majoritária vieram a se constituir nas *Baby Bells* – desmembradas do sistema da Bell – tendo sido formadas 7 *holdings* regionais ; Ameritech, Bell Atlantic, BellSouth, NYNEX e Pacific Telesis, Southwestern Bell e US West;
- (iv) as Baby Bells não poderiam oferecer serviços de longa distância (Inter-LATAS) e fabricar equipamentos, oferecer serviços tecnológicos de informação (valor adicionado) e;
- (v) a AT&T e suas concorrentes destinariam recursos às companhias regionais (na forma de access charge), com o intuito de contribuir com os custos fixos de implantação da rede local.

O processo de concessão de monopólio do segmento de telefonia local às *Bells* e a restrição de fornecimento de serviços de valor adicionado teve como objetivo o impedimento dessas empresas em deterem os meios de transmissão e comunicação o que daria à elas o controle total em suas regiões de atuação. Com o objetivo de fugir destas restrições, as *Bells* passaram a adotar estratégias de parcerias com empresas de mídia e TV a cabo para operarem fora de seu mercado local, inclusive no exterior. Maculan e Legey (1995).

Desta forma, no ano de 1987, o juiz Harold Greene⁴⁹ da Suprema Corte, contestando seu tamanho e poder de mercado, emitiu um parecer negando às *Bells* ingressarem nos serviços de informação. Entretanto, um ano após foi permitida a criação de códigos de acesso aos usuários que desejassem obter através de suas

⁴⁹ Este juiz foi designado para reger o processo do Departamento de Justiça contra a AT&T.

linhas, serviços de informação de outras operadoras, tais como os serviços de bases de dados.

As *Bells* argumentaram que esses códigos de acesso não teriam sucesso a menos, que elas mesmas prestassem o serviço de informação sobre suas próprias linhas. Paralelamente, expressaram desejo de derrubar o veto que as proibia de produzir equipamentos e poder colocar no mercado terminais de baixo custo e prover os usuários com serviços, do tipo videotexto conectados a uma central única. Para ingressar no mercado de TV a Cabo, as *Bells* utilizaram o mesmo argumento, a necessidade de instalação de linhas de fibra óptica de alta capacidade, e para justificar os altos custos de investimento que isto implicaria, requeriam o transporte de serviços de televisão a cabo. Diante de tais argumentos, em 1989⁵⁰, o juiz Green autorizou a participação das operadoras na transmissão de serviços de informação, baseando-se na experiência de sucesso da França, nos serviços prestados através dos terminais Minitel.

Neste sentido, Mansell (1993) *apud* Shima (1999, p.40) esclarece que:

as *Baby Bells* começaram a desenvolver uma infra-estrutura própria mais avançada de rede inteligente, também com base em padrão-proprietário, para entrar no mercado. Num sistema de padrão-proprietário, o fornecimento de serviços de informações avançadas a partir de características e funções de rede que são técnica e economicamente eficientes, somente se realiza no contexto da sua própria rede. Os usuários podem até integrar-se a outro provedor, mas em algum momento, pela característica dos equipamentos, alguns dos serviços avançados não funcionarão ou o farão de forma deficiente. A questão é que nas comunicações locais, os usuários, de uma forma ou de outra, sempre estão na dependência das *Baby Bells*. Apesar das regras e regulamentações implementadas pela FCC para uma concorrência mais pura e livre, a AT&T e as *Baby Bells* sempre conseguiram exercer seu poder de mercado e manter a "amarração" do usuário.

Em 8 de fevereiro de 1996, foi assinado pelo Presidente Clinton o *Telecommunications Act*, que estabelece novas diretrizes regulatórias para o setor de telecomunicações, encorajando o desenvolvimento da competição local. O resumo das principais modificações introduzidas pelo *Telecom Act* é apresentado na quadro 5.

⁵⁰ Em 1987, a FCC já tinha começado a definir um regime de regulação que permitira às *Baby Bells* fornecer em seus próprios mercados (locais), serviços avançados baseados na tecnologia de *Open Network Architecture* (ONA). Essa concepção tecnológica dita que as operadoras deveriam do ponto de vista tecnológico, serem capazes de fornecer serviços básicos para fornecer os avançados. Shima (1999)

QUADRO 5 – MODIFICAÇÕES INTRODUZIDAS PELO TELECOM ACT DE 1996

SERVIÇOS	ANTES	DEPOIS
Mercado Local (Intra-LATA)	Monopólio das LECs com a presença de <i>competitive access provider</i> (CAP) ^b	Competição
Mercado InterLATA e Internacional	Oligopólio	Grande competição
Mercado de Operadoras de TV a Cabo	Quase-monopólio (controle de preços e de entrada)	Competição com grande diversidade tecnológica (período de transição de controle de preços)
Pequenas Operadoras - LECS ^a	Elevados subsídios	Competitivamente neutro (subsídios explícitos e redução das tarifas de acesso)
Serviço Universal	Subsídios implícitos com elevadas tarifas de acesso	Competitivamente neutro (subsídios explícitos e redução das tarifas de acesso)
Tarifas locais	Baixas e reguladas	Grande flexibilidade às LECs
Tarifas Interurbanas e de Longa Distância	Elevadas	Progressivamente baseadas em custos, devido à reestruturação das tarifas de acesso e ao aumento da competição.

FONTE: PIRES (1999)

NOTA:

^a LECs – novas operadoras do serviço local

^b CAP - provedores de acesso de linhas dedicadas aos grandes usuários

Muito embora, a partir de 1996, fosse autorizado o ingresso de novas operadoras - LECs⁵¹ nas regiões de atuação das *Baby Bells*, o Telecom Act não foi capaz de estabelecer uma estrutura efetivamente competitiva, em virtude do poder dominante das *Bells* no segmento local, como já mencionado, e da complexidade na implantação das políticas pró-competitivas. Complexidade relacionada conforme aponta Pires (1999), ao poder de mercado assimétrico e de informação que detém as operadoras estabelecidas, em relação às entrantes e aos reguladores, o que dificulta ações regulatórias mais eficientes. Ademais, as novas operadoras arcam com desvantagens em comparação às operadoras estabelecidas, em razão das incertezas advindas dos custos de duplicação da rede, ou pelo fato de elevados

⁵¹ Em 1998, a participação das LECs no mercado local, correspondia à apenas 3% do total das linhas de acesso comutado e 5% das receitas do mercado de telefonia local. Pires (1999).

esforços em propaganda para conquistar os usuários que temem mudar de operadora.

De fato, levando-se em consideração estas particularidades, um dos maiores desafios da FCC é o de aperfeiçoar a capacidade de monitoramento para regular condutas anticompetitivas e de concentração de mercado, bem como, os reguladores deverão fortalecer seu poder de imposição para definição de regras claras que equilibrem as condições entre os agentes envolvidos na competição.

3.3.1.2 União Européia: a dinâmica da liberalização

As reformulações regulatórias na Europa no que diz respeito ao setor de telecomunicações, a exemplo dos Estados Unidos ocorreram de forma gradativa a partir dos anos de 1980, e surgem como resposta aos efeitos resultantes da globalização econômica e do escopo de oportunidades surgidas com as novas tecnologias de informação, o que amenizou as linhas divisórias entre os mais diferentes segmentos do mercado. A liberalização do mercado americano em 1982 com a decisão do desmembramento da AT&T e as experiências pioneiras do Reino Unido para o setor de telecomunicações impulsionaram a revisão da estrutura regulatória européia.

Um dos principais desafios para a reestruturação do setor reside no fato, de que contrariamente aos Estados Unidos, as telecomunicações européias estiveram tradicionalmente estruturadas em rígidos monopólios estatais, que apresentavam grande poder e estavam protegidos por uma relação estreitamente vertical entre as operadoras públicas e os fornecedores de equipamentos. A necessidade premente da União Européia era a de remover obstáculos, dentre eles, a abolição de direitos especiais concedidos pelos Estados Membros, às empresas públicas nacionais de telecomunicações. Shima (1999)

Sendo assim, em 1987, foi publicado o *Green Paper*, com o intuito de estimular o desenvolvimento de um mercado comum europeu para os serviços de telecomunicações e teleequipamentos e de fomentar a estruturação de um planejamento à liberalização total dos serviços e da infra-estrutura do setor, que culminaria na maioria dos países-membros em Janeiro de 1998. Sob a perspectiva

das Comissões Europeias para a regulação do setor, todas as redes de transmissão e serviços associados deveriam estar sujeitas a um quadro único regulamentar, para que houvesse exploração eficiente do potencial de crescimento, de competitividade e de geração de empregos ligados à sociedade da informação. Em termos gerais, a ênfase regulatória está voltada para a implementação de políticas regulatórias pró-entrantes, visando o incentivo de novas operadoras num período de transição de monopólio para a concorrência efetiva. Pires (1999):

De acordo com a European Commission (1987), seguindo esta perspectiva, foram estabelecidas as seguintes prioridades, a serem obedecidas por todos os Estados Membros para a liberalização efetiva do setor de telecomunicações:

- (i) preservar os interesses dos consumidores e principalmente prevenir qualquer forma de colusão entre as operadoras atuantes no segmento, o que poderia trazer efeitos prejudiciais à concorrência;
- (ii) assegurar o acesso ao mercado, para potenciais inovações e criação de novos serviços;
- (iii) prevenir fusões ou alianças que resultem em abusos e posições dominantes por parte das empresas do setor.

Foram ainda estabelecidos, princípios abrangendo a criação de órgãos reguladores, mecanismos de concessão às novas operadoras, regras de interconexão, estímulo à entrada, serviço universal e separação contábil. As principais linhas diretrizes que tem definido a evolução do setor rumo à liberalização total do setor de telecomunicações na União Européia desde os anos de 1980 são indicadas no quadro 6.

QUADRO 6 – PRINCIPAIS DIRETRIZES DA UNIÃO EUROPEIA PARA A LIBERALIZAÇÃO DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES

PERÍODO	DIRETRIZ
Julho de 1987	Livro Verde (<i>Green Paper</i>) dispõe sobre: (i) a separação entre o órgão regulamentação e o de operação; (ii) liberalização e padronização do mercado de equipamento terminal; (iii) abertura de concorrência nos serviços de valor adicionado e; (iv) fixação de normas e padrões operacionais da rede;
Julho de 1990	Resolução relativa ao desenvolvimento de um mercado comum de serviços e equipamentos;
Novembro de 1990	Livro Verde sobre satélites;
Julho de 1992	Comunicação relativa ao rebalanceamento tarifário;
Julho de 1993	Revisão do setor de telecomunicações. Esta é uma das mais importantes decisões da CE. Estabelece a data para a quebra do monopólio do serviço de voz (janeiro de 1988), dos operadores dos maiores países europeus, sendo que aqueles que possuem uma rede menos desenvolvida – menor densidade relativa – como Portugal, Espanha, Grécia e Irlanda terão prazo até o ano 2003 para se preparar para a concorrência;
Fevereiro de 1994	Resolução sobre o Princípio do Serviço Universal (princípios de universalidade, equidade e continuidade a serem atendidos no futuro ambiente concorrencial);
Abril de 1994	Livro Verde sobre comunicação móvel e pessoal;
Novembro de 1994	Livro Verde sobre a Infra-estrutura de telecomunicações e redes de TV a cabo;

FONTE: WHOLERS E BAPTISTA (1995)

Neste contexto de mudanças, a principal medida é a determinação pelo *Green Paper* de 1987 sobre a obrigatoriedade de criação de entidades reguladoras nacionais (ERNs), muito embora, países como a Inglaterra e França já tivessem constituído seu próprio órgão de regulamentação, em 1984 e final da década de 1980, respectivamente. Almeida (1994)

Estes órgãos específicos de regulação pautam-se de conformidade com os seguintes princípios:

- (i) a separação entre as funções regulatórias e as atividades operacionais;
- (ii) a independência em relação aos poderes e;
- (iii) a criação de responsabilidades baseadas legalmente no princípio da subsidiariedade, por meio do qual, determinadas matérias que não estejam regulamentadas no âmbito nacional possam ser submetidas à lei geral (no caso, a da União Europeia). Pires (1999, p. 35).

O quadro 7 possibilita uma visão geral das principais estruturas no processo de constituição das agências regulatórias na União Européia.

QUADRO 7 - ESTRUTURA REGULATÓRIA DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES DA UNIÃO EUROPÉIA: PAÍSES SELECIONADOS – 1999

PAÍS	AGÊNCIA	CONSTITUIÇÃO	PODERES
Alemanha	Regierungsbehörde für Telekommunikation & post	Comissão, sendo três membros nomeados pelo governo e dois pelo Parlamento	Concessão de licenças, obrigações de serviço universal; definição conjunta com o ministério sobre a alocação de frequências; definição tarifária e de condições de interconexão e numeração; participação acionária na Deutsche Telekom;
França	Autorité de Regulation des Télécommunications	Comitê de três membros: Conselho Consultivo de 18 membros (todos os 21 membros são indicados pelo Parlamento)	Poderes limitados, pois as decisões precisam ser validadas pelo ministério; analisa a viabilidade de licenças para serviços móveis e autoriza serviços específicos; não tem poder para concessão de licenças; responsável pelo enforcement das condições estabelecidas nas licenças;
Itália	Autorità per l'è Garanzie nelle Comunicazione (AGC)	Comissão de nove membros, sendo um indicado pelo governo e oito pelo Parlamento	Amplios poderes sobre os setores de telecomunicações e mídia; decisão final sobre a alocação de frequência e portabilidade numérica é do Ministério;
Reino Unido	Office of Telecommunications (OfTel)	Diretor geral único, nomeado pelo Parlamento;	Não tem poder para a concessão de licenças; responsável pelo <i>enforcement</i> das condições estabelecidas nas licenças;

FONTE: PIRES (1999)

No que diz respeito à política de concorrência, de forma geral a agência reguladora nacional é responsável pelo monitoramento das operadoras e pela indicação da operadora dominante em sua área respectiva de concessão, ou seja, aquela que detenha no mínimo 25% de participação em seu mercado relevante⁵².

Nas políticas de regulação para a interconexão foi adotado o método americano, ou seja, a Comissão Européia estimulou as agências nacionais (ERNs) a

⁵² Conforme salienta Pires (1999,p.37) “a grande ênfase dos reguladores europeus tem sido o mercado local de telefonia, considerando o monopólio natural de acesso aos usuários finais. Nesse sentido, sempre que os

utilizarem preços próximos baseados em práticas internacionais. Outros fatores básicos deverão ser obedecidos nas políticas regulatórias dos países-membros: igualdade de acesso, tarifas, portabilidade numérica, transparência nos custos e separação contábil.

3.3.1.2.1 Reino Unido: desregulamentação e privatização

Como a grande maioria dos países, historicamente as telecomunicações na Inglaterra estiveram sob o domínio do monopólio público desde 1912 até 1981, período em que o *Post Office* exerceu este monopólio.

A Inglaterra tem sido um dos países europeus que adotou uma estratégia bastante agressiva para a desregulamentação do setor de telecomunicações, não obstante, os propósitos que deram lugar a esta transformação não foram como no caso dos EUA, unicamente para desintegrar o monopólio e permitir a concorrência, mas para atender fins econômicos de maior alcance para o Reino Unido⁵³.

Concretamente, o que deve ser considerado é que a diferença entre a AT&T americana e a operadora de serviços públicos inglesa, a *British Telecom*, é que esta última foi vendida como uma unidade completa, com suas atividades subsidiárias e sua posição dominante no mercado, o governo inglês privatizou, portanto, sem desintegrar⁵⁴ o monopólio.

O processo de reestruturação inglês apesar de conter um certo gradualismo pode ser caracterizado essencialmente por três etapas: a primeira com a privatização do operador público, *British Telecom* e a posterior constituição de uma estrutura de mercado em duopólio. A segunda etapa iniciou nos anos de 1990 com o

operadores forem classificados como SMP pela autoridade regulatória, estarão sujeitos a uma série de obrigações unilaterais na realização de acordos para a provisão de serviços de acesso à rede pública.”

⁵³ Wholers e Baptista (1995) consideram que a liberalização inglesa está fortemente associada com o fato de que por Londres e Nova York estarem entre os maiores centros de serviços internacionais preferidos para a instalação de firmas não européias, o governo Thatcher desregulou este mercado para fazê-lo mais competitivo. Porém o efeito mais significativo desta política foi transformar Londres no centro das transações empresariais européias.

⁵⁴ De acordo com Almeida (1994) um dos temas mais polêmicos da privatização era justamente a possibilidade de desmembramento da BT, nos moldes da AT&T americana. Existiram significativas pressões de parlamentares mais liberais e de associações de usuários e mesmo de novas operadoras. Por outro lado, o que pesou na decisão governamental foram as posições dos gerentes qualificados da empresa e das instituições financeiras envolvidas na venda. A alta gerência se empenhou na consecução de três objetivos: (i) evitar que a BT sofresse o desmembramento na mesma linha da AT&T; (ii) reduzir a possibilidade de surgimento de forças concorrentes e; (iii) assegurar que o aparato regulatório fosse mínimo, de modo a preservar o poder discricionário da BT.

término das barreiras à entrada nos diversos segmentos do setor de telecomunicações e a última etapa que vem ocorrendo desde o ano de 1997, e cuja ênfase recai sobre a regulação da concorrência obedecendo à harmonização das políticas regulacionistas da União Européia e implementadas em alguns países Pires (1999), conforme se depreende do quadro 8.

QUADRO 8 -ETAPAS DA LIBERALIZAÇÃO DO MERCADO DE TELECOMUNICAÇÕES NO REINO UNIDO – 1984-97

REGULAÇÃO	1ª FASE: 1984-1991	2ª FASE: 1991-1997	3ª FASE: INÍCIO EM 1997
Estrutura	Duopólio <i>BT</i> e <i>MC</i> Liberação de nichos de mercado;	Abertura do mercado local (duopólio regional <i>BT</i> /operadoras de TV a Cabo); Novas licenças para a telefonia móvel;	Harmonização de políticas de regulação da concorrência com a União Européia;
Conduta	<i>Price cap</i> flexível (pacote de produtos não inclui chamadas interurbanas ou internacionais);	Ampliação do escopo do pacote de produtos controlados e estabelecimento de preços rígidos para interconexão	<i>Price cap</i> mais flexível (pacote de produtos centrado no segmento residencial cativo);

FONTE: PIRES (1999)

Sendo assim, o marco propriamente dito da reestruturação regulatória, teve início com a publicação em 1981 da Lei das Telecomunicações, que estabeleceu a separação do *Post Office* e da *British Telecom*, conferindo à última, a tarefa de prover os serviços de telecomunicações, e à primeira a manutenção das atribuições de comunicações postais e telegráficas. A Lei estabeleceu ainda, as diretrizes para a quebra do monopólio público dos serviços da *British Telecom*. Em 1984 foi concedida à *Mercury Communications* a autorização para ser a segunda operadora de rede pública a prestar serviços de voz e dados a nível nacional, juntamente com a *British Telecom*, apesar desta, ser responsável por um intenso programa de modernização de rede e por outro lado a *Mercury*, embora fosse de menor porte, e de atender a classe corporativa, implantar redes específicas que incorporavam as novas tecnologias e portanto, possuía algumas vantagens competitivas em relação à *British Telecom*.

Em abril de 1983 a *Mercury* disponibilizou aos usuários, serviços de telecomunicações na cidade de Londres e adotou uma estratégia de expansão por todo o Reino Unido, mas a maior expansão dos serviços oferecidos pela *Mercury*

ocorreu em agosto de 1983, quando o governo a autorizou a prestar serviços de comutação internacional. Em 1984 o governo inglês privatizou 51% das ações da *British Telecom*, mantendo-se, todavia como acionista majoritário. Dentre as obrigações da *British Telecom*, desde 1985, até um período de cinco anos após a liberalização, estão o provimento do serviço universal aos usuários, atendimento das necessidades especiais da comunidade e o desempenho de competição justa, sem a adoção de práticas anticompetitivas.

A concorrência entre as duas operadoras, a *British Telecom* e a *Mercury* resultou na melhoria dos serviços e na redução dos preços das tarifas, o que motivou o governo em 1991 a promover a abertura do mercado para novas operadoras, através da expedição do documento *Competition and Choice: Telecommunications Policy for the 1990s*, encorajando o crescimento e a expansão do mercado de telecomunicações. Desta forma, em agosto de 1991 três operadoras possuíam licença para prover serviços de telefonia fixa nas telecomunicações do Reino Unido: a *British Telecom*, a *Mercury Communications* e a *Kingston Communication plc*. Ruelas (1995).

No tocante às modificações impostas ao quadro regulatório com a venda da *British Telecom* e reconhecendo-se a posição dominante da antiga operadora pública no novo contexto da privatização, foi proposta a constituição de uma agência de regulação, a Of tel (*Office of Telecommunications*) que atuaria em conjunto com outros órgãos governamentais (Ministério da Indústria e Comércio e a MMC – *Monopolies and Mergers Commission*), sendo que este último exerce um papel de árbitro dos conflitos entre as operadoras e a Of tel no julgamento do interesse público envolvido.

As missões que caberiam a Of tel estabelecidas pela Lei das Telecomunicações em abril de 1984 eram: administrar a regulação de preços, agir como canal de recebimento de reclamações, assegurar que as empresas cumprissem os termos de sua licença, além de promover a concorrência no setor. Almeida (1994).

O *Telecom Act* de 1984 criou ainda, a função de diretor geral de telecomunicações (DGT), *chairman* da Of tel, cuja estrutura é independente e a nomeação é feita a exemplo do que ocorre com os conselheiros da FCC nos EUA, pelo Congresso.

Neste ponto, é importante frisar, conforme Pires (1999, p.42) que o aparato regulatório no Reino Unido se diferencia fundamentalmente daquele preconizado nos Estados Unidos em dois aspectos básicos:

- (i) o primeiro é que, enquanto nos Estados Unidos existe um colegiado que divide as diversas atribuições, no caso britânico só existe um diretor (DGT), que concentra toda a responsabilidade decisória, com o Ofel dando-lhe, apenas, suporte técnico;
- (ii) o segundo aspecto é que não existem organismos regulatórios estaduais no Reino Unido, gerando maior agilidade, uniformidade e eficácia na implementação da missão regulatória definida pelo Executivo.

Com respeito à adoção da nova política tarifária, optou-se pelo dispositivo do tipo *price-cap*, ou seja, durante um certo período a tarifa para os serviços de telecomunicações não poderia aumentar mais do que o índice de inflação menos o valor de um parâmetro (RPI-x) a ser estipulado pela agência regulatória⁵⁵.

Ainda, na tentativa de conter possíveis abusos de poder por parte da British Telecom, foram criados controle de preços auxiliares ao *price cap*, denominados como *subcaps*, para a variação dos preços de itens selecionados no pacote de serviços fornecido pela BT, bem como das tarifas de conexão – que já tinha sido instituída no final da primeira etapa –, aluguel de linhas .

No que diz respeito à regulação da interconexão, os serviços básicos são tarifados de forma padrão, de modo que o DGT tenha controle sobre condutas anticompetitivas, como preços discriminatórios contra as novas operadoras e para que sejam estabelecidos padrões de qualidade. O DGT tornou ainda obrigatória a publicação por parte da *British Telecom*, dos preços de acesso à rede e qualquer outro elementos de rede necessários à interconexão.

⁵⁵ “É interessante destacar o dilema regulatório envolvido na determinação do fator de produtividade. O aumento progressivo do número de itens do pacote de produtos sujeitos ao controle de preços fez com que o regulador elevasse o percentual equivalente ao fator X de produtividade, com o objetivo de “capturar” o maior volume possível de receitas da BT, reduzindo, assim, tanto a flexibilidade de preços da empresa quanto a ocorrência de eventuais práticas anticompetitivas (cobranças de preços abusivos, utilização de subsídios cruzados etc.). No entanto, como foi visto, eram justamente esses preços, pretensamente maiores do que o custo marginal, que estimulavam a entrada em nichos de mercado” . Pires (1999, p.48)

Na última etapa da liberalização do setor de telecomunicações inglês, a postura da agência regulatória tem sido o de ajustar o seu aparato regulatório ao da União Européia - através da emissão do *Competition Act*, em 1998 - de maneira que o enfoque, passa a ser a adoção de políticas de defesa da concorrência, com maiores poderes delegados ao Ofel que juntamente com *Office of Fair Trading (OFT)*, exercerá, a aplicação da lei em condutas ou práticas anticompetitivas, acordos e abusos de posições dominantes no setor de telecomunicações.

A Ofel declarou a British Telecom e a Kingstom como operadoras dominantes (SMP – *significant market power*) em suas áreas de atuação no que concerne ao segmento de telefonia fixa. Esta classificação gerou outros tipos de obrigações, determinadas pelo órgão regulador e que devem ser cumpridas pelas duas operadoras: (i) garantia de condições iguais de acesso à rede e a seus equipamentos, pelas operadoras concorrentes; (ii) fragmentação dos serviços de rede (tarifas de acesso por serviço de rede baseadas em cálculos não discriminatórios). Pires (1999 p.50).

O maior desafio para o órgão regulador está em maior flexibilidade e independência, tanto no sentido da concessão de maiores poderes a DGT para investigações de práticas anticompetitivas na nova fase de liberalização do setor , bem como, o desenvolvimento de sua capacidade regulatória em intervir nos diversos segmentos do setor de telecomunicações no Reino Unido, facilitando a harmonização das políticas regulatórias preconizadas pela União Européia.

3.4 CONCLUSÕES PRELIMINARES

As mudanças estruturais no setor de telecomunicações, cujo vetor principal foi o surgimento do paradigma da microeletrônica nos anos de 1980, foram reconhecidamente as linhas divisórias que separaram duas importantes relações: a primeira, diz respeito a participação do Estado como empresário, em razão de que o setor de telecomunicações foi sempre tomado como monopólio natural; e a segunda foi o deslocamento destas funções para o Estado Regulador, consequência da quebra do monopólio natural, impulsionada pelas idéias mundiais de liberalização dos mercados.

Daí decorre, que o conjunto de alterações no setor impôs inúmeros desafios, tanto aos países desenvolvidos, pioneiros nas experiências de desregulamentação do setor, quanto aos países em desenvolvimento, onde o processo de reestruturação é mais lento.

Verifica-se que estas alterações regulatórias nos países desenvolvidos expõem a problemática das relações entre agência regulatória e os interesses estratégicos dos novos agentes do setor. Em suma, os modelos regulatórios têm como desafio num ambiente de liberalização, monitorar a trajetória concorrencial das operadoras salvaguardando os interesses do usuário e estimulando as inovações tecnológicas para o setor.

4 O NOVO MARCO REGULATÓRIO E A REESTRUTURAÇÃO DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO: O CENÁRIO BRASILEIRO

A exemplo das reformas ocorridas em alguns países latino-americanos, cuja tônica central foi a privatização das operadoras estatais de telefonia, o Brasil promoveu a sua reestruturação do setor de telecomunicações seguindo uma trajetória de fortes transformações institucionais e regulatórias.

O tratamento dos principais aspectos desta trajetória, bem como os efeitos decorrentes da reconfiguração do setor são o objeto deste capítulo.

O exame das peculiaridades da reestruturação do setor através do quadro-histórico-cultural será apresentado em sua seção (4.1). Enquanto na sub-seção (4.1.1.) será apresentada a adoção de um modelo de regulação centrado na universalização e na concorrência. Na sub-seção (4.1.2) examinar-se-á o papel do Órgão Regulador dentro do novo modelo, e em seguida, destacar-se-ão suas funções de complementaridade junto ao órgão de defesa da concorrência (sub-seção 4.1.2.1) e o esforço do Órgão regulador em consolidar os dois pilares principais da reforma: universalização e concorrência (sub-seção 4.1.3) e finalmente os resultados destes esforços serão apresentados de forma breve na segunda seção deste capítulo (4.2).

4.1 O Quadro Histórico-Estrutural e o Novo Ambiente Institucional

Historicamente, as questões pertinentes ao setor de telecomunicações receberam maior importância, na década de 1990 com o governo Collor, muito embora algumas medidas desregulacionistas adotadas, não tenham levado à definição de um modelo de concorrência de participação do setor público/privado.

Na realidade até o início dos anos de 1960 não havia consenso sobre o desenvolvimento do sistema de telefonia, muito menos quaisquer indícios de políticas regulatórias e unificadoras. Shima (1999).

O fato da Constituição de 1946 permitir a exploração dos serviços pela União, Estados e Municípios diretamente ou por outorga, provocou uma heterogeneidade de redes que criavam barreiras a uma possível integração. Todos os serviços

telefônicos concentravam-se praticamente na região centro-leste que possuía mais de 60% dos terminais, e eram explorados pela Companhia Telefônica Brasileira - CTB, de capital canadense e o sistema tarifário extremamente desigual era decidido nas Câmaras Municipais.

No ano de 1962 foi criado o Sistema Nacional de Telecomunicações – SNT e posteriormente em 1972 foi criada a Telebrás⁵⁶ numa tentativa do governo federal de coordenar interesses nacionais no setor de telecomunicações. Por este lado, Herrera (1998, p. 9) ressalta:

As altíssimas taxas de crescimento alcançadas pelo sistema de telecomunicações a partir da constituição do Sistema Nacional de Telecomunicações, não impediram que o setor continuasse exibindo algumas dificuldades que o caracterizaram no resto da América Latina: a insuficiência da oferta de serviços, a concentração em áreas urbanas e a restrição do acesso aos serviços de setores com menores recursos.

➤ Outro fator de peso foi a incapacidade de manutenção de investimentos no setor ao longo do tempo por parte das empresas estatais, o que resultou no crescimento aleatório da planta telefônica brasileira. Em dezembro de 1997 a Telebrás operava, segundo Wholers e Ferreira Jr. (1998) com 21,0 milhões de terminais o que lhe garantiu a 11^a posição na planta mundial. Entretanto, a densidade telefônica do país à época atingiu cerca de 11,5 terminais para cada 100 habitantes, enquanto nos países desenvolvidos este valor foi de aproximadamente 40 telefones para cada 100 habitantes, em telefonia fixa.

Este conjunto de fatores levou ao fracionamento e privatização do sistema Telebrás⁵⁷ em abril de 1998 (cujo monopólio já tinha sido quebrado em agosto de 1995), através da Lei Geral das Telecomunicações aprovada em 16 de Julho de 1997 e que instituiu também a Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel. A reforma ocorreria em seis etapas:

⁵⁶ À época, o Sistema Nacional de Telecomunicações era composto por 27 empresas de âmbito estadual ou local mais a Embratel (que compunham a *holding* Telebrás), e 4 empresas independentes, sendo 3 estatais e uma privada. Paste (1997)

⁵⁷ A decisão de regionalização do mercado brasileiro, não foi aleatória, obedeceu a um caráter estratégico, em razão de que um desmembramento desta dimensão, alcançaria dois objetivos básicos: o primeiro, cuja intenção era a de atrair parceiros estratégicos com conhecimento operacional e tecnológico de alta qualidade, capazes de promover investimentos de capital de longo prazo e de alavancar a dinamização do setor; e o segundo era a de permitir a regionalização destes investimentos dentro das áreas de concessão, aumentando as inversões e cobrindo portanto todo o país. Almeida (1999)

- i) Aprovação da Emenda Constitucional número 8, alterando o inciso XI do artigo 21 da Constituição que quebra o monopólio estatal dos serviços de telecomunicações ao permitir a exploração de serviços de telecomunicações por empresas privadas;
- ii) Aprovação da Lei Mínima de 06/1996 que cria um arcabouço regulatório mínimo para a exploração de Serviço Móvel Celular, serviços limitados, serviço de transporte de sinais de telecomunicações por satélite e serviços de valor adicionado;
- iii) Aprovação da Lei Geral das Telecomunicações de 07/97 que define as condições gerais da regulação e institui o órgão regulador;
- iv) Reorganização do Sistema Telebrás;
- v) Privatização das empresas por meio de leilão;
- vi) Realização de leilão de outorga para a autorização de entrada de novas operadoras;

Paralelo à Lei Geral das Telecomunicações, outras diretrizes foram implementadas pela Anatel em 1998 e formam a estrutura básica do novo modelo de telecomunicações brasileiras no tocante à telefonia fixa, conforme quadro 9.

QUADRO 9 - ESTRUTURA BÁSICA REGULATÓRIA DO NOVO MODELO DE TELECOMUNICAÇÕES DO BRASIL

DIRETRIZ REGULAMENTAR	DETALHAMENTO
Plano Geral de Outorgas - PGO	Dividiu o Brasil em quatro regiões para a exploração do Serviço Telefônico Fixo Comutado; Fixou o número de operadoras deste serviço para cada uma das regiões; Estabeleceu prazos de vigência de contratos e de admissão de novas prestadoras de serviços de telecomunicações; Estabeleceu as linhas de competição entre as empresas do setor;
Plano Geral de Metas de Universalização - PGMU	Definiu as obrigações das empresas concessionárias do Serviço Telefônico Fixo Comutado no tocante à universalização dos serviços;
Plano Geral de Metas de Qualidade - PGMQ	Estabelece as metas de qualidade a serem cumpridas pelas prestadoras de serviço de telefonia fixa;
Contrato de Concessão para prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado	Estabelecem juridicamente os prazos de duração das concessões, condições de prestação de serviços pelas concessionárias; Direitos e deveres das Concessionárias; Obrigações do Estado e prerrogativas da Anatel; Estabelece os direitos dos usuários e as sanções aplicáveis às Concessionárias no descumprimento de seus compromissos; Garante a aplicação de normas e regulamentos assumidos pelas Concessionárias;
Protocolo de Compromisso	Garante à Anatel meios de controle efetivos na busca e manutenção de serviços de melhor qualidade;

FONTE: PASTE (2000)

De acordo com o Plano Geral de Outorgas o sistema Telebrás foi fracionado em três operadoras regionais⁵⁸ e uma de longa distância (quadro 10). Com o intuito

⁵⁸ Áreas de cobertura segundo o PGO para o STF no Brasil: Região I: (Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo, Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Piauí, Maranhão, Pará,

de garantir a política de universalização dos serviços do setor e evitar uma possível cartelização entre as operadoras, o modelo foi direcionado num primeiro momento para uma estrutura duopolista entre as ex-estatais e as novas entrantes e posteriormente, ao final de 2001, a abertura do mercado a novos competidores, caso haja por parte das operadoras em atuação, a antecipação das metas de universalização proposta pelo Plano Geral de Metas e Universalização - PGMU.

QUADRO 10 - PRIVATIZAÇÃO NO SEGMENTO DE TELEFONIA FIXA: ÁREAS DE ATUAÇÃO E PRINCIPAIS ACIONISTAS

CONCESSIONÁRIAS		AUTORIZADAS	
Área de Atuação	Acionistas	Área de Atuação	Acionistas
Subconjunto da Região I	Tele Norte-Leste Construtora Andrade Gutierrez Inepar S.A Macal Investimento e Participações Ltda Fiago Participações S.A Seguradoras do Banco do Brasil	Região I	Cambrá (Vésper S.A) Bell Canadá Qualcomm (EUA) VeloCom(EUA)
Subconjunto da Região II	BrasilTelecom Itália Telecom Timepart Techold	Região II	Global Village Telecom Magnun Group (Holanda) IDB (Israel) Merryll Linch (EUA)
Subconjunto da Região III	Telesp Telefônica (Espanha) Iberdrola (Espanha) Banco Bilbao (Espanha) Teleparbs Participações CTC Internacional Telefônica da Argentina	Região III	Megatel (Vésper S.P) Bell Canadá VeloCom (EUA) Qualcomm (EUA)
Região IV	Embratel MCI (EUA)	Região IV	Bonari (Intelig) Sprint (EUA) France Telecom National Grid (Grã-Bretanha)

FONTE: PLANO GERAL DE OUTORGAS (1998)

Cabe ressaltar segundo Shima (1999) que o critério utilizado na definição das áreas de abrangência para cada operadora pertencente a *holding* Telebrás foi

Amapá, Amazonas e Roraima); Região II: (Santa Catarina, Paraná, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Tocantins, Goiás, Distrito Federal, Rondônia, Acre e Rio Grande do Sul); Região III: (São Paulo); Região IV: (Todo o território Nacional para operação em longa distância) Paste (1997, 2000)

estritamente macroeconômico, no sentido de englobar nas regiões, os estados que no conjunto formassem um grau de riqueza aproximado e com a mesma disponibilidade do serviço telefônico fixo (considerando-se as relações terminais/100 habitantes e terminais de uso público/1000 habitantes), compensando possíveis indicadores com valores menores por outros que se mostrassem maiores, igualando dessa forma o grau de atratividade relativa de todas as regiões, conforme tabela 2.

TABELA 2 - CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DAS REGIÕES DIVIDIDAS PARA A CONCESSÃO DO SISTEMA DE TELEFONIA FIXA COMUTADO - STFC

REGIÕES	PARTICIPAÇÃO % NO PIB	TERMINAIS/100 HABITANTES	TERMINAIS DE USO PÚBLICO/1000 HABITANTES	PARTICIPAÇÃO % NA POPULAÇÃO TOTAL
I	40	8,7	2,6	55
II	25	13,1	3,2	23
III	35	17,8	4,9	22

FONTE: PASTE (2000)

O ágio obtido na disputa através do leilão reitera a questão da atratividade regional das operadoras, como por exemplo, a Embratel e a Telesp cuja venda atingiu ágios de 47,22% e 64,28%, respectivamente. Por outro lado o baixo ágio (1,00 %) da Telenorte Leste está ligado ao fato de que esta região apresenta baixa atratividade, em relação às outras, (tabela 3).

TABELA 3 - VALORES OBTIDOS NO LEILÃO DE PRIVATIZAÇÃO DO STFC E CONSÓRCIOS COMPRADORES

EMPRESA	PREÇO MÍNIMO (R\$ bilhões)	PREÇO OFERTADO (R\$ bilhões)	CONSÓRCIO	ÁGIO (%)
Telesp Participações	3,52	5,783	Telebrasil Sul	64,28
Tele Centro Sul Participações	1,95	2,070	Solpart Participações	6,15
Tele Norte Leste Participações	3,40	3,434	Telemar	1,00
Embratel Participações	1,80	2,650	MCI	47,22

FONTE: PASTE (2000)

4.1.1 O Modelo de Regulação: Universalização dos Serviços e Concorrência

De forma geral, no início da década de 1990, grande parte das reformas⁵⁹ realizadas nos países em desenvolvimento, especificamente os da América Latina foi motivada por um contexto de reajustes estruturais⁶⁰ envolvendo a venda das operadoras públicas e a renegociação da dívida externa.

No caso particular do Brasil, importa entender, como as peculiaridades históricas que estiveram presentes no setor de telecomunicações resultaram num modelo de regulação cujas bases privilegiam a universalização dos serviços e a entrada gradual da concorrência.

A esse respeito cabe mencionar que a reestruturação do setor de telecomunicações brasileiro difere das demais experiências do continente (quadro 12), por três razões principais: (a) por sua dimensão de mercado e pelo porte de seu

⁵⁹ A Argentina privatizou grande parte da energia elétrica, telecomunicações, portos rodovias troncais, água e esgoto, gás, petróleo e correios. O Chile privatizou a energia elétrica, telecomunicações, gás, água e esgoto e parte de suas ferrovias. O México privatizou as telecomunicações. Vilella e Maciel (1999)

⁶⁰ O pano de fundo das dificuldades residia no agravamento da crise econômica latino-americana, causada pela interrupção dos fluxos de recursos externos, elevação das taxas de juros internacionais e deterioração dos termos de troca da região. Wholers e Baptista(1995)

operador público; (b) o caráter tardio das mudanças (se comparado aos demais países da região, quase uma década de atraso) o que trouxe a vantajosa possibilidade de aprendizado com as experiências ocorridas anteriormente em outros países e; (c) pela seqüência estratégica na implementação das medidas de abertura e privatização (especialmente porque sua agência reguladora, a Anatel, foi criada antes da conclusão do processo de privatização). (Almeida, 1999; Pires, 1999).

Outra especificidade importante é que contrariamente aos demais países latino-americanos - que decidiram pela manutenção numa fase inicial, da estrutura monopolista e pela dependência ao Executivo de seu órgão de regulamentação - o Brasil optou pela estrutura duopólica (fase inicial) no lugar do monopólio e pela criação de um órgão regulador com maior independência do Executivo.

A compreensão da escolha feita pelos países latino-americanos em manterem o monopólio transitório de suas redes básicas de serviços locais, nacional e internacional se justifica, como meio de garantia da vinda de investimentos externos necessários para a remodelação do setor. De fato, a presença das grandes operadoras internacionais tem peso significativo na estratégia de expansão e modernização das redes das telecomunicações latino-americanas. Wholers e Ferreira Júnior (1998) destacam que a privatização na região consumou as estratégias de internacionalização das empresas multinacionais e as necessidades prementes de investimento e tecnologia para o setor de telecomunicações. A tabela 4 apresenta a participação das operadoras internacionais no contexto latino-americano de reformas para o setor de telecomunicações.

TABELA 4 - PARTICIPAÇÃO DAS OPERADORAS INTERNACIONAIS NA PRIVATIZAÇÃO DO SETOR DE TELEFONIA FIXA LATINO-AMERICANA

OPERADOR INTERNACIONAL	PAÍS	ANO	OPERADORA LOCAL PRIVATIZADA
Telefônica Espanha (estatal – 22% até 1996)	Argentina	1990	Telefônica (Sul)
	Chile	1988	Entel
		1990	Ctc
	Venezuela	1991	Cantv
	Peru	1994	Entel e Cpt
	Porto Rico	1991	Tld
	Brasil	1996	Crt (privatização parcial)
France Telecom (estatal)	Argentina	1990	Telecom (Norte)
	México	1990	Telmex
STET (estatal até 1997)	Argentina	1990	Telecom (norte)
	Bolívia	1995	Entel
Southwestern Bell	México	1990	Telmex
			Cantv
GTE e AT&T	Venezuela	1991	Cantv

FONTE: WHOLERS E BAPTISTA (1995)

Por outro lado, outros fatores consolidaram a opção para o modelo brasileiro (duopólio) conforme esclarece Pires (1999 p. 57):

- (i) O interesse na criação de empresas com porte significativo, considerando o contexto internacional, que lhes permitisse ter a capacidade de gerar recursos próprios e efetuar investimentos em todas as regiões do país;
- (ii) Viabilizar no mercado interno diversas alianças com *players* globais, possibilidade que seria reduzida a uma só parceria, caso fosse mantida uma única empresa (hipótese mantida por alguns especialistas);
- (iii) Aumentar a eficiência da ação regulatória ao permitir o recurso de comparação entre as operadoras atuantes no mercado e ao diminuir a

assimetria de informação pró-firma dominante, situações que não ocorreriam caso houvesse um monopólio privado;

O quadro 11 mostra as principais características da reforma brasileira das telecomunicações.

QUADRO 11 - PRINCIPAIS ASPECTOS DA REFORMA BRASILEIRA NO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES – VISÃO COMPARATIVA

ASPECTOS SELECIONADOS	PAÍSES LATINO-AMERICANOS HISPÂNICOS	BRASIL
Período da Reforma	Final dos anos 80	Final dos anos 90
Estrutura de Mercado da telefonia fixa	Monopólio transitório	Duopólio transitório (com fragmentação vertical e regional)
Órgão de Regulamentação	Secretaria ministerial sem autonomia	Autarquia ministerial com autonomia parcial (ANATEL)
Aumento de Investimento	Investimento privado com reajuste tarifário	Investimento estatal (Telebrás 1996-98) com reajuste tarifário

FONTE: ALMEIDA (1998)

4.1.2. A Atuação do Órgão Regulador

A criação prévia do órgão regulador (Anatel) à privatização da Telebrás foi um fator considerado estratégico para a consolidação do novo modelo de telecomunicações. De acordo com Pires (1999, p. 58) “em países onde a reforma setorial antecedeu a montagem do órgão regulador houve diversas dificuldades na resolução dos conflitos entre os agentes de mercado e na adequada fiscalização das empresas privatizadas em razão da falta de legitimidade ou da dualidade de poderes regulatórios”.

Por esta ótica, como órgão regulador, a Anatel é detentora de poderes para regulamentar, outorgar e fiscalizar de forma a fortalecer o papel regulador no segmento onde o Estado atuava como empresário, bem como, garantir a universalização e a promoção da concorrência. Como autarquia especial ligada ao Ministério das Comunicações, tem autonomia financeira e administrativa não estando subordinada hierarquicamente a nenhum órgão de governo e a nenhuma

das operadoras de telecomunicações. A autonomia orçamentária advém das receitas do Fundo de Fiscalização dos Serviços de Telecomunicações – FISTEL constituído basicamente de taxas cobradas nas autorizações de outorga das licitações, taxas de fiscalização e multas.

A Lei Geral das Telecomunicações estipula ainda, uma série de instrumentos visando legitimar a transparência decisória da Agência, tais como a submissão de todo ato normativo à consulta pública, obedecendo à publicação em Diário Oficial.

O que se pretendeu privilegiar no novo cenário de telecomunicações foi exatamente o fortalecimento do órgão regulador de modo a direcionar esforços à maior credibilidade, transparência e eficiência das políticas regulatórias. O quadro 12 apresenta os principais fatores diferenciadores entre o modelo antigo e o novo modelo proposto para o setor de telecomunicações no Brasil.

QUADRO 12 - ASPECTOS DIFERENCIADORES ENTRE OS MODELOS DE REGULAÇÃO DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES BRASILEIRO

MODELO ANTERIOR (ESTATAL)	NOVO MODELO
Monopólio	Competição
Estado Operador	Operação por Empresas Privadas
Regulamentação voltada às Operadoras	Regulamentação voltada aos usuários;
Ausência de compromissos;	Contrato de Concessão
Inexistência de obrigações	Metas fixadas em contrato
Inexistência de punições	Existência de sanções
Prazo de licença indefinido	Prazo de licença fixado

FONTE: ANATEL (2000)

4.1.2.1 A cooperação entre o Órgão Regulador e o Órgão para Defesa da concorrência

A experiência internacional em regulação para o setor de telecomunicações mostra que um dos maiores desafios ao órgão regulador está na capacidade de conciliar o balizamento da trajetória das novas operadoras de serviços telefônicos - de forma a evitar a concentração de mercado e a fuga aos segmentos de maior rentabilidade – sem inibir, entretanto, avanços tecnológicos e a disponibilidade de novos serviços no setor, levando-se em conta, conforme assinala Herrera (1998, p.13) que “a evolução da estrutura de mercado no setor de telecomunicações é sempre o resultado do processo de determinação recíproca entre o marco regulatório e as estratégias empresariais adotadas, sendo que este último conceito inclui a opção por trajetórias tecnológicas específicas”.

É necessário frisar que estes aspectos estão fortemente associados à geração de estruturas de mercados oligopolistas, entretanto, verificando-se a presença de um número significativo de empresas de pequeno porte que atuam em nichos específicos do setor, daí a necessidade de forte estruturação do arcabouço regulatório. Pires e Dores (2000).

Possas, Fagundes e Pondé (1998) assinalam que dadas as particularidades de um ambiente em transição o papel das políticas de defesa da concorrência torna-se de caráter essencial, seja restringindo o abuso de posições dominantes pelas firmas ou monitorando o movimento de alianças, fusões, aquisições e *joint ventures* com empresas concorrentes, considerando a importância do tipo de linha regulatória adotada e de sua forte influência sobre os fatores condicionantes das estruturas de mercado que se formarão.

Este cenário de transição revela ainda, a questão da assimetria de poder entre as ex-estatais e as empresas entrantes, explicitada de forma bastante clara por Paula (1999, p.252) no que se refere às ameaças decorrentes destas assimetrias:

- (i) Questões relacionadas à interconexão⁶¹. – sua manifestação mais aparente envolve uma recusa da firma que detém o controle de uma

⁶¹ Ligação entre redes de telecomunicações, funcionalmente compatíveis, de modo que os usuários de serviços de uma das redes possam comunicar-se com usuários de serviços de outra ou acessar serviços nela disponíveis. Anatel (1999)

determinada rede em permitir ou facilitar a conexão de outra firma a esta rede. Este é o caso típico, mas podem também ocorrer situações em que a firma que detém o controle da rede dificulte a liberação de informações sobre características técnicas da rede para competidores;

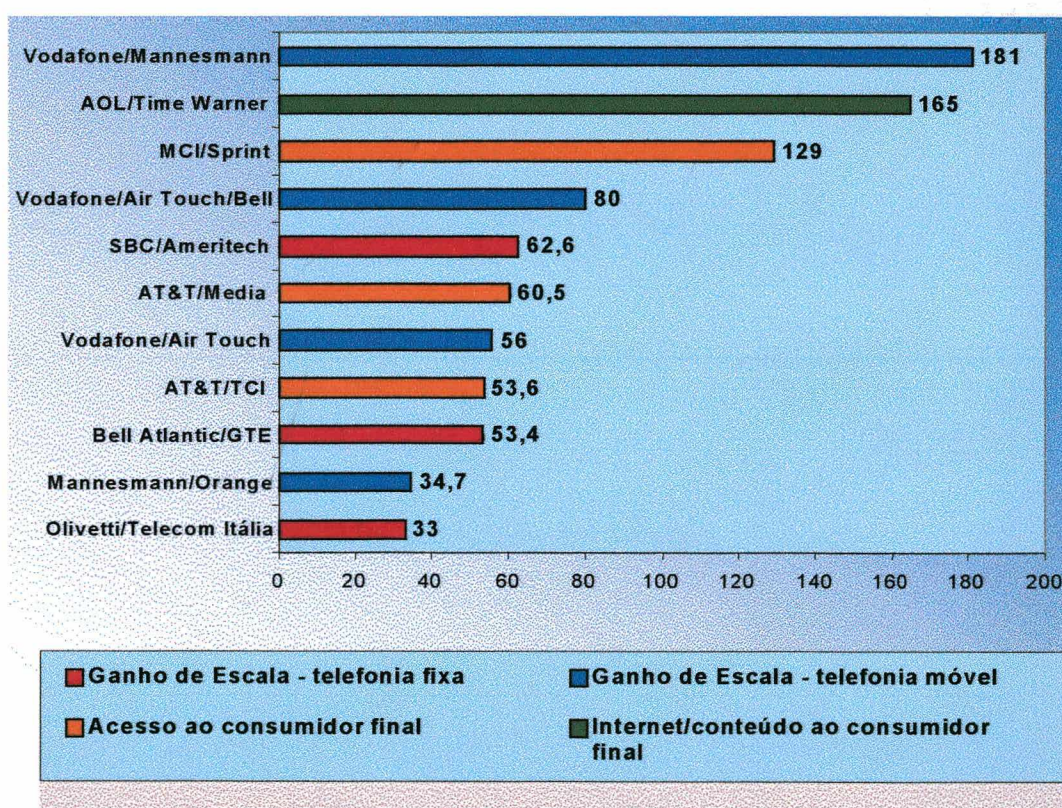
- (ii) Práticas discriminatórias – estão geralmente associadas à estrutura de preços e podem ocorrer sob três possíveis formas: 1) preços predatórios: uma firma pode se utilizar de subsídios cruzados para sustentar preços em um determinado segmento abaixo dos custos, tornando-se este uma barreira à entrada; 2) estratégia de elevação de custos de rivais: uma firma com poder de mercado pode vender produtos ou serviços para um concorrente a um preço mais elevado que o praticado com relação às suas subsidiárias e; 3) *tying*: uma firma com poder de mercado pode vender produtos ou serviços em pacotes ao invés de produtos ou serviços em separado ou componentes, sem que tal tipo de transação tenha justificativa técnica ou econômica. Desse modo, o comprador é inibido a realizar a transação ou obrigado a adquirir produtos ou serviços sem necessidade;
- (iii) Integração horizontal (fusões e aquisições) – do mesmo modo que, a tecnologia tem sido um dos principais fatores que tem possibilitado a introdução da concorrência, pode também ocorrer justamente o contrário, isto é, a emergência de obstáculos que inibam a entrada de novos competidores na medida que uma ou poucas firmas passam a controlar o fluxo e a evolução tecnológica do setor. Uma vez que, o acirramento da concorrência por meio do aumento do fluxo de inovações tecnológicas dependerá basicamente da implementação prática de novas soluções tecnológicas, algumas firmas podem tentar adotar estratégias que lhes permitam elevar o controle sobre a evolução destas tecnologias, que em muitos casos pode se dar através de fusões e aquisições.

A exemplo da Europa e dos EUA, o tratamento regulatório para as questões de fusões e aquisições têm sido o de buscar a conciliação que possibilite ganhos de eficiência resultantes destes processos, com a postura de resguardar o mercado de abusos de poder e a construção de barreiras à entrada para novas empresas, por parte das operadoras atuantes. Algumas medidas, tais como a separação e a venda

de subsidiárias em mercados específicos e a garantia de acesso à rede da nova empresa, redução das tarifas de interconexão, são exigidas como forma de evitar discriminação de concorrentes. Pires e Dores (2000)

No setor de telecomunicações a intensificação dos processos de fusões e alianças é justificada pelo intenso processo de competição em alguns segmentos, como os da longa distância e Internet (conforme gráfico 1), estimulando as operadoras a adicionarem ao seu *portfólio* serviços de valor agregado.

**GRÁFICO 1 - FUSÕES MUNDIAIS NO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES E SUAS MOTIVAÇÕES ESTRATÉGICAS – 1999
(EM US\$ BILHÕES)**



FONTE: BNDES (1999)

Estas movimentações aumentam o desafio aos órgãos reguladores do setor na monitoração de tais processos no intuito de consolidar o processo de concorrência. Numa escala mais abrangente, Possas, Fagundes e Pondé (1998) assinalam que a questão central é o papel das instituições reguladoras no processo de transição, que ao estabelecerem restrições às estratégias das empresas terminam por atuarem entre o arcabouço regulatório convencional e a tradição das

políticas de concorrência. O dilema se volta para o tipo de oligopólio a surgir e como a sua formação deve e pode ser condicionada pelas políticas regulatórias. Seguindo esta linha de raciocínio, a eficiência destas políticas está fortemente associada à importância do acompanhamento da estruturação do mercado em questão.

Sobre esse aspecto, e em se tratando da defesa da concorrência, as operadoras que atuam no setor de telecomunicações no Brasil devem colocar sob a apreciação do órgão fiscalizador, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica-CADE, atos que possam restringir de alguma forma a livre concorrência ou direcionar à concentração de mercados.

O CADE possui competência plena no setor de telecomunicações, cabendo à Anatel desempenhar as funções que corresponderiam à Secretaria de Direito Econômico (SDE) no regime da lei 8.884/94, a lei antitruste brasileira. A Anatel desempenha uma regulação especificamente prévia dos serviços de telecomunicações baseada em aspectos específicos do aparato regulatório do setor. Cabe salientar, entretanto, que ao exercer suas competências em matéria de política antitruste, a Anatel o faz sob a lei 8.884/94 e não com base no regime regulamentar do setor. O CADE por sua vez, se além ao impacto possível que posturas anticompetitivas venham a causar no setor, como, por exemplo, na análise das barreiras à entrada a novas operadoras, considerando a dinâmica de um setor em transição, de maneira a avaliar sua futura configuração de mercado.

No caso específico de concentração de mercado, a Anatel encaminhará em primeira instância seu próprio parecer ao CADE. Ações que visem transferência de capital social, cisões, fusões, incorporações ou redução de capital deverão ser aprovadas previamente pela Anatel.

O aspecto digno de nota é a atuação complementar entre a Anatel e o CADE no tocante à execução de sanções a serem aplicadas às empresas do setor, muito embora, a Anatel possa atuar isoladamente e de forma preventiva no que se refere aos limites e restrições às empresas na obtenção ou transferência de concessões. A atuação do CADE restringe-se à análise individual dos processos, tomando como ponto de partida as consultas de empresas que desejem realizar fusões, aquisições, cisões.

Herrera (1998, p.15) aponta como infrações por parte das operadoras os seguintes atos, que deverão ser prevenidos ou reprimidos pela Anatel em conjunto com o CADE:

- (i) limitar ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência ou a livre iniciativa;
- (ii) exercer domínio de mercado de bens e serviços, a menos que este domínio esteja baseado na maior eficiência do agente econômico em relação a seus concorrentes;
- (iii) estabelecer acordos de preços com os concorrentes;
- (iv) obter ou influenciar a adoção de condutas comerciais uniformes ou acordadas entre os concorrentes;
- (v) limitar ou impedir o acesso de novas empresas ao mercado;
- (vi) criar dificuldades à constituição, funcionamento ou desenvolvimento de empresas concorrentes;
- (vii) impedir o acesso dos concorrentes às fontes de insumo, matérias-primas, equipamentos, tecnologias ou canais de distribuição;
- (viii) utilizar meios escusos para provocar a oscilação de preços;
- (ix) impor a distribuidores ou representantes, condições de comercialização referentes à negócios com terceiros;
- (x) negar-se a vender bens ou prestar serviços em condições de pagamento normais de acordo com usos e costumes comerciais;
- (xi) vender injustificadamente mercadorias por preços inferiores ao custo;
- (xii) cessar parcial ou totalmente as atividades da empresa sem justa causa comprovada;
- (xiii) subordinar a venda de um bem à aquisição de outro ou à utilização de um serviço, ou submeter a prestação de um serviço à utilização de outro ou a aquisição de um bem;
- (xiv) impor preços excessivos ou aumentar sem justa causa o preço de um bem ou serviço.

Com o possível acirramento da concorrência no setor de telecomunicações, a partir da abertura de mercado, prevista para o início de 2002, é possível que questões relativas à situações onde surjam lacunas deixadas pela Anatel, exijam

uma participação mais efetiva do CADE, principalmente em assuntos que envolvam a interconexão a desagregação de redes (*unbundling*).

4.1.3 A Estratégia Regulacionista Pró-Competição: O Papel das Assimetrias Regulatórias

A trajetória do Órgão Regulador, inserida no novo modelo para o setor de telecomunicações no Brasil é fortalecida pela presença de fortes assimetrias regulatórias entre os agentes envolvidos no processo, ou seja, a existência de uma série de direitos e deveres que se diferenciam de uma operadora para outra, muito embora atuem num mesmo mercado geográfico e ofereçam serviços equivalentes (quadro 13).

QUADRO 13- CARACTERÍSTICAS DOS OPERADORES DO SEGMENTO DE TELEFONIA FIXA

RESULTADOS	INCUMBENTES	ENTRANTES
Vantagens	<p>Rede já instalada</p> <p>Grande fluxo de caixa</p> <p>Grandes economias de escala</p>	<p>Possibilidade de atuação em nichos mais lucrativos de mercado;</p> <p>Oportunidade para utilização exclusiva de tecnologia de ponta;</p>
Desvantagens	<p>Ineficiências operacionais</p> <p>Tecnologia ultrapassada não depreciada</p>	<p>Dependência da rede dos incumbentes para acessar o usuário;</p>

FONTE: ANATEL (1998).

No âmbito específico da telefonia fixa, o conjunto dessas assimetrias tem como finalidade a geração de dois efeitos: o primeiro é o estímulo ao cumprimento das metas de universalização e qualidade, cujo compromisso é a aplicação do

princípio constitucional de isonomia⁶² que, visa atender às necessidades e direitos do usuário de telefonia; e o segundo é possibilitar a entrada de novos competidores. Estas assimetrias se referem a seis critérios utilizados pela Anatel no balizamento regulatório das operadoras: o regime de exploração, a delimitação das áreas de atuação, o incentivo à universalização, a restrição de diversificação de atividades e por último, a utilização de novas tecnologias.

No que se refere às condições de regime de exploração de serviços, os capitais que adquiriram as ex-estatais seriam designados como Concessionárias do Sistema de Telefonia Fixa Comutada⁶³, e estariam submetidas ao Regime Jurídico Público. O prazo para a concessão de serviços estaria assegurado até 31 de dezembro de 2005, podendo ser prorrogado por mais 20 anos. As empresas concorrentes, denominadas espelhos seriam autorizadas do Sistema de Telefonia Fixa Comutado e estariam submetidas ao regime jurídico privado. As condições de venda estabelecem, portanto, a primeira assimetria que se refere às obrigações e direitos a que estarão submetidas as concessionárias e as novas entrantes. As principais características relativas a estas diferenças são apresentadas no quadro 14.

QUADRO 14 - DIFERENÇAS ENTRE O REGIME JURÍDICO PÚBLICO E O REGIME JURÍDICO PRIVADO

REGIME JURÍDICO PÚBLICO	REGIME JURÍDICO PRIVADO
Concessão	Autorização
Obrigações de continuidade e universalização	Sem obrigações de continuidade e universalização
Com vigência pré-determinada renovável uma só vez por 20 anos	Sem vigência sujeita a termo final
Sujeito à regulamentação tarifária	Regime de liberdade tarifária

FONTE: ANATEL (1999)

Um dos aspectos mais relevantes desses critérios é que apenas as concessionárias terão obrigações de continuidade e universalização, estarão submetidas a controles tarifários (*price-cap*) e à obrigatoriedade de interconexão. O

⁶² Em síntese é a obrigação de cada concessionária de telefonia fixa oferecer, em sua área de operação, acesso a qualquer pessoa aos seus serviços, com qualidade, quantidade e diversidades adequadas e preços justos, independente de sua localização geográfica ou condição econômica, na zona rural ou em pequenas localidades e áreas de urbanização precária.

⁶³ “Serviço de Telecomunicações que, por meio de transmissão de voz e outros sinais, se destina a comunicação entre pontos fixos determinados utilizando processos de telefonia.” Paste (1997)

Plano de Metas de Universalização impõe as seguintes obrigações às Concessionárias do Sistema de Telefonia Fixa Comutado: até o final de 1999, todas as localidades que possuam mais de mil habitantes deverão dispor de pelo menos um telefone de uso público instalado em local acessível com capacidade de originar e receber chamadas de longa distância; até 31 de dezembro de 2001, todas as localidades com mais de mil habitantes deverão dispor de Sistema de Telefonia com acessos individuais, devendo as solicitações de acesso individual ser atendidas em até quatro semanas e; a partir de 31 de dezembro de 2003, todas as localidades com mais de 600 habitantes deverão dispor de Sistema de Telefonia com acessos individuais, e o acesso a telefone público deverá se dar a distâncias de até 300 metros.

Por sua vez, o Plano de Metas de Qualidade garante parâmetros mínimos para o serviço de telefonia fixa no que tange: qualidade do serviço, atendimento às solicitações de reparos, atendimento às solicitações de mudança de endereço; atendimento por telefone ao usuário, informação do código de acesso ao usuário, atendimento à correspondência do usuário; atendimento pessoal ao usuário; emissão de contas e modernização de redes.

É importante considerar, no entanto, que as empresas autorizadas devem obedecer determinados critérios de preços-limite para os serviços e o cumprimento de determinadas metas, muito embora em escalas bem mais flexíveis do que as exigidas às concessionárias. Os contratos das empresas-espelhos estabelecem como metas o atendimento a capitais e grandes cidades o que exclui cerca de 5.200 cidades, segundo a Anatel que ficarão sob o monopólio das concessionárias. Na tentativa de promover a concorrência, a Anatel está licitando novas concessões à empresas competidoras, denominadas de espelinhos e que explorarão serviços telefônicos nestas cidades.

A segunda assimetria, diz respeito aos critérios de expansão de atividades, determinados pela agência reguladora estabelecendo períodos diferenciados para as concessionárias (até 31 de dezembro de 2003) e para as empresas autorizadas (até 31 de dezembro de 2002) nos quais estas empresas ficarão impedidas de ampliar ou diversificar suas atividades. Nesse caso, existe ainda a assimetria com relação às novas autorizadas pós-2001, visto que essas não terão que obedecer a nenhuma restrição de atividades. Pires (1999).

A entrada em outros segmentos do mercado está condicionada ao cumprimento das metas de universalização em cada uma das regiões do Plano Geral de Outorgas havendo a flexibilidade do prazo original para a permissão ser reduzido, caso haja o cumprimento antecipado dessas obrigações (quadro 15).

QUADRO 15- CRONOGRAMA DE ABERTURA DO MERCADO DE TELECOMUNICAÇÕES – 1999/2004 – TELEFONIA FIXA

SEGMENTO	1999-2001	2002 – 2003 ^a . 2004 ^b
Local	Duopólio regional formado entre as concessionárias e as empresas espelhos;	Autorizada a livre entrada em qualquer segmento ou tipo de serviço (será permitida a entrada das concessionárias e espelhos se as metas estabelecidas para todas as empresas que atuam em suas regiões forem cumpridas antecipadamente)
Intra-região	Concorrência entre as três concessionárias, e as espelhos, a Embratel e sua espelho;	
Inter-região	Duopólio entre a Embratel e sua espelho;	
Internacional	Duopólio entre a Embratel e sua espelho	
Outros serviços ^c	Competitivo	

FONTE: PIRES (1999)

NOTAS:

^aA partir de 2003, será permitida a entrada das autorizadas em qualquer segmento de mercado ou serviços, desde que sejam cumpridas todas as obrigações de atendimento e expansão previstas nos contratos.

^bA partir de 2005, será permitida a entrada das concessionárias em qualquer segmento de mercado ou serviços, desde que sejam cumpridas todas as obrigações de atendimento e expansão previstas nos contratos.

^cServiços de valor adicionado.

No que se refere à utilização de novas tecnologias, a Anatel criou uma “vantagem competitiva temporária de mercado” até 2001 para as empresas autorizadas, que poderão utilizar a tecnologia *wireless local loop (WLL)* que prescinde de redes cabeadas até o local da instalação, o que acarreta menor tempo de implantação e menor volume de investimento. Entretanto, este tipo de tecnologia só é compensatória a partir de grandes distâncias e onde se justifique um certo

tráfego, tendo em vista, que para distâncias curtas o cabo de cobre (convencional) demanda custos menores do que os equipamentos para o *WLL*⁶⁴.

Outras diretrizes são estabelecidas pela Lei Geral das Telecomunicações no intuito de evitar a perda de controle sobre os movimentos de capitais e limitar a diversificação de serviços prestados pelas concessionárias e pelas empresas espelhos:

1. Toda diversificação de serviço a ser prestado pelas Concessionárias deverá ser feita através de constituição de uma nova atividade (nova operadora subsidiária). Os serviços prestados antes da Lei Geral das Telecomunicações obedecem este critério. O objetivo é tornar mais eficiente a capacidade de fiscalização e prestação de informações em âmbito separado por atividade à Anatel. As autorizadas não são obrigadas a cumprir tal determinação e não há restrições quanto à diversificação dos serviços telefônicos;
2. Não existe permissão para fusão tanto de concessionárias como autorizadas com operadoras de telefonia móvel;
3. Concessionárias e empresas vinculadas a elas não podem prestar serviços de TV a cabo em sua região de atuação. Isto somente será possível caso não haja interesse de outros provedores quando de uma chamada pública. Por outro lado, as autorizadas podem prestar este tipo de serviço, sem nenhum tipo de restrição.
4. A utilização da tecnologia *WLL* somente será possível pelas autorizadas, enquanto as concessionárias poderão praticá-la somente a partir de 31 de dezembro de 2001 em localidades em menos de 30 mil habitantes ou para atender clientes nas localidades onde as autorizadas não tenham assumido o compromisso de atendê-los.
5. Finalmente, no intuito de evitar concentração de capitais e a criação de barreiras à entrada por parte das concessionárias, que inibiriam a participação de novos concorrentes, a Anatel determina que um consórcio concessionário, não poderá ser acionista majoritário do

⁶⁴ Muito embora deva ser considerado que a tecnologia *WLL* não substitui os fios de cobre, em razão de que, a regulamentação sobre o *unbundling* não estar ainda consolidada totalmente.

consórcio proprietário da empresa espelho que atue em sua região de abrangência.

Espelhando-se na experiência internacional, a Anatel através desse conjunto de regras assimétricas objetiva ainda, o incentivo a contestabilidade na telefonia local, em razão, das operadoras estabelecidas controlarem o acesso final ao usuário, a denominada *last mile*, demonstrando que este segmento é de fato refratário à contestabilidade. Pires, (1999).

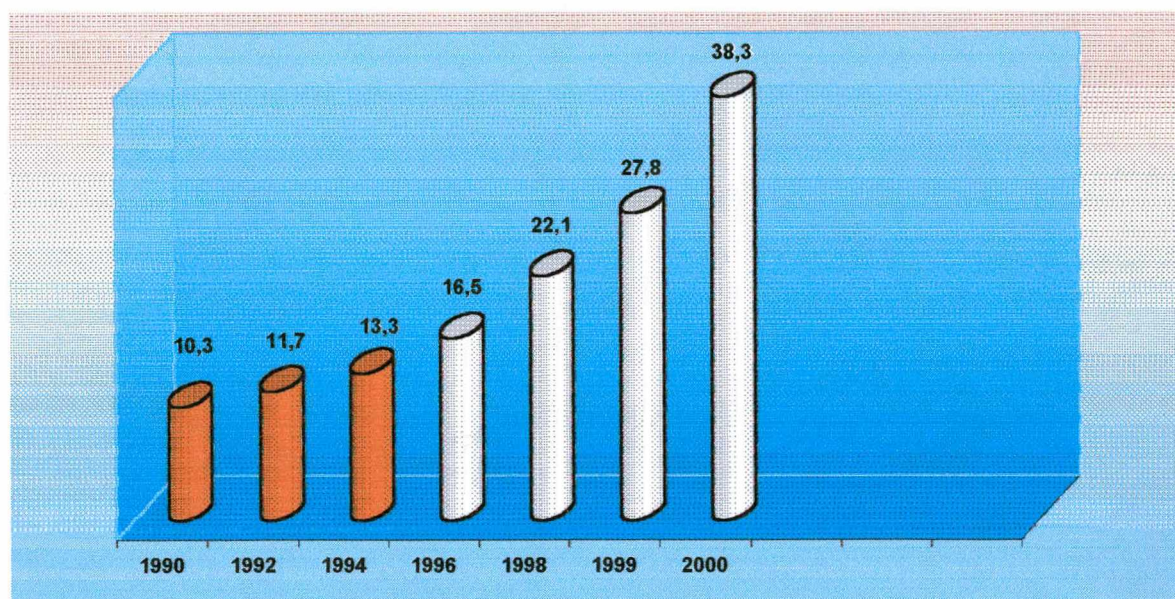
4.2 A COMPETIÇÃO E O DESENVOLVIMENTO DO MERCADO BRASILEIRO DE TELECOMUNICAÇÕES NO PERÍODO PÓS-PRIVATIZAÇÃO

O panorama pós-privatização é marcado essencialmente por dois aspectos principais: por um lado, o esforço realizado pelas concessionárias e empresas autorizadas no cumprimento e antecipação das metas de universalização e qualidade com vistas à abertura do mercado em 2002 e; por outro lado, o esforço da Agência Reguladora no sentido de promover a competição no setor e garantir a universalização dos meios de comunicação, pilares centrais da reforma do setor.

4.2.1 A Universalização dos Serviços

No tocante à questão da universalização dos meios de comunicação houve notável avanço ao longo dos três anos de privatização. O gráfico 2 mostra as marcantes diferenças entre o número de acessos instalados em 1998, ano de criação do Órgão Regulador, quando atingiu 22,1 milhões e no ano de 1996 quando este número não ultrapassou 16,5 milhões de acessos, significando, deste modo, um patamar de 34%. Dois anos após o processo de privatização, o número de acessos de telefonia fixa girava em torno de 38,3 milhões, com previsão de atingir o patamar de 49,6 milhões no ano 2003, período final para o cumprimento das metas estipuladas no Programa Geral de Metas de Universalização. Saliente-se, que o ano de 2000 incluem em seus dados a participação das empresas-espelho Vésper e Vésper S/A cuja capacidade disponibilizada de terminais chegou a 2 milhões.

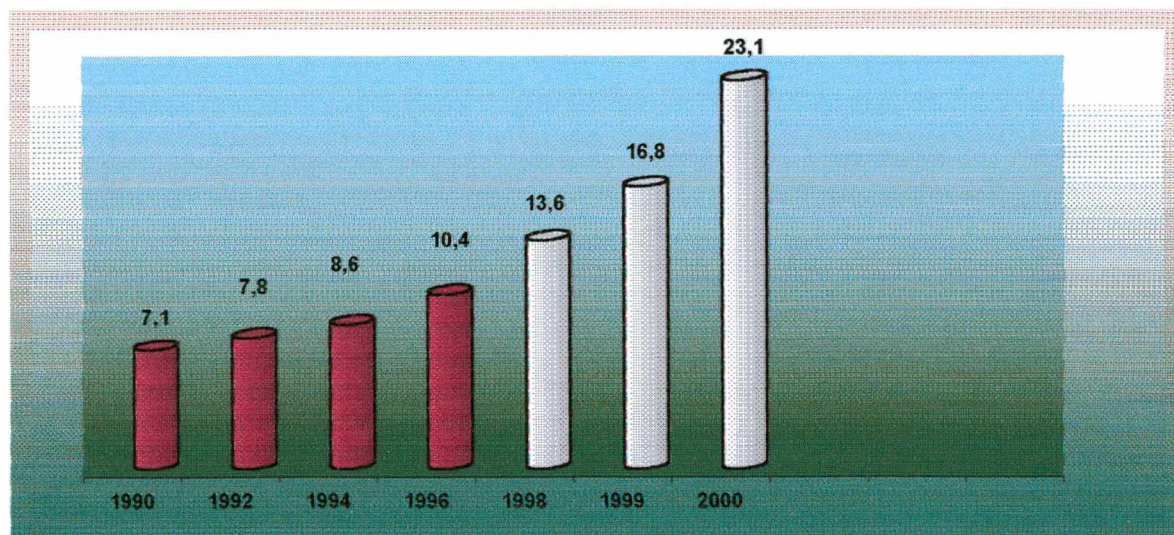
**GRÁFICO 2 - ACESSOS INSTALADOS DE TELEFONIA FIXA
1990-2000 (EM MILHÕES)**



FONTE: ANATEL (2000)

Em razão, do significativo aumento da oferta de serviços, a densidade telefônica registrou em 1998 a relação de 13,6 para 100 habitantes, sendo que em 2000 esta relação aumentou significativamente para 23,1. Prevê-se que este valor atinja no ano de 2005, 32,6 terminais para cada 100 habitantes. A evolução da densidade telefônica é apresentada no gráfico 3.

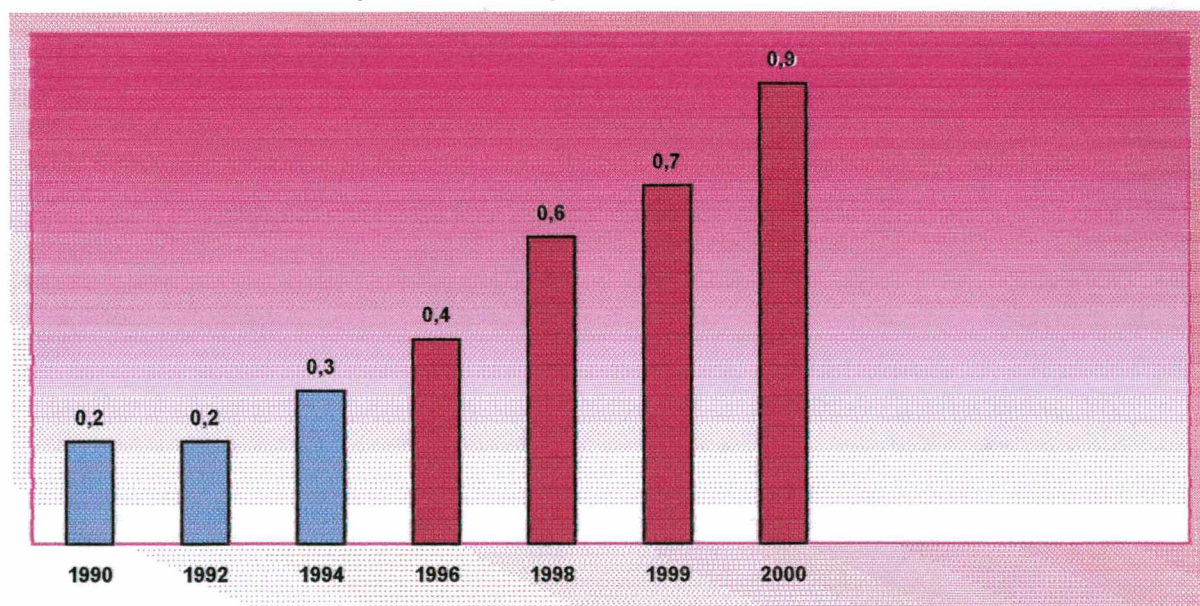
GRÁFICO 3 - EVOLUÇÃO DA DENSIDADE TELEFÔNICA POR CEM HABITANTES, 1990-2000



FONTE: ANATEL (2000)

Da mesma forma, a previsão da Anatel foi concretizada, no que se refere à quantidade de telefones de uso público (TUP'S). Com incrementos anuais de 200 mil terminais entre os anos de 1996 a 2000 (à exceção do ano de 1999, conforme mostra o gráfico 4, cujo acréscimo foi de 100 mil telefones) a quantidade existente de TUP'S no Brasil ultrapassou 900 mil terminais neste período. Até o ano de 2005 a expectativa é de que esta marca atinja 1,6 milhões de telefones públicos.

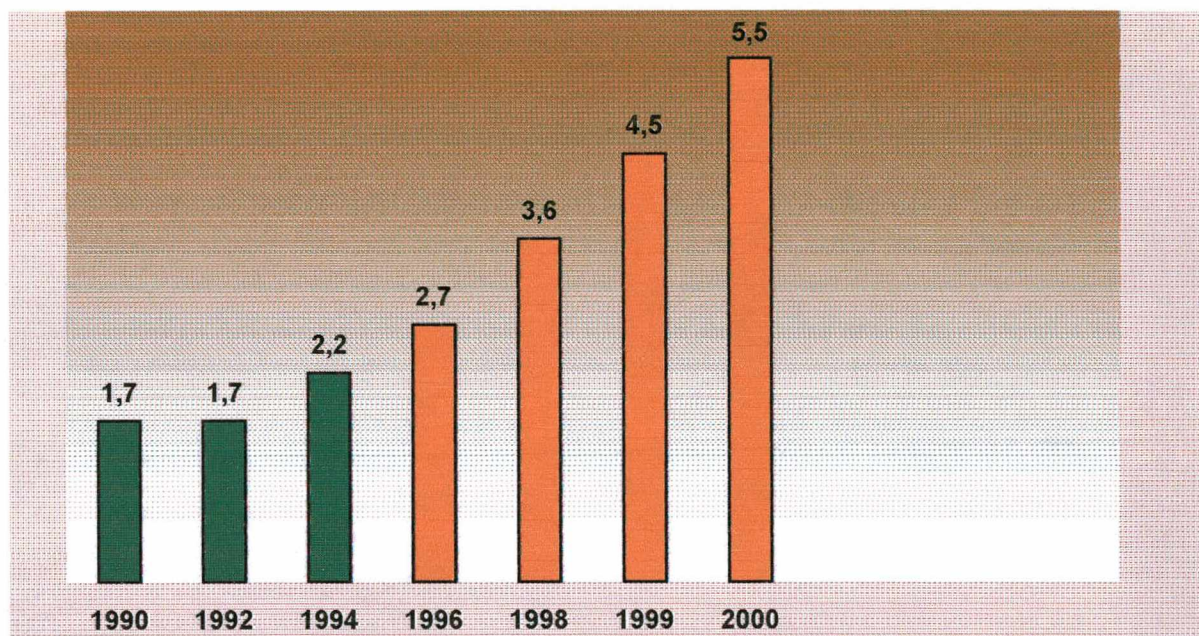
GRÁFICO 4 - TELEFONES PÚBLICOS INSTALADOS, BRASIL 1990-2000 (EM MILHÕES)



FONTE: ANATEL (2000)

Relativamente à densidade telefônica, no ano de 1996 a quantidade de TUP'S para cada 1000 habitantes era de 2,6, no ano de 2000 foi de 5,5 (gráfico 5). Para o ano de 2005 a estimativa é de que este valor atinja 9,2 telefones para 1000 habitantes. Ainda, é preciso reconhecer que as metas de universalização além de proporcionarem o aumento da oferta de TUP'S impuseram a melhor distribuição física dos telefones públicos, objetivando reduzir as distâncias para o acesso.

GRÁFICO 5 - EVOLUÇÃO DA DENSIDADE DOS TELEFONES PÚBLICOS – TUP'S 1990-2000 (por 1000 habitantes)



FONTE: ANATEL (2000)

Um fator importante para a popularização dos serviços telefônicos é o Fundo de Universalização de Telecomunicações-FUST, cujos recursos oriundos das concessões e da contribuição de 1% sobre a receita operacional bruta dos serviços de telecomunicações possibilitam a execução de projetos voltados às instituições de ensino e saúde públicos e para locais onde o custo dos serviços não possa ser recuperado com sua exploração comercial. Em consonância com a idealização do FUST, no mínimo 30% dos recursos serão aplicados no Sistema de Telefonia Fixa Comutado, nas regiões abrangidas pela SUDAM e pela SUDENE, e ainda, 18% dos recursos serão destinados aos estabelecimentos públicos de ensino. Anatel (2001)

No tocante aos investimentos a serem realizados pelas operadoras na modernização e expansão da rede, a Anatel prevê um volume total de recursos para

o ano de 2001 da ordem de US\$ 5,7 bilhões (tabela 5), somente no segmento de telefonia fixa. A estimativa é que no período de 2000 à 2005 o valor acumulado alcance US\$ 29,8 bilhões.

TABELA 5 - INVESTIMENTOS – SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES (2000-2005)
(em bilhões de dólares)

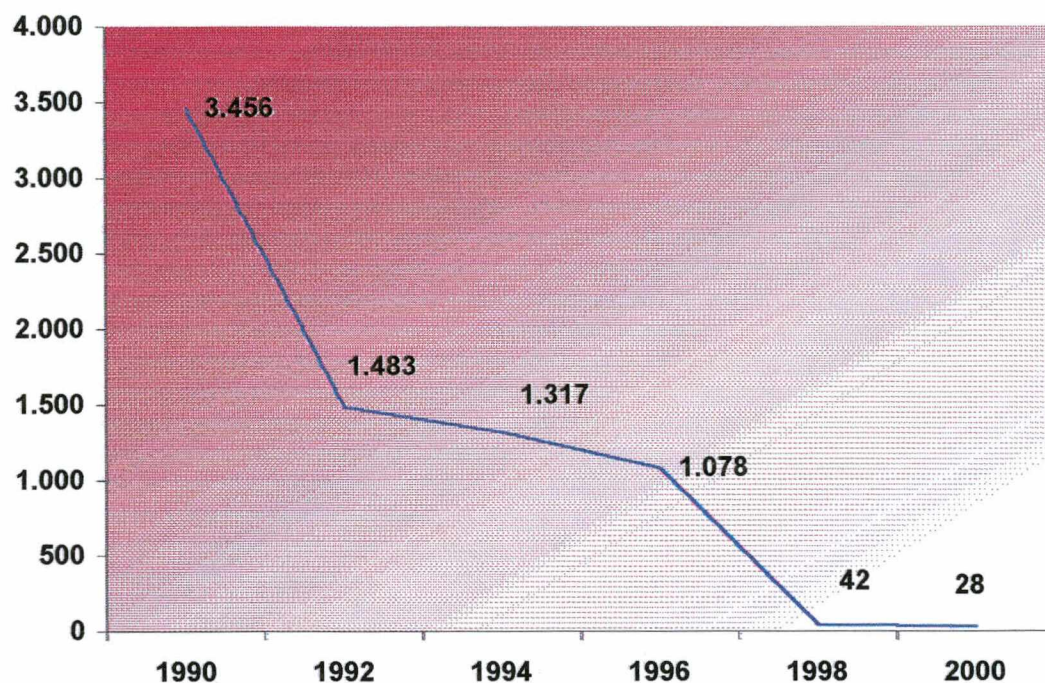
SEGMENTO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2000/2005
Fixa	6,7	5,7	5,0	4,4	4,1	3,9	29,8
Móvel	2,4	3,1	3,7	4,0	4,2	4,5	21,9
Comunicação de Massa	1,7	2,1	2,0	2,2	2,2	2,2	12,4
TOTAL	10,9	10,9	10,7	10,6	10,6	10,6	64,1

FONTE: ANATEL (2001)

4.2.2. Aspectos da Competição no Setor de Telecomunicações

Segundo dados da Anatel, no período anterior à privatização, em 1997, o acesso a uma linha telefônica residencial custava aproximadamente US\$ 1.074 dólares. Nos anos consecutivos houve declínio no valor de habilitação de uma linha telefônica conforme se observa no gráfico 6. No ano da privatização o custo da habilitação girava em torno de US\$ 42 dólares. A queda no custo da habilitação foi tão significativa que criou facilidades na aquisição para uma ampla faixa da população, incluindo as de baixa renda.

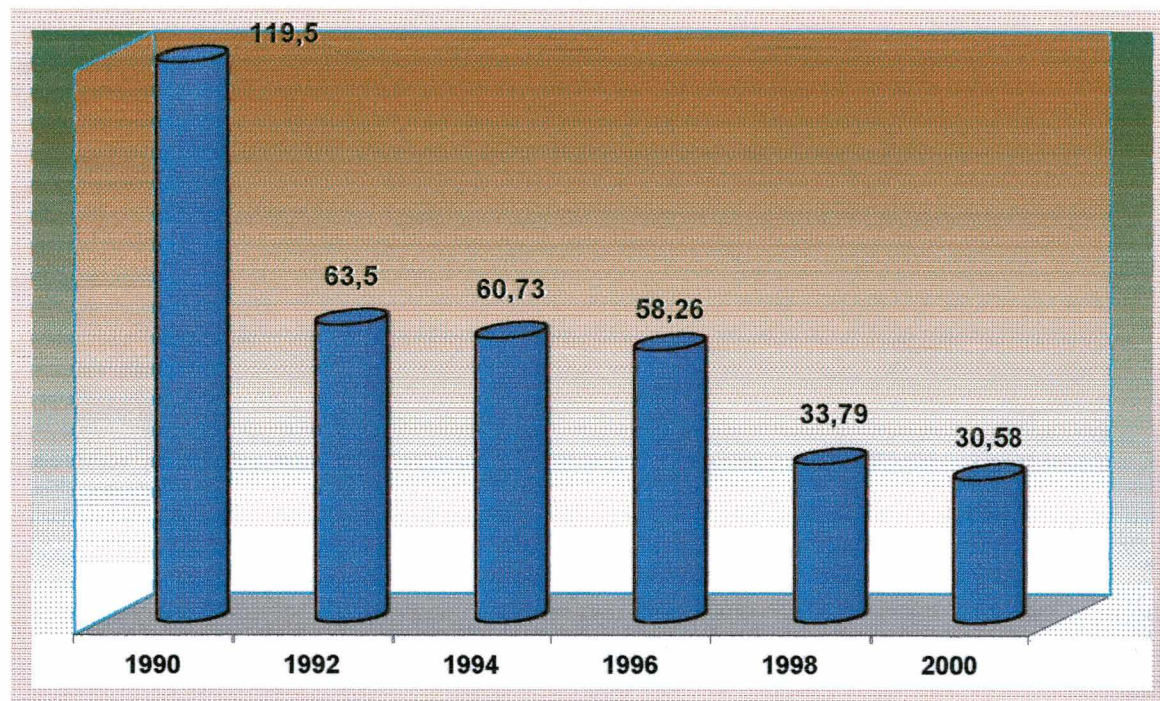
GRÁFICO 6 - PREÇOS LÍQUIDOS DA HABILITAÇÃO DA LINHA TELEFÔNICA BRASIL, 1990-2000 - (EM US\$)



FONTE: ANATEL (2000)

Outro aspecto importante foi a redução de custos da conta média de um assinante residencial de serviços básicos de telefonia fixa. Esta cesta composta pela habilitação, o valor de assinatura, pulsos locais e valores de minutos de chamadas de longa distância nacional e internacional chegaram a custar no ano de 1990 US\$ 119,50 (ilustrado pelo gráfico. 7), em 1998 este valor foi reduzido em aproximadamente 50% do valor médio do período de 1992/1996, sendo que no ano consecutivo à privatização este percentual se manteve estável. Muito embora, é preciso considerar que outros serviços de valor adicionado, como por exemplo o acesso à Internet, acabaram por causar uma elevação no valor total de uma conta telefônica.

**GRÁFICO 7 - EVOLUÇÃO DO PREÇO LÍQUIDO DA CESTA DE SERVIÇOS –
TERMINAL RESIDENCIAL – PERÍODO 1990-2000
(EM US\$)**



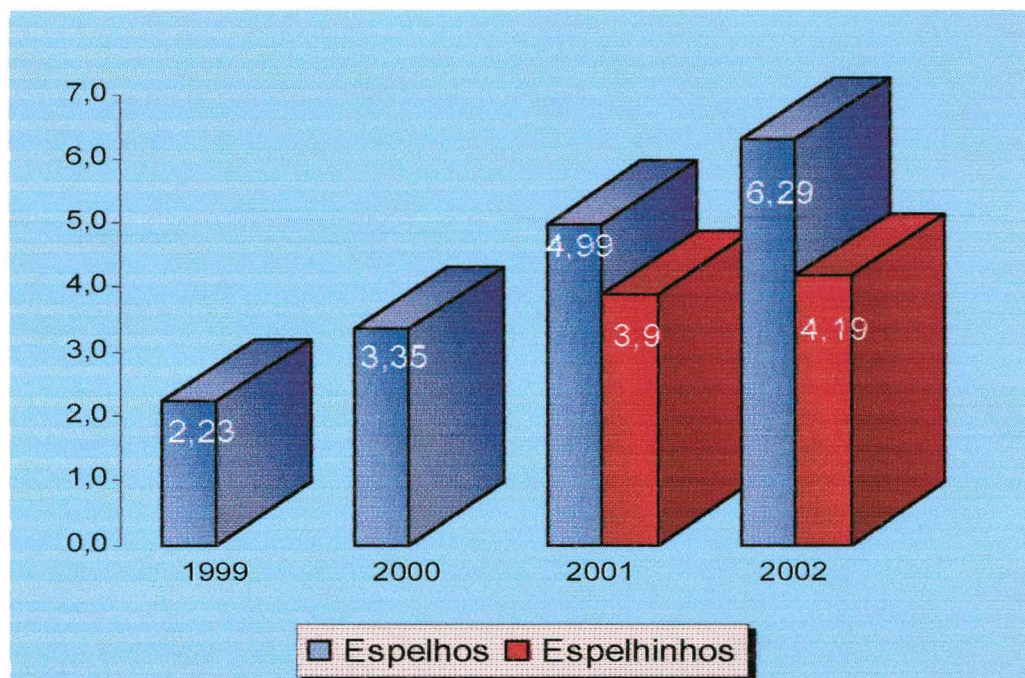
FONTE: ANATEL (2000)

Não se pode desconsiderar que um dos fatores que contribuíram para a redução de preços da cesta de serviços foi a possibilidade dada ao usuário de selecionar o código da operadora de serviços no momento de realizar as ligações, principalmente no segmento de longa distância.

Ademais, seguindo esta trajetória, o início de atuação em janeiro do ano de 2000 das empresas-espelhos, concorrentes diretas das concessionárias foi também um fator de peso para a busca pela concorrência e pela melhoria nos patamares de preços e de qualidade dos serviços, tendo em vista que, o fato destas empresas serem regionais possibilita ao usuário a alternativa de uma segunda operadora. Em julho do ano de 2000 as empresas espelhos já somavam 3,35 milhões de terminais instalados (gráfico 8), sendo prevista pela Anatel para o ano de 2001 a instalação de 6 milhões de terminais. Ainda para o ano de 2001, prevê-se que as empresas

espelinhos⁶⁵ (atuam somente na telefonia local em áreas preteridas pelas espelhos) instalem 3,9 milhões de terminais telefônicos numa área que abrange 34,4 milhões de habitantes. Em termos percentuais as empresas espelhos e espelinhos que juntas cobriam 38,2% (até julho de 2000) da população do país, ampliarão esta participação para 70,3% até o final do ano de 2001.

GRÁFICO 8 - COMPARATIVO DE ACESSOS OFERTADOS NO BRASIL ENTRE AS EMPRESAS ESPELHOS E ESPELINHOS (EM MILHÕES)



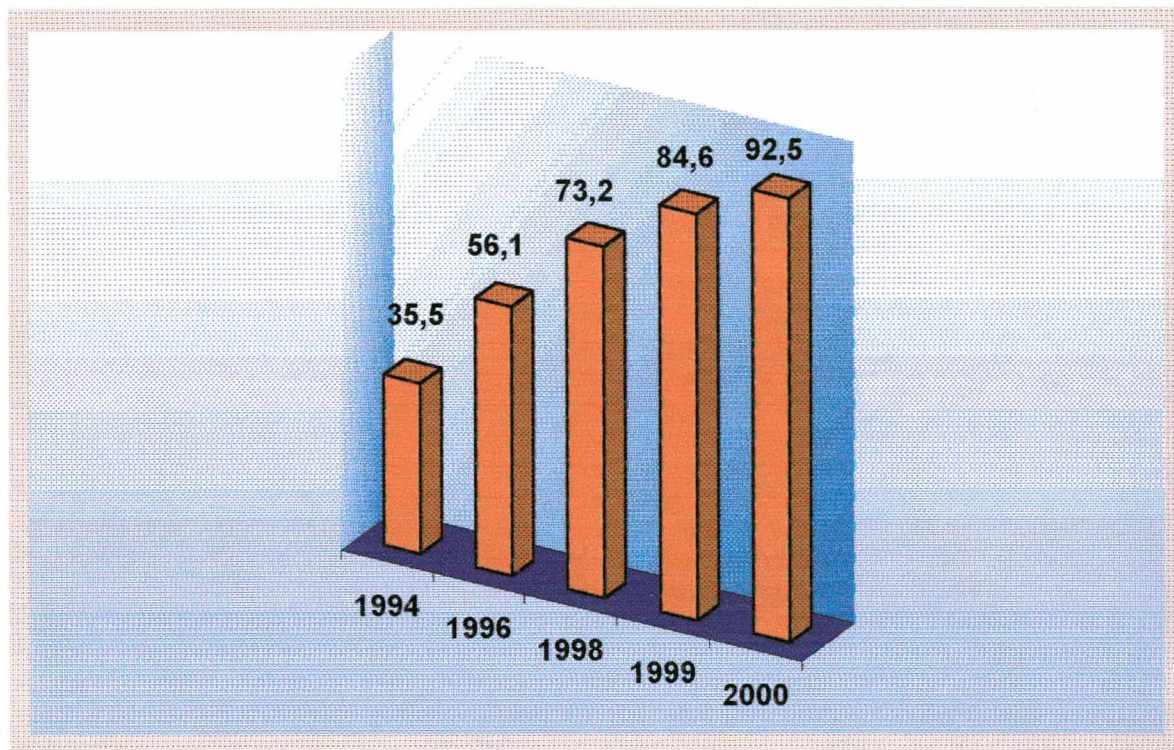
FONTE: ANATEL (2000)

Apesar do aumento em grande escala da taxa de digitalização das redes, mais de 260% no período entre 1994 a 2000 (gráfico 9), o que gerou maior qualidade nos serviços ofertados, no ano de 2000, as 38 operadoras de telefonia fixa, inclusive empresas espelhos deixaram de cumprir 18,5% das metas de qualidade estipuladas no Plano Geral de Metas de Qualidade, não obstante, este valor seja considerado pela Anatel como um sinal de melhora significativa, em

⁶⁵ A Anatel prevê que no período de 2000 à 2002 serão investidos por estas empresas pelo menos R\$ 9 bilhões para a implantação e operacionalização de seus sistemas.

virtude de que em 1998 as operadoras deixaram de cumprir 75% das metas. Anatel (2000)

GRÁFICO 9 - EVOLUÇÃO DA TAXA DE DIGITALIZAÇÃO DE REDES NA TELEFONIA FIXA (EM %)



FONTE: ANATEL (2000)

Vale ressaltar, que no caso das operadoras do Sistema de Telefonia Fixa Comutado anteciparem suas metas, outros resultados serão alcançados:

- (i) todas as localidades com mais de 300 habitantes terão pelo menos um telefone público. As metas prevêm ainda, que os usuários das cidades que disponham de serviço telefônico local, não terão que se deslocar mais de 300 metros para ter acesso a um telefone público; todas as localidades com mais de 300 habitantes terão pelo menos, um telefone público (longa distância);
- (ii) nas localidades que dispõem de serviço telefônico individualizado, todos os pedidos de instalação de telefone deverão ser atendidos em no máximo duas semanas;
- (iii) Todas as localidades com mais de 600 habitantes disporão de telefônico individualizado local e de longa distância.

4.3 CONCLUSÕES PRELIMINARES

Algumas considerações importantes advêm dos aspectos examinados neste capítulo. Primeiramente, é necessário reconhecer que a reestruturação do setor de telecomunicações em curso é marcada essencialmente por três pontos: (i) pela adoção de dois pilares principais – a universalização dos meios telefônicos e a concorrência - que sustentam o novo modelo; (ii) pela presença de assimetrias regulatórias entre as ex-estatais, agora privatizadas e as firmas entrantes e; (iii) pela presença de operadoras globais de telefonia nos consórcios compradores das concessões. Deve-se ressaltar, entretanto, que ao mesmo tempo, em que estas particularidades definem um novo marco regulatório e institucional para o setor, tornam-se por outro lado, desafios à consolidação do modelo adotado, à medida que o Órgão Regulador deve atuar como elemento catalisador entre as estratégias destes novos agentes e os benefícios advindos dos avanços tecnológicos para o setor. Mas é importante considerar, que os avanços sociais no setor de telecomunicações são extremamente significativos, à medida que um dos objetivos do Órgão Regulador está sendo notoriamente cumprido: as metas de universalização.

Em segundo lugar, cabe reconhecer ainda, que a trajetória de reconfiguração do setor de telecomunicações avança em direção a duas situações importantes que podem ou não culminar na consolidação efetiva do setor e, portanto, na consecução do segundo objetivo do órgão regulador. Uma das situações diz respeito a promoção da concorrência em 31 de dezembro de 2001 quando deixará de existir limites ao número de prestadoras de telefonia fixa e haverá a liberação pelo Órgão Regulador para as Concessionárias e Autorizadas atuarem em outras áreas de concessão, caso tenham antecipado suas metas previstas para cumprimento até 31 de dezembro de 2003 e 31 de dezembro de 2005. A outra situação refere-se as implicações decorrentes da abertura do mercado de telecomunicações a partir de 2002.

Considerando-se a forte dependência entre estes dois momentos no que concerne aos possíveis efeitos resultantes desta interação. Com relação ao primeiro, atenta-se para o fato de que as operadoras de serviços telefônicos sejam as concessionárias ou as autorizadas, mesmo com as limitações ora impostas pela

regulação, já estão se posicionando estrategicamente com vistas à liberalização do mercado. Outros agentes participantes do setor, tais como operadores de TV a cabo e por satélite, empresas atuantes no mercado corporativo, fornecedores de teleequipamentos e infraestrutura revelam-se neste cenário de abertura como possíveis elementos que darão ao setor nova dinâmica concorrencial. Por outro lado e com respeito à segunda questão, estão os novos desafios impostos ao Órgão Regulador elemento crucial na promoção e consolidação da concorrência neste contexto de preexistência de uma operadora pública, agora privatizada, para a formação de uma nova estrutura de mercado. Um outro fator que pode assumir importância é a articulação dos grupos de pressão, compostos pelas operadoras e até mesmo pelas novas entrantes, no sentido de influenciarem no estabelecimento de um aparato regulatório que contemple restrições mínimas às estratégias destes grupos no setor.

As movimentações estratégicas destes agentes e o nível de pressão sobre a Agência Reguladora, bem como as respostas a estas pressões e que estarão refletidas no posicionamento regulatório, formam o pano de fundo para uma das fases mais importantes da reestruturação do setor de telecomunicações no Brasil, ou seja, a abertura de mercado a partir do ano de 2002 e seus impactos para as firmas estabelecidas, para as novas entrantes, para a agência reguladora e enfim para o próprio país e sua competitividade.

A configuração destas relações, bem como, o posicionamento dentro deste contexto das concessionárias de telefonia fixa, em particular da Telepar, serão discutidas no capítulo seguinte.

5 O POSICIONAMENTO ESTRATÉGICO DA BRASIL TELECOM: O CASO DA TELEPAR

O atual cenário de telecomunicações no Brasil é formado por intensas expectativas a respeito da nova fase do modelo de regulação: abertura e desregulamentação do mercado a partir de 2002.

Sob a ótica do Órgão Regulador, as oportunidades são de consolidação dos dois pilares centrais do modelo: a concorrência e a universalização de serviços. Sob a perspectiva das operadoras que já atuam no mercado e das novas firmas que adentrarão nos diversos segmentos do setor, o quadro é promissor, à medida que se descortinam novas oportunidades de exploração de serviços, antes restritas pelo aparato regulatório.

Nestes termos, duas relações importantes estão fortemente correlacionadas: a posição do órgão regulador, como elemento catalisador no processo de preservação dos pilares do modelo; e o posicionamento em termos estratégicos que as operadoras adotem frente ao novo quadro de liberalização do setor.

A análise sobre o posicionamento estratégico da concessionária de telefonia fixa Brasil Telecom, tomando como foco sua operadora regional, Telepar, e a implicação deste posicionamento frente às expectativas do Órgão Regulador é o objeto deste capítulo.

A primeira seção (5.1) deste capítulo apresenta um breve perfil do Consórcio Solpart S/A, caracterizando em sua primeira sub-seção (5.1.1) a participação da Telecom Itália no consórcio comprador, e em sua segunda (5.2), o ingresso da Concessionária Brasil Telecom no ambiente competitivo do setor de telecomunicações.

A segunda sub-seção (5.2.1) apresenta um breve histórico da Telepar no contexto da Concessionária Brasil Telecom, enquanto a sub-seção (5.2.2) se ocupa da configuração concorrencial em que está inserida a Telepar, em dois momentos distintos: na primeira fase do modelo de regulação voltado para a estrutura de duopólio e na segunda privilegiando a desregulamentação e abertura do mercado de telecomunicações.

5.1 O PERFIL DO CONSÓRCIO SOLPART S/A

Objetivando a expansão de suas atividades no setor de telecomunicações e a concentração de mercados fora do segmento de telefonia fixa, o consórcio Solpart, comprou a concessão da Região II composta pelos Estados de Santa Catarina, Paraná, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Tocantins, Distrito Federal, Rondônia, Acre e Rio Grande do Sul, por um valor de R\$ 2,7 bilhões, pagando um ágio sobre o preço mínimo de 6,15% e constituindo a holding Telecentro Sul. O baixo valor do ágio se justifica, de acordo com Shima (1999), porque apesar da região abranger estados com alto potencial de crescimento, como Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e a cidade de Brasília e apresentar um elevado índice de digitalização que ultrapassava os 75%, ela abrange ainda, outros estados com grandes extensões e pequeno potencial, dado o menor desenvolvimento regional, aliado ainda, ao fato de terem uma densidade telefônica muito baixa (11,7 terminais por 100 habitantes). À época do leilão a composição societária do consórcio esteve assim formada (tabela 6).

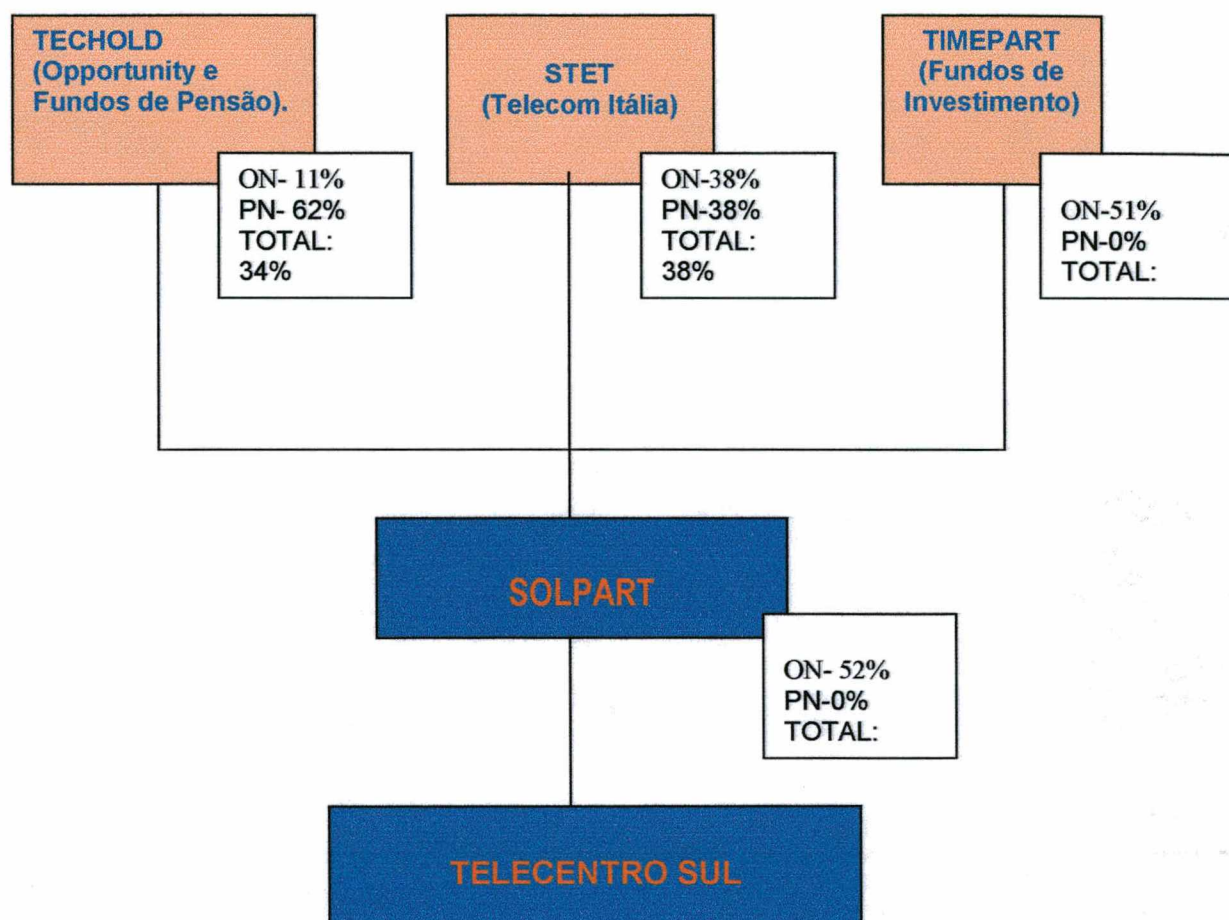
TABELA 6- COMPOSIÇÃO SOCIETÁRIA E CARACTERÍSTICAS DO CONSÓRCIO SOLPART PARTICIPAÇÕES S/A

MEMBRO DO CONSÓRCIO	PARTICIPAÇÃO (EM %)	CARACTERÍSTICAS
Timepart Participações S/A	62%	Fundo de investimentos administrado pelo Banco Opportunity e representa interesses de investidores estrangeiros;
Techold	19%	Representa interesses dos grupos de pensão: Previ, do Banco do Brasil; Telos da Embratel; Sistel da Telebrás; Petros da Petrobrás; Funcef da Caixa Econômica Federal e uma empresa do Grupo Opportunity;
Stet	19%	Braço internacional da Telecom Itália, com sede na Holanda;

FONTE: Shima (1999)

No ano posterior à privatização, em maio de 1999, a Stet aumentou sua participação no capital votante da Solpart para 38%, adquirindo 8% da Techold e 11% da Timepart, conforme ilustra figura 1.

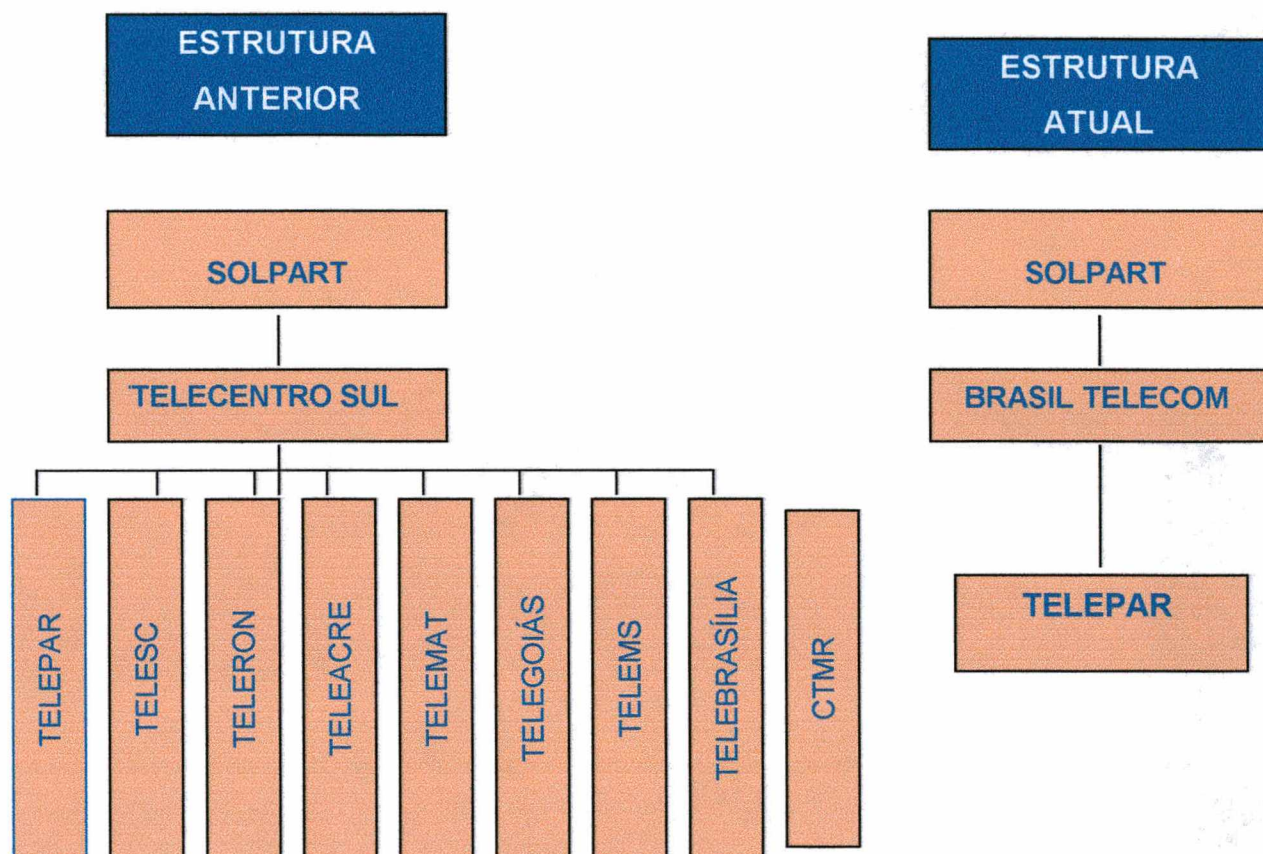
FIGURA 1 - COMPOSIÇÃO SOCIETÁRIA DA OPERADORA TELECENTRO SUL



FONTE: Telepar (1999)

Paralelo às mudanças societárias do consórcio, houve também a reestruturação do modelo societário da *holding* Telecentro Sul (figura 2), que passou a incorporar as nove operadoras coligadas em um único veículo corporativo, a Brasil Telecom. A reformulação buscou a redução de seus custos administrativos, maior eficiência fiscal, melhoria do valor de mercado e maximização da eficiência no endividamento. Neste caso, as ações das demais operadoras foram extintas, possibilitando aos acionistas a opção por ficarem com ações da Telepar ou vender as antigas ações pelo seu valor patrimonial. Brasil Telecom (1999)

FIGURA 2 - REORGANIZAÇÃO SOCIETÁRIA DA HOLDING TELECENTRO SUL



FONTE: Telepar (1999)

No que pese a composição societária em questão, importa notar que a presença da Telecom Itália no consórcio é extremamente importante para a definição do tipo de posicionamento que a Brasil Telecom vier a adotar dentro da nova configuração do setor brasileiro de telecomunicações.

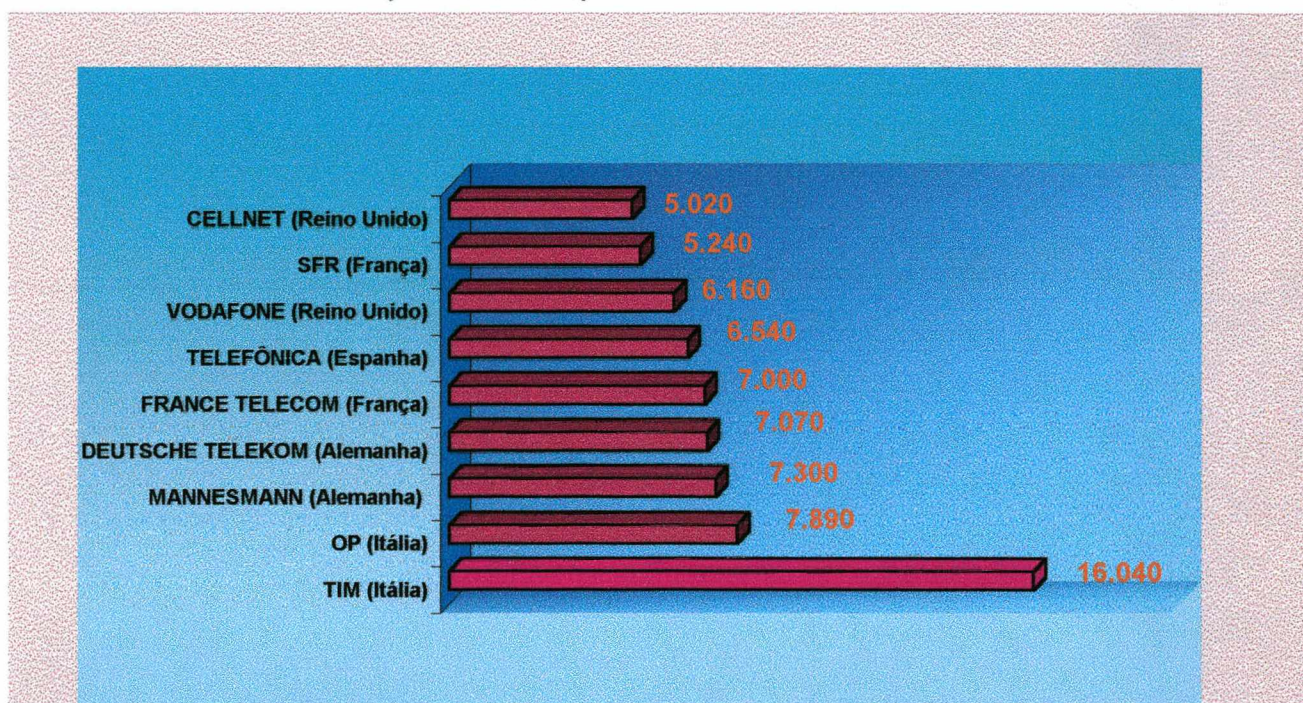
5.1.1 A Operadora Mundial Telecom Itália e sua participação no Consórcio Solpart S/A

A partir da privatização da operadora italiana em 1998 houve um redirecionamento estratégico de forma a ajustar-se às novas demandas tecnológicas

e de serviços, possibilitadas pelo novo ambiente de desregulamentação mundial. Estrategicamente se fez necessário realinhar o *portfólio* de serviços nacionais e expandir a presença da operadora internacionalmente. Realinhamento, que no ano de 1999, lhe rendeu o terceiro lugar no ranking das maiores operadoras européias em faturamento e a oitava em âmbito mundial.

Detentora de grande competência tecnológica na área de telefonia móvel, através da sua subsidiária TIM, tornou-se líder neste segmento com aproximadamente 16 milhões de terminais celulares (gráfico10) e com uma taxa de penetração de 42,05% no mercado italiano.

GRÁFICO 10 - TERMINAIS DE TELEFONIA MÓVEL – OPERADORAS EUROPÉIAS - 1999 - (EM MILHÕES)



FONTE: Telecom Itália (1999)

O quadro 16 mostra que em consonância com a estratégia de internacionalização da Telecom Itália, no ano de 1999 a operadora já tinha pontos de presença em mais de dez países, incluindo os do continente latino-americano.

QUADRO 16 - PRESENÇA INTERNACIONAL DA TELECOM ITÁLIA - 1999

SEGMENTO	PAÍS	OPERADORA
Telefonia Fixa	Brasil	Telecentro Sul
	Cuba	Etcsa S/A
	Áustria	Telekom
	França	9Telecom
	Espanha	Retevision
	Espanha	Altre Spagna
	S. Marino	Intelcom
	Israel	<i>Golden Lines</i>
Telefonia Móvel	Brasil	Maxitel
	Brasil	Telecelularsul
	Brasil	TeleNordeste Celular
	Áustria	Mobilkom
	França	Bouygues Tel.
	Grécia	Stet Hellas
	Espanha	RTV Movil
	Ucrânia	Astelit
Telefonia Fixa e Móvel	Argentina	Telecom Argentina
	Chile	Entel
	Bolívia	Entel
	Sérvia	Telekom Sérvia
	Índia	Teda/Jilin

FONTE: Telecom Itália (1999)

Outras orientações estratégicas para os anos de 2001-2003 foram estipuladas em função da passagem de seu controle acionário (antes sob a tutela da Olivetti) para outras duas empresas italianas, a Pirelli (com participação de 60%) e a Benetton (com participação de 40%).

Cabe ressaltar que no tocante à telefonia fixa estas diretrizes recaem com dedicação maior ao comércio de tráfego de dados, através da criação de uma unidade específica responsável pela maximização do desenvolvimento da banda larga sobre o padrão *IP*⁶⁶. No que se refere à telefonia móvel a prioridade é a projeção internacional da Telecom Itália Móvel (TIM), que a partir do ano de 2002 terá controle direto das operações móveis do Grupo em todos os países onde opera e o início das operações do sistema *GSM - Global System for Mobile Communications*⁶⁷ na América Latina. As linhas estratégicas da Telecom Itália são apresentadas no quadro 17.

QUADRO 17 - DIRETRIZES ESTRATÉGICAS DA TELECOM ITÁLIA 2001-2003

DIRETRIZES
<ul style="list-style-type: none"> ❖ implementação de uma nova estrutura organizacional voltada à internacionalização da operadora, onde seriam separadas as atividades de gestão participativa, da atividade de desenvolvimento e definição estratégica; ❖ maior foco nas atividades de gestão, através da expansão e renovação da administração, bem como a expansão dos sistemas de planejamento e controle de gestão; ❖ implementação de uma nova estrutura societária, com rearranjos das atividades da Stet (braço internacional da Telecom Itália), bem como, a simplificação da estrutura da <i>holding</i> que controla o portfólio internacional do Grupo; ❖ reforço ao parceiro estratégico através de transferência de tecnologia e <i>know-how</i> de gestão e <i>marketing</i>; ❖ focalização da expansão internacional centrado nas regiões da Europa Central, Bacia do Mediterrâneo e América Latina⁶⁸.

FONTE: Telecom Itália (2001)

Concernente à última diretriz estratégica da operadora, ou seja, à focalização para determinadas regiões (Europa, América Latina e Bacia do Mediterrâneo), pode ser explicada, segundo Shima (1999), pelo esforço das operadoras, particularmente, as européias, em expandirem seus mercados globais, dada à existência de dois fatores principais: o primeiro é a liberalização do mercado de telecomunicações

⁶⁶ *IP - Internet Protocol (redes multiserviço)* é um protocolo de comunicação de dados no qual se baseia a *Internet*. É a camada de rede da suíte de protocolos TCP/IP. Anatel (1999)

⁶⁷ É o mesmo que serviço móvel global. Anatel (2000)

⁶⁸ No caso da Europa, os objetivos estratégicos são a criação de valor, através do aumento de cobertura geográfica e oferta de novos serviços;, na América Latina, o foco principal é a consolidação da presença na telefonia fixa e na móvel. Telecom Itália (1999)

européu e a forte pressão concorrencial que elas vêm sofrendo; o segundo é que essas operadoras possuem uma “vantagem competitiva cultural” decorrente da própria identidade do idioma, ficando, portanto, vantajoso num caso de expansão, tomar como ponto de partida a América Latina, ou uma região cujo grau de afinidade cultural seja grande.

Diante destas considerações, importa entender que tipo de contribuição a Telecom Itália pode oferecer a Brasil Telecom, tendo em vista que a presença de uma operadora global no consórcio Solpart “serve como ponte destas operadoras regionais para o exterior, seja para intercâmbio tecnológico, definição de estratégias concorrenciais ou aprendizado”. Shima (1999, p. 101)

Por esta ótica é importante destacar, que ela é uma parceira estratégica, considerando o fato de ser uma das mais importantes operadoras pan regionais⁶⁹ que atuam na América Latina, o que traz inúmeras vantagens competitivas a Brasil Telecom. A vantagem competitiva mais imediata, segundo o diretor entrevistado da operadora, é o fornecimento de tecnologia e o *know how* em telecomunicações, em razão da *Telecom Itália* possuir uma vasta experiência tanto nas áreas de telefonia fixa, quanto na área de telefonia celular.

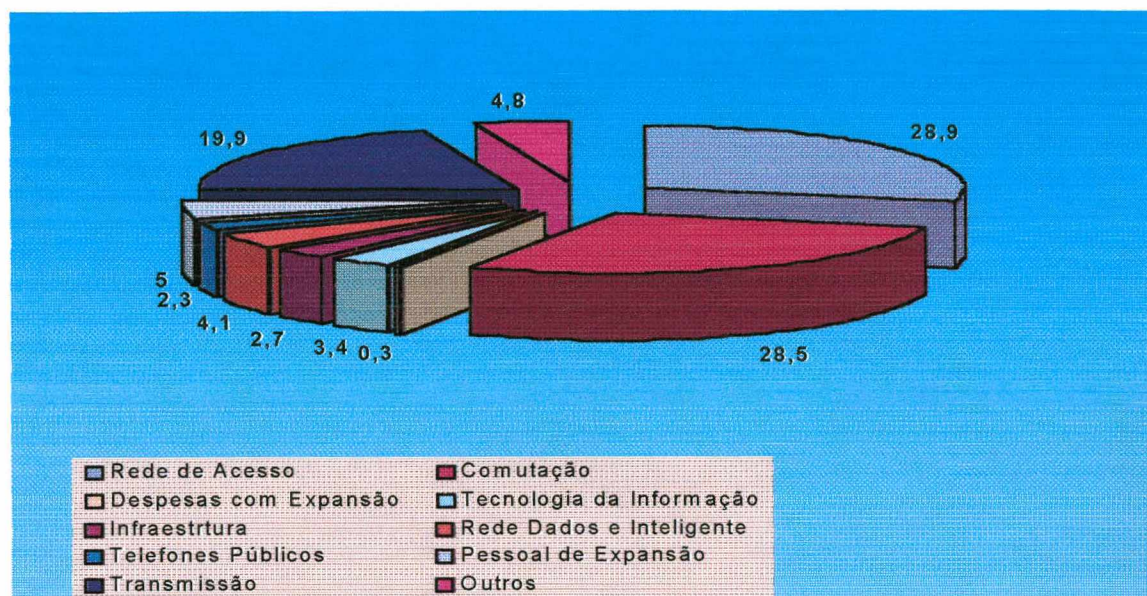
Outro ponto chave é a capilaridade de rede que possui a operadora italiana, com diversos pontos de presença principalmente na América Latina, o que pode facilitar a formação de parcerias estratégicas com outras operadoras da região, principalmente porque os estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul são locais de grande proximidade com o Mercosul.

5.2 O INGRESSO DA BRASIL TELECOM NO CENÁRIO COMPETITIVO

Como forma de se adequar à nova configuração do setor, a Brasil Telecom realizou no seu primeiro ano de operadora privatizada, 1999, investimentos da ordem de R\$ 964 milhões, utilizados principalmente na rede de acesso, 28,9% e comutação, 28,5%, (gráfico11), de modo a aumentar a capilaridade da rede .

⁶⁹ São caracterizadas essencialmente pela cobertura geográfica; sócio ou financiamento internacional; disponibilidade de infra-estrutura local; movimentação em direção aos serviços baseados em tecnologia IP e portfólio de serviços integrados com foco no mercado corporativo.

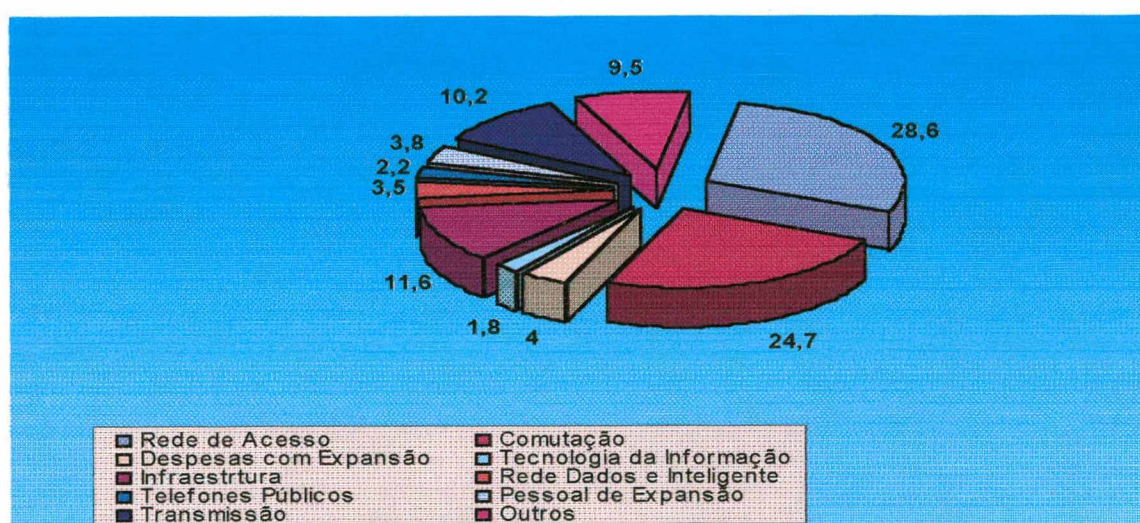
**GRÁFICO 11 - COMPOSIÇÃO DE INVESTIMENTOS DA BRASIL TELECOM – 1999
(EM %)**



FONTE: Brasil Telecom (2000)

No ano de 2000, o volume de investimentos atingiu a marca de R\$ 3.530,6 milhões, dos quais R\$ 2.084,3 milhões direcionados para a expansão e modernização da planta. Salienta-se que os investimentos em rede (infraestrutura) foram 116% maiores do que os realizados em 1999 (gráfico 12), em virtude da modernização e dos objetivos de antecipação das metas.

**GRÁFICO 12 - COMPOSIÇÃO DE INVESTIMENTOS DA BRASIL TELECOM – 2000
(EM %)**



FONTE: Brasil Telecom (2000)

No que se refere ao ano de 2001, os investimentos no terceiro trimestre totalizaram R\$ 717,1 milhões, dos quais R\$ 445,3 milhões em expansão e modernização da planta, representando 62,1% do total investido no trimestre, contra 75,5% no segundo trimestre. O investimento em tecnologia da informação atingiu 11,5% do total no terceiro trimestre, contra 1,8% nos primeiros seis meses de 2001 (tabela 7). Ressalta-se que esta desaceleração é resultado da decisão da empresa em não antecipar as metas estabelecidas. A previsão do volume de investimentos totais em 2001 é de R\$ 2.599,8 milhões no ano.

**TABELA 7 - COMPOSIÇÃO DOS INVESTIMENTOS DA BRASIL TELECOM – 2001
(EM MILHÕES)**

SEGMENTO	1º TRIMESTRE	2º TRIMESTRE	3º TRIMESTRE
Rede de Acesso	246,1	327,7	198,4
Comutação	98,1	225,4	57,5
Transmissão	105,7	160,7	116,4
Infraestrutura	61,9	165,5	73,0
Pessoal de Expansão	25,5	29,5	28,0
Despesa Financeira de Expansão	55,9	42,6	93,3
Telefones Públicos	16,2	37,4	(4,0)
Rede de Dados e Rede Inteligente	19,7	31,1	49,7
Tecnologia da Informação	25,1	8,9	82,7
Outros	63,7	136,1	22,2
TOTAL	717,9	1.164,9	717,1

FONTE: Brasil Telecom (2001)

Ao final do ano de 1998, a Brasil Telecom tinha uma planta instalada de 4.183 mil linhas, ao final do terceiro trimestre de 2001 a planta duplicou alcançando 9.864 mil linhas, conforme (tabela 8) . Com destaque para a teledensidade, que em 1998 apresentava 13,4 linhas por 100 habitantes e no terceiro trimestre de 2001 atingiu o patamar de 20,9 terminais por 100 habitantes.

**TABELA 8 - PRINCIPAIS INDICADORES OPERACIONAIS DA BRASIL TELECOM
1998-2001**

INDICADORES	1998	1999	2000	3 Trim./2001
Linhas Instaladas (mil)	4.183	5.243	8.955	9.864
Linhas em Serviço (mil)	3.777	4.718	7.446	8.368
Residencial	2.624	3.316	5.247	6.046
Não Residencial	774	959	1.457	1.529
Outras	380	443	742	793
Teledensidade (100 habitantes)	13,4	16,6	19,2	20,9
Telefones Públicos (Mil)	98	121	220	273
Taxa de Digitalização (%)	77,2	84,7	93,1	96,5

FONTE: Brasil Telecom (2001)

No tocante ao cumprimento das metas de universalização, é importante destacar que no período de 1999 a 2000, a Brasil Telecom cumpriu todas as metas estipuladas pela Anatel. No ano de 1999 a meta de linhas instaladas de 4,703 milhões foi superada em 12%. A meta de telefones públicos em serviços (116 mil) foi superada em 4%. No ano de 2000, superando em 13,5% a meta consolidada de linhas instaladas, a quantidade de telefones públicos também superou em 1,6% a meta estabelecida. A Brasil Telecom encerrou setembro de 2001 com 9.864 mil linhas instaladas. Considerando a planta destinada à telefonia pública, a Brasil Telecom encerrou o terceiro trimestre com 272,7 mil terminais em serviços. No que diz a Telepar é possível verificar que no período 1999-2000 a realização das metas ultrapassou a previsão da Anatel, tanto em número de linhas instaladas, como número de telefones públicos (tabela 9).

**TABELA 9 - EVOLUÇÃO DAS METAS DE UNIVERSALIZAÇÃO – BRASIL TELECOM
1999-2001**

OPERADORA	METAS	Junho/Setembro2001		2000		1999	
		Meta	Realizado	Meta	Realizado	Meta	Realizado
Brasil Telecom	Linhas Instaladas (mil)	7.889,0	9.863,6	7.063	8.955	4,748	5,243
	Telefones Públicos(mil)	216,2	272,7	182	220	116,87	120,906
						2	
Telepar	Linhas Instaladas (mil)	1.846,0	2.455,5	1.640	2.228	1,471	1,643
	Telefones Públicos (mil)	47,4	62,7	40,0	46,0	34,237	35,601

FONTE: Elaboração própria com base nos Relatórios da Brasil Telecom

5.2.1 A Operadora Regional Telepar no Contexto da Brasil Telecom: Breve Histórico

Detentora da exclusividade na prestação de serviços telefônicos intermunicípios, a Telepar – Telecomunicações do Paraná foi criada em 27 de novembro de 1963 como parte de uma estratégia de unificação da política para o setor de telecomunicações no Estado do Paraná. Posteriormente, em 1964, com o estabelecimento do Plano Diretor de Telecomunicações no Estado - cujos objetivos principais eram a implantação de uma rede interurbana de alta capacidade, de um sistema de média capacidade para atender as regiões desprovidas de serviços de telecomunicações e a melhoria dos serviços telefônicos locais já existentes - a Telepar integrou todas as operadoras municipais adequando-as às linhas diretrizes do Plano.

Conforme assinalam Shima e Néri (1999), a precariedade dos serviços e a desigualdade no atendimento de serviços telefônicos no Paraná, à época da implementação do Plano Diretor eram tão evidente, que a densidade telefônica se restringia a 0,7/100 habitantes, enquanto na capital este valor se elevava a 4,0/100 habitantes. Ainda, dos duzentos e sessenta e cinco municípios do Estado apenas cento e sete possuíam atendimento telefônico. Em todo o Estado do Paraná existiam trinta e um mil e seiscentos terminais telefônicos. A exemplo do desenvolvimento

nacional das telecomunicações, cuja prioridade do atendimento estava dirigido às capitais, do total de terminais existentes no Estado, dez mil estavam localizados em Curitiba, evidenciando desta forma, ainda mais as desigualdades.

A partir do Plano Diretor, outros avanços foram realizados nas telecomunicações do Estado, como por exemplo, o início das operações em 1970 da Rota Norte responsável pelos serviços de Discagem Direta à Distância – DDD; a instalação do Centro de TV de Londrina, o primeiro localizado fora da rede da Embratel, possibilitando a transmissão de imagens para todo o Estado; e a construção da Rede Inter-Americana de Telecomunicações, que através de um sistema de alta capacidade de tráfego era responsável pela integração de todos os países do continente⁷⁰. Shima e Néri (1999)

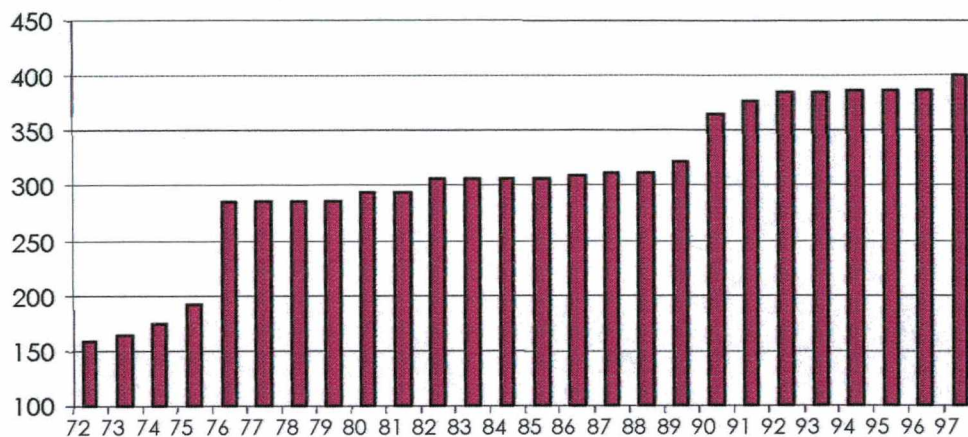
Em 1974 logo após a criação do Sistema Telebrás (em 1972), as operadoras estaduais, inclusive a Embratel passaram à condição de subsidiárias da *holding* Telebrás, sendo concedida à última, a exclusividade de concessão para a prestação de serviços públicos de telecomunicações em todo o território nacional.

A partir desta reconfiguração, alguns fatos importantes se sucederam: em 1975, a integração do Estado do Paraná à rede de Discagem Direta Internacional – DDI; a unificação, em 1976 de todas as sedes municipais de telefonia; em 1978, o índice de telefones existentes no Estado alcançava duzentos mil e em 1978 a Telepar atingiu 100 localidades atendidas com serviços em DDD. Telepar (1993)

Cabe reiterar, que após a criação do sistema Telebrás houve um significativo avanço, principalmente com relação ao atendimento dos municípios, que passam de 192, em 1975 a 285 em 1976, conforme gráfico 13.

⁷⁰ Dentro do acordo realizado com a Organização dos Estados Americanos, a Telepar tinha como obrigações a interligação do Brasil, Paraguai e Argentina através da Rota Oeste que liga Curitiba, Foz do Iguaçu e Ciudad del Leste. Shima e Néri (1999)

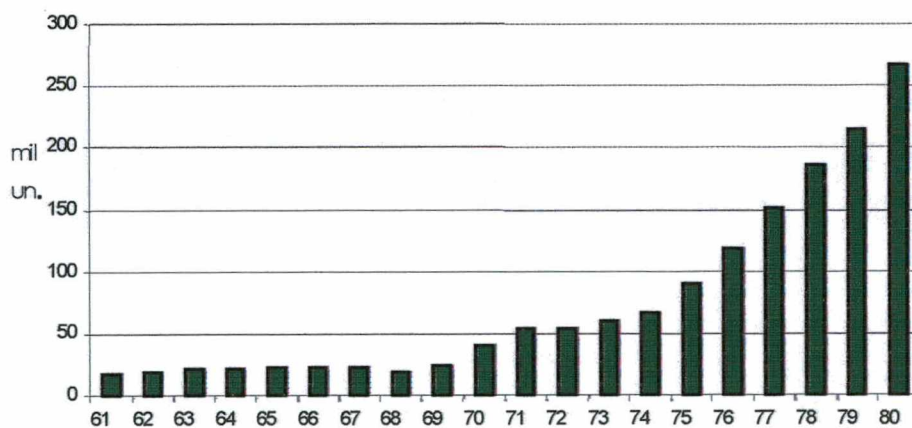
**GRÁFICO 13 - NÚMERO DE MUNICÍPIOS ATENDIDOS PELA TELEPAR
1972-1997 (EM MIL)**



FONTE: Shima e Néri (1999)

No que se refere ao número de terminais instalados, o que se nota é um aumento progressivo a partir dos anos de 1974, notadamente entre o período de 1976 a 1980 (gráfico 14).

**GRÁFICO 14 - NÚMERO DE TERMINAIS INSTALADOS NO PARANÁ
1961-1980 (EM MIL)**



FONTE: Shima e Néri (1999)

A partir dos anos de 1980 e considerando-se os efeitos decorrentes da mudança do paradigma tecnológico, a Telepar se encaminha num primeiro momento e de forma restrita, para a construção de redes híbridas, onde o predomínio era ainda das centrais eletromecânicas.

Nos anos de 1990, na tentativa de incorporar o conceito de rede inteligente e adequar-se aos novos padrões tecnológicos (telemática) a Telepar realizou quatro reformulações importantes:

- ❖ ativação de seu *backbone*⁷¹, possibilitando a oferta de serviços como provedor de Internet;
- ❖ expansão da digitalização da rede urbana em Curitiba, dos entroncamentos e das centrais telefônicas;
- ❖ implantação da Intranet, serviço de e-mail para contatos internos e externos, da Rede Digital Interurbana de Dados;
- ❖ implantação de uma *Rede Digital Integrada - RDI* - nas principais cidades do estado;
- ❖ construção do anel de fibra óptica de Curitiba;

Em julho de 1998, obedecendo ao cronograma de privatização do Sistema Telebrás estabelecido pelo Governo Federal, a Telepar passou ao controle da operadora Telecentro Sul, atual Brasil Telecom.

A tabela 10 apresenta as principais características das áreas de atuação da operadora no ano de 1999, um ano após o processo de privatização.

⁷¹ Segmento de alta densidade de tráfego em uma rede de telecomunicações

**TABELA 10 - PANORAMA DA ÁREA DE ATUAÇÃO DA OPERADORA
TELECENTRO SUL - 1999**

REGIONAL	PARTICIPAÇÃO NA PLANTA DA BRASILTELECOM	LINHAS EM SERVIÇO (dez/99) (em mil)	LINHAS EM SERVIÇO 100 hab. (dez/99)	PIB Per capita (em mil)	OPERADORAS
SUL	51%	2.388	16,6	4,6	Telepar, Telesc e CTMR
OESTE	18%	845	13,6	3,9	Teleacre, Teleron, Telemat e Telems
CENTRO	31%	1.486	19,0	4,5	Telegoiás e Telebrasília
CRT	34%	1.581	16,6	5,3	

FONTE: Brasil Telecom (2000)

5.2.2 A Telepar e a Primeira Fase do Modelo de Telecomunicações: A Estrutura em Duopólio

O alcance das medidas referentes ao estímulo concorrencial nas áreas de abrangência do Plano Geral de Outorgas só foi efetivamente concretizado quando o segmento de longa distância foi aberto à competição no dia 03 de Julho de 1999.

Esta data representou, o marco a partir do qual o usuário passou a ter a possibilidade de escolha da operadora que completaria suas ligações em longa distância, bem como a inserção da Telepar no ambiente de competição.

Cabe lembrar que os mercados de longa distância, divididos e abertos para outras operadoras são basicamente formados por quatro segmentos:

- ❖ intra-estadual, representado pelas chamadas dentro do mesmo estado;
- ❖ intra-regional, chamadas entre diferentes estados de uma mesma região;
- ❖ inter-regional, chamadas entre diferentes regiões e;
- ❖ internacional, chamadas entre o Brasil e o exterior;

No que diz respeito ao segmento intra-estadual existem quatro participantes: as concessionárias de telefonia fixa (Telefônica, Telemar e Brasil Telecom), a concessionária de longa distância (Embratel) e as operadoras espelho Vésper, Global Village Telecom e a Intelig. O segmento intra-regional é composto pelos mesmos participantes do mercado intra-estadual, sendo que os segmentos inter-regional e internacional têm dois participantes: Embratel e a Intelig⁷².

Na área de concessão da Telepar especificamente, segundo modelo definido pela Anatel, seus concorrentes diretos são a Embratel, a Intelig e sua empresa espelho, GVT.

No segmento de telefonia fixa local, a operadora espelho (GVT) só iniciou suas operações em dezembro do ano de 2000, muito embora a autorização tenha sido adquirida em julho de 1999, dilatando, portanto, o monopólio da Telepar que havia adquirido a concessão em julho de 1998, por ocasião da privatização do Sistema Telebrás.

A partir deste ambiente configuram-se importantes relações entre a Telepar e as operadoras participantes do processo competitivo. Estas relações, importa notar, refletem nesta primeira fase do modelo regulatório, determinadas ações estratégicas por parte das operadoras com vistas à aquisição de vantagens competitivas, que lhes permitam consolidar suas posições no momento de abertura do mercado de telecomunicações, segunda fase do modelo definido pelo órgão regulador.

5.2.2.1 A relação Telepar e operadora espelho local : o processo de concorrência nos serviços básicos de telefonia

A operadora espelho da Telepar/Brasil Telecom é a Global Village Telecom, empresa holandesa formada por três grandes grupos internacionais de investimentos: Magnum Group (Europa) - 60%, IDB Group (Israel) - 28% e Merrill Lynch Group (EUA) - 12%. Em operação desde o dia 26 de novembro de 2000, a empresa atua na Região II, área de abrangência da Brasil Telecom, que cobre cerca de 30% do território nacional dentro do Plano de Outorgas da Anatel.

⁷² A Intelig só passou a operar em janeiro de 2000.

Cabe lembrar que o modelo de telecomunicações está fortemente centrado em assimetrias regulatórias pró-entrantes, ou seja, as operadoras espelho não têm as mesmas obrigações que as concessionárias, seja em termos de tarifas, metas de universalização ou no que se refere à adoção de novas tecnologias.

Não obstante, a presença destas assimetrias, o cenário das relações entre as concessionárias e as operadoras espelho tem apresentado inúmeras dificuldades no que concerne à promoção da concorrência, principalmente no segmento de telefonia fixa local. Neste caso, afora o aparato regulatório brasileiro, existe um contexto internacional que influencia direta e indiretamente essas relações.

A experiência internacional mostra que mesmo em países onde a distribuição de renda per capita facilita a aquisição de telefones fixos por parte de todas as camadas da população, as operadoras espelho detêm uma fatia relativamente pequena do mercado. Conforme pode ser observado na tabela 11, dos países selecionados, a Alemanha é quem apresenta a mais alta taxa de participação das operadoras espelho (17%).

TABELA 11 - PARTICIPAÇÃO DAS EMPRESAS ESPELHOS NO MERCADO DE TELEFONIA LOCAL – PAÍSES SELECIONADOS - 2000 (EM %)

PAÍS	PARTICIPAÇÃO (%)
Reino Unido	13
Alemanha	17
Estados Unidos	2,5
Chile	5
México	1

FONTE: Gazeta Mercantil (2001)

No Brasil, o panorama não é diferente, três anos após a privatização do setor, as operadoras espelho reúnem uma carteira de 720 mil clientes em todo o país, enquanto as três concessionárias, Telemar, Telefônica e Brasil Telecom superam os 40 milhões de assinantes. Um forte exemplo disto, é a Vésper, maior operadora espelho do Brasil (espelho da Telemar e Telefônica), que desde o início das operações instalou uma rede de 250 mil telefones em São Paulo. A Telefônica só no mês de março de 2001, vendeu 320 mil linhas e possui uma rede de 12,5 milhões de assinantes. Na área da Telemar, a Vésper também instalou uma rede de 250 mil

telefones, enquanto a concessionária tem uma rede de 13,9 milhões de terminais. Gazeta Mercantil (2001).

A GVT (espelho da Brasil Telecom), por sua vez, abrange 24 cidades com 350 mil linhas disponíveis. Ao final de 2001, a área de cobertura da operadora vai abranger outras 65, totalizando 89 cidades com mais de 520 mil terminais telefônicos disponibilizados. Por outro lado, a Brasil Telecom é responsável por aproximadamente 9 milhões de telefones, com habilitações de 537,3 mil linhas só nos três primeiros meses de 2001. Estas desigualdades persistem, mesmo com as assimetrias regulatórias. De fato, ainda que a Anatel estimule como vantagem competitiva temporária às espelhos, a utilização da tecnologia de *wireless local loop* (WLL) que prescinde de redes cabeadas até o local da instalação, o que acarreta menor tempo de implantação e menor volume de investimento.

As diferenças entre as concessionárias e as operadoras espelho é reiterada em entrevista realizada com um dos Diretores da Concessionária, foco deste trabalho:

a operadora espelho quando entra no mercado, sabe exatamente quanto vai ter de participação. A diferença entre as empresas que estão atuando no mercado e as novas entrantes, primeiro é a base instalada e segundo é a tecnologia, também diferente, entretanto, para aquele que nada possui e consegue 1%, isto pode ser significativo, porque quando a operadora espelho passa de 1% para 2%, ela cresceu 100% e a cada ponto percentual, ela vai aumentando sua participação no mercado de forma significativa.

Apesar destes desníveis, sob a ótica regulatória o duopólio apresenta significativas vantagens em relação a uma única operadora, ainda, que de acordo com Fiani (1998, p.12), o monopolista pudesse explorar de forma mais efetiva economias de escala, na medida em que:

- (i) os altos custos da regulação no caso do monopólio podem mais do que compensar os benefícios sociais advindos da exploração de economias de escala estáticas;
- (ii) o monopólio tende a ser menos sensível à demanda do que o duopólio;
- (iii) inovação e diferenciação de produtos e serviços é mais provável no duopólio do que no monopólio e;
- (iv) assimetrias de custo no duopólio estimulam o progresso técnico;

Mas uma ressalva é feita: o duopólio pode não ser uma solução conveniente no caso em que as parcelas de mercado sejam muito desiguais, pois neste caso há o risco de coalisão tácita e de dependência técnica, ou seja, a dependência da firma entrante, de linhas da firma já estabelecida.

De fato, à medida que a qualidade, o preço, a flexibilidade, a capacidade e a extensão dos serviços das operadoras espelho, dependam em alguns casos da infraestrutura de rede das Concessionárias para completarem suas chamadas, existem maiores dificuldades na participação efetiva destas operadoras no mercado.

Neste sentido, a Telepar na condição de operadora ex-estatal detém algumas vantagens bem definidas, em relação a suas concorrentes. A capilaridade da rede, fruto de investimentos feitos ao longo de 40 anos, o alto índice de digitalização da rede, possibilitando a oferta de novos serviços e produtos e, a imagem conquistada nos anos de operadora pública, são algumas das vantagens que se mostram como fatores de peso. De acordo com o entrevistado:

Um grande custo nas telecomunicações é a infraestrutura de rede. Se uma nova empresa entra numa mesma área geográfica, também vai precisar expandir a sua rede para se tornar visível e em condições de atender os clientes. É claro que quando a empresa está na posição de firma estabelecida o volume de investimento será menor, e isto pode se tornar uma dificuldade adicional para aquela que está entrando

Diante desta realidade, as expectativas recaem sobre a nova fase do modelo de telecomunicações brasileiro com a abertura do mercado no ano de 2002, quando as grandes Concessionárias adentrarão as regiões umas das outras. Muito embora, isto não dê sinais de garantia de concorrência acirrada no segmento de telefonia local, tendo em vista, os novos termos de regulamentação da abertura de mercado.

De qualquer forma, as relações que se estabelecem entre a Telepar e a GVT, no que diz respeito ao segmento de serviços básicos de telefonia, deixam patente neste momento a supremacia existente entre a concessionária e a operadora espelho. O que prevalece são as vantagens competitivas da firma estabelecida, o que não descarta a longo prazo outros tipos de vantagens que a GVT poderá conquistar frente à Telepar, levando-se em conta que a última deve administrar os custos de migração para redes de última geração.

5.2.2.2 A relação Telepar e operadora espelho local : o processo de concorrência nos serviços de valor adicionado

No que tange ao segmento de valor adicionado, as estratégias se baseiam em termos gerais sobre as inovações na prestação de serviços básicos de telecomunicações. A alavancagem deste tipo de estratégia está na capacidade de diferenciação da operadora, em oferecer novos serviços, tanto para o segmento residencial, quanto para o corporativo.

Shima (1999, p.149) aponta um aspecto interessante no processo de concorrência por novos produtos e serviços:

“ Por conta da obrigatoriedade de interconexão, o desenvolvimento da rede acaba tomando uma direção única e relativamente mais estreita, que impede às concessionárias introduzir inovações que eventualmente possam comprometer o desempenho da rede.(...) a interconexão por si já é um mecanismo de difusão de qualquer inovação em serviços e impede a manutenção do “segredo”. Em outros termos, todos podem lançar serviços adicionais com graus de diferenciação, porém, por conta da organização da rede imposta pela regulação, a difusão é muito rápida e a vantagem se dissipa. “

Diante disso, o que se espera das operadoras são estratégias do tipo fidelização do usuário, convergindo exatamente para a proposição de Porter (1999), de que a firma ao desempenhar atividades diferentes de seus concorrentes, ou desempenhar as mesmas atividades de forma diferenciada está seguramente se posicionando estrategicamente no mercado. Identifica-se neste contexto, forte tendência dos usuários buscarem serviços providos por uma única operadora. Surge neste contexto, o conceito de superoperadora, oferecendo serviços *one-stop-shopping* com atendimento padronizado, conta única e conveniência de seleção de serviços integrados⁷³.

Neste ponto, como o poder de negociação da operadora espelho é menor, comparativamente ao da Telepar, ela termina por dirigir seus esforços para nichos de valor agregado, procurando focalizar as camadas A e B, cuja rentabilidade é maior. Entretanto, o que se verifica é que, no caso da GVT, existe uma estratégia de *marketing*, dado que os investimentos são dirigidos a essas camadas, mas, paralelamente, existe um atendimento que se restringe à oferta de pequenos

⁷³ A GVT iniciará a migração de sua rede de telefonia para uma rede de pacotes, baseada no conceito NGN (*next generation network*), oferecendo serviços IP para o mercado corporativo.

pacotes de serviços⁷⁴ (secretária virtual⁷⁵, siga-me, ligação simultânea) às camadas C e D, com a finalidade de tornar a imagem da operadora conhecida do público, isto de certa forma substitui a utilização de subsídios cruzados, proibidos pela Lei Geral das Telecomunicações.

Este tipo de estratégia é confirmado pelo entrevistado:

Na impossibilidade da utilização de subsídios cruzados, o que existe são ações de *marketing* para posicionar serviços. Pode-se ganhar menos em determinado tipo de serviço que se tenha interesse em aumentar a expansão no mercado, e diminuir a margem para oferecer maior volume em serviços, não necessariamente diminuir na mesma proporção dos outros (...) determinados serviços compensam a oferta de outros. É uma similaridade dos subsídios cruzados, só que muito mais rentável.

Muito embora, neste segmento as estratégias baseiem-se quase que exclusivamente na capacidade de diferenciação que os agentes possuam, a captura dos mercados de valor adicionado também dependem de algumas ações complementares, Fagundes (1997):

- (i) a construção de infraestrutura especializada e digitalizada (redes de pacotes, RSDI, circuitos digitais), base indispensável para os serviços de valor adicionado;
- (ii) realização de alianças estratégicas com empresas de informática ou com os próprios usuários, em geral para a exploração de sub-segmentos de natureza customizada;
- (iii) reestruturação organizacional interna, com criação de divisões ou mesmo subsidiárias dedicadas ao atendimento do mercado corporativo, sendo que este formato institucional permite que as operadoras burlam certas restrições regulatórias e;
- (iv) inserção nos nichos de serviços de valor adicionado em processo de massificação;

⁷⁴ Segundo o presidente da GVT, 30% dos clientes conquistados pela operadora assinam este tipo de serviço e 27% possuem uma linha telefônica em casa. É portanto, para esta fatia de usuários que a GVT oferece estrategicamente o pacote de serviços de valor adicionado.

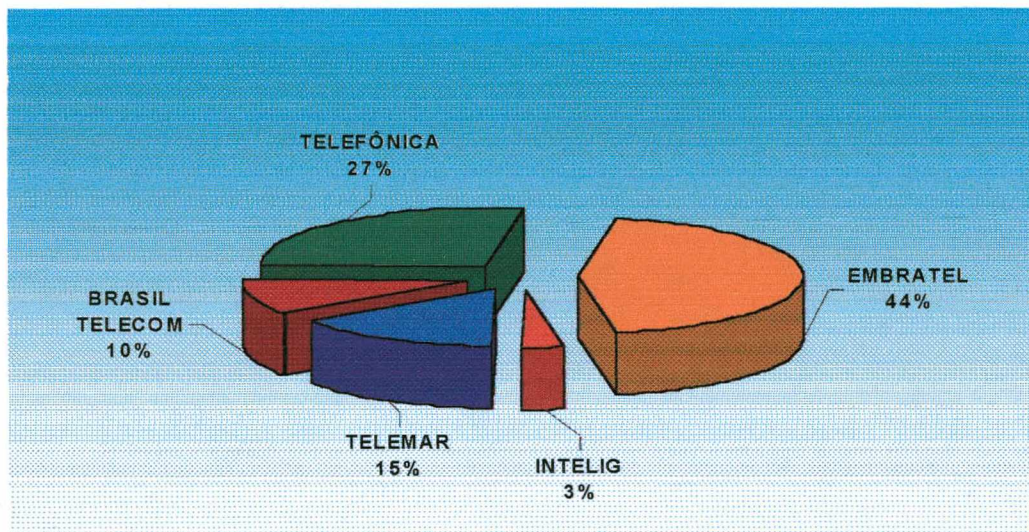
⁷⁵ A oferta pela operadora ou concessionária, dos serviços de secretária virtual gratuita, possibilita além da satisfação do cliente, aumenta a taxa de completamento de chamadas e o incremento do tráfego telefônico. Brasil Telecom (2000)

5.2.2.3 A relação Telepar e operadoras de longa distância

Contrariamente ao mercado de telefonia fixa local, o segmento de longa distância atingiu um nível de concorrência bastante razoável nos três anos de privatização do Sistema Telebrás. A Embratel, antes monopolista neste segmento, ainda detém o maior *market share* (44%), apesar de já estar enfrentando a concorrência das concessionárias regionais de telefonia fixa, que só podem completar ligações em sua área de abrangência⁷⁶.

Em suas regiões de abrangência a Brasil Telecom responde por 10% das chamadas de longa distância, enquanto as Concessionárias Telemar e Telefônica, participam com 15% e 27%, respectivamente, em suas áreas de concessão. O gráfico 15 apresenta o *market share* das concessionárias de telefonia fixa e a de longa distância e sua operadora espelho, Intelig.

GRÁFICO 15- PARTICIPAÇÃO DAS CONCESSIONÁRIAS E OPERADORA ESPELHO NO SEGMENTO DE LONGA DISTÂNCIA NACIONAL



FONTE: Gazeta Mercantil (2001)

Um dos fatores que podem explicar o surgimento da concorrência na longa distância e não no segmento de telefonia fixa é a barreira tecnológica, em virtude de

⁷⁶ A partir de 31.12.2001, as Concessionárias poderão pleitear autorizações para prestação do serviço de longa distância nacional e internacional, desde que tenham antecipado suas metas. Anatel (1999)

que, os investimentos em infraestrutura cabeada até a residência do usuário é muito mais onerosa do que a infraestrutura concentrada (*backbone*).

5.2.2.4 A relação Telepar e Órgão Regulador: concorrência e metas de universalização

A postura do Órgão Regulador é a de preservar as assimetrias regulatórias, o que significa dizer que uma das preocupações iniciais da Anatel com o modelo de telecomunicações foi de que as grandes operadoras que adentrassem ao mercado brasileiro somente se dirigissem aos segmentos mais rentáveis do setor.

A questão que se coloca é: caso não houvesse qualquer tipo de obrigação de universalização às Concessionárias contidas em seus contratos de concessão, elas por si, universalizariam os serviços?

Reconhecidamente, a meta de universalização não é um fator que traga rentabilidade às operadoras, já que são necessários altíssimos investimentos para o cumprimento desta obrigação cujo retorno é lento demais. Caso não houvesse o esquema regulatório de obrigatoriedade, certamente as operadoras estariam direcionando seus investimentos para os grandes “filões” da telefonia, como por exemplo, o mercado corporativo, onde a regulação é mais limitada.

Na visão de um dos diretores da Concessionária, as condições de obrigatoriedade de universalização estavam contempladas nos contratos de concessão e, portanto, as operadoras sabiam a que estariam sujeitas e assim mesmo concordaram em participar do modelo, investindo para isso, um grande volume de recursos com baixos retornos.

As metas de universalização não são fatores que inibem a concorrência, mesmo porque, as operadoras receberam nos pacotes de concessão um concorrente, que exige o cumprimento destas metas e que haja agilidade na prestação de serviços. Só que este concorrente não tem as mesmas obrigações. então ele pode começar a trabalhar nas camadas mais rentáveis, atuando primeiro na camada superior e descendo gradativamente às outras camadas, à medida que ele tenha interesse, contrariamente às concessionárias.

Por isso, caso não houvessem obrigatoriedades, em muitas localidades seguramente as operadoras não levariam o serviço. A universalização seria feita, mas não com a mesma velocidade, com a qual está sendo feita neste momento.

Pela ótica da operadora espelho GVT, são as Concessionárias que têm obrigação de atender a população de baixa renda. À operadora espelho cabe escolher seus mercados e centrar-se na venda de produtos de maior valor agregado, cujo mercado ainda não está saturado.

Ocorre, que na expectativa da abertura do mercado e com vistas à antecipação das metas, as operadoras estão realizando investimentos cada vez mais altos, o que acaba conferindo inúmeras vantagens competitivas às operadoras, que expandem seus pontos de capilaridade e buscam a modernização tecnológica de suas redes, objetivando entre outros, a oferta de novos serviços e produtos às camadas mais rentáveis.

Nesta linha, a Brasil Telecom investiu no ano de 2000 R\$ 3,5 bilhões, sendo R\$ 2,0 bilhão direcionadas para a expansão e modernização da base telefônica. No primeiro trimestre de 2001 a Concessionária investiu R\$ 2,6 bilhões. A tabela 12 indica as principais ações e investimentos das operadoras, no sentido de anteciparem as metas de universalização.

TABELA 12 – AÇÕES E INVESTIMENTOS PARA ANTECIPAÇÃO DAS METAS

OPERADORA	AÇÕES E INVESTIMENTOS PARA O CUMPRIMENTO E ANTECIPAÇÃO DAS METAS
BRASIL TELECOM	Investimentos na expansão dos serviço de ADSL (<i>Asymmetric Digital Subscriber Line</i>) para elevar o número de linhas de 10milhões para 140 milhões até o final de 2001 ⁷⁷ ;
EMBRATEL	Previsão de investimentos de R\$ 2 a R\$ 3bilhões entre os anos de 2001-2002. A maior parte dos recursos de 2001 está sendo destinada à acesso local A rede local terá como base tecnológica fibra óptica, rádio digital (<i>fixed wireless</i>) e ligações digitais para assegurar a qualidade, instalação eficiente e agilidade mercadológica;
TELEMAR	Investiu R\$ 14,4 bilhões em sua área de concessão, entre julho de 1998 a junho de 2001, com investimentos adicionais de R\$ 8 bilhões para o cumprimento das metas;
TELEFÔNICA	Investimentos em 2001 de R\$3,3 bilhões. Na antecipação das metas estão direcionados cerca de 2,4 bilhões para o aumento do número de linhas e R\$ 500 milhões para a expansão da banda larga;

FONTE: Elaboração Própria com base nos dados da Gazeta Mercantil (2001)

No que se refere ao atendimento das metas de qualidade, a Brasil Telecom mantém, segundo a Anatel (2001) o melhor desempenho entre as Concessionárias do Serviço Telefônico Comutado (STFC).

O que fica notório é que todas as operadoras concentram seus esforços na antecipação das metas, exceto a Brasil Telecom, objetivando entrar nas mesmas condições no ambiente concorrencial.

⁷⁷ Muito embora a Brasil Telecom tenha anunciado a desistência de antecipação das metas, a expansão do serviço ADSL persistiu. Com este intuito, entrou em operação em outubro de 2001 a subsidiária integral da Brasil Telecom, a BrT Serviços de Internet, o investimento previsto para a nova empresa é de R\$ 110 milhões até o ano de 2002. O início das operações foi marcado pelo lançamento do portal brturbo.com, serviço de acesso em banda larga de alta velocidade. Inicialmente estes serviços serão ofertados somente na área de abrangência da Brasil Telecom, após 2001 há previsão de que o atendimento se tome nacional. Especificamente para o mercado corporativo, a Brasil Telecom oferece o ADSL com a possibilidade de formação de uma Rede Privada Virtual (RPV). Brasil Telecom (2001)

5.2.2.4.1 A Telepar e a antecipação das metas de universalização

Apesar de ter direcionado seus esforços no cumprimento das metas de universalização com a finalidade de poder competir em outras áreas de abrangência, a partir do ano de 2002, a Brasil Telecom optou em julho de 2001, pela não antecipação das metas.

Uma das justificativas foi a falta de acordo entre os sócios do consórcio Solpart (Banco *Opportunity* e Telecom Itália) e por esta razão, a Brasil Telecom não aprovou o orçamento necessário para antecipar as metas de universalização. Sendo assim, a Concessionária não vai poder oferecer novos serviços, como a telefonia móvel ou de longa distância.

Isto aliado ao fato da Concessionária ter desistido de participar do leilão do Sistema Móvel Pessoal (SMP) em fevereiro de 2001, o que alavancaria sua principal estratégia de expansão, através do ingresso na telefonia celular (como forma de garantir escala entre as operações de telefonia fixa e móvel), bem como inibir a queda de margens provenientes da expansão dos serviços para classe de menor renda, ou seja, compensar os investimentos em cumprimento de metas. Esta estratégia representava ter acesso ao maior mercado de voz e dados, o de São Paulo.

Por outro lado a Telecom Itália Móvel (TIM) obteve três licenças para operar telefonia móvel nas bandas D e E, mas só poderá iniciar suas atividades quando a Brasil Telecom cumprir suas metas.

As hostilidades entre a Telecom Itália e Banco *Opportunity* tiveram início com a compra da Companhia Riograndense de Telecomunicações –CRT, quando na ocasião, a Telecom Itália fez uma oferta de compra pela CRT, sem o conhecimento prévio da Brasil Telecom, o que resultou em desentendimentos que permanecem em esfera judicial.

Estes desentendimentos entre o Banco *Opportunity* e Telecom Itália refletem os conflitos de interesses e o custo oportunidade da Brasil Telecom, que após as disputas judiciais, optou pela não antecipação das metas, deixando de usufruir não só do aprendizado tecnológico da Telecom Itália, mas da trajetória estratégica da operadora italiana, reconhecidamente ofensiva na busca por liderança de mercado.

Outro ponto levantado pela Concessionária é o de que a antecipação das metas tem gerado um fenômeno nocivo para as finanças das operadoras. Em algumas regiões da área de concessão a população não tem suporte financeiro para arcar com os custos das ligações, mesmo que a habilitação, em alguns casos, seja ofertada sem ônus. Essa situação gera outros efeitos, como o aumento da inadimplência e o alto custo da manutenção de linhas instaladas e ainda ociosas. A Concessionária alega, que cada terminal fora de serviço significa perda de capital, que poderia ser aplicado na oferta de mais e novos serviços.

Diante destas considerações, surgem duas questões pertinentes:

1. Existem implicações econômicas e sociais resultantes do não cumprimento das metas de universalização para o Estado do Paraná, especificamente? Segundo o entrevistado:

O fato da Brasil Telecom não antecipar as metas, não significa que ela não esteja trabalhando. Aqui no Paraná serão instaladas algo em torno de 500 mil linhas novas. Se nós fôssemos antecipar as metas, em algumas situações, nós estaríamos aumentando este valor em 15%, o que não mudaria muita coisa, ou seja, o fato de não anteciparmos as metas não muda muito a percepção.

Nem em questão de investimentos, porque o fato da não antecipação das metas, quer dizer que houve uma redução no volume destinado a esse objetivo, mas não significa que estamos deixando de trazer investimentos para o Paraná. Para completar ou aumentar a planta de telefones, por exemplo, existe um grande investimento em rede, até o final de 2001 a Telepar terá sua planta 100 % digitalizada com a substituição de todas as centrais analógicas por digitais. E por fim é importante dizer que a Brasil Telecom está muito bem no cumprimento das metas.

2. É vantajoso em termos econômicos e estratégicos a Concessionária deixar de antecipar as metas impostas pela Anatel, ciente de que a partir de 2002, com a abertura do mercado, outras operadoras entrarão em sua área de concessão?

A resposta a esta questão pode estar atrelada a duas variáveis principais:

- i) à existência de barreiras à entrada em determinados segmentos onde a Concessionária atua e;
- ii) a tendência de que haja a partir de 2002, um grande espaço de cooperação entre a firma estabelecida (concessionária) e os prováveis entrantes e, que portanto, o ingresso em sua área de concessão, não signifique o estabelecimento de concorrência em todos os segmentos;

Estes itens serão melhor avaliados, a partir de uma nova configuração do ambiente competitivo, tendo agora como pano de fundo o deslocamento do eixo duopólio – concorrência, destacando-se que as análises aqui apresentadas refletem possíveis tendências do novo cenário do setor de telecomunicações, com a abertura do mercado.

5.3 A SEGUNDA FASE DO MODELO DE TELECOMUNICAÇÕES: A ABERTURA DO MERCADO E A DESREGULAMENTAÇÃO

5.3.1 O Novo Regulamento para Abertura do Mercado

A Lei Geral de Telecomunicações determina que a partir do ano de 2002, qualquer empresa poderá prestar serviços de telefonia fixa, nos segmentos local, nacional e internacional em qualquer área do país. No caso das Concessionárias, só conseguirão a licença as que anteciparem até dezembro de 2001 as metas de universalização previstas para o final de 2003.

Em termos gerais, o novo regulamento de abertura do mercado de telecomunicações prevê as seguintes exigências às novas prestadoras, conforme apresentado no quadro 18.

**QUADRO 18 - COMPROMISSOS DE ABRANGÊNCIA E ATENDIMENTO DO
SERVIÇOS DE TELEFONIA FIXA PARA A ABERTURA DO MERCADO
DE TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL – 2002**

EMPRESAS QUE SOLICITAREM LICENÇAS PARA SERVIÇOS LOCAIS
Não terão metas de cobertura;
EMPRESAS QUE SOLICITAREM LICENÇAS PARA SERVIÇOS LOCAIS E LIGAÇÕES NACIONAIS E INTERNACIONAIS
<ul style="list-style-type: none"> • Para operação em uma única região do Plano Geral de Outorgas (PGO): Disponibilizar os serviços em capitais, Distrito Federal e cidades com população superior a 500 mil habitantes; • Para operação em duas regiões do PGO: Disponibilizar os serviços em capitais, Distrito Federal e cidades com no mínimo 700 mil habitantes; • Para operação em todo o País: Disponibilizar os serviços em capitais, Distrito Federal e cidades com mais de 1 milhão de habitantes;
EMPRESAS QUE SOLICITAREM LICENÇAS PARA OPERAÇÃO DOS SERVIÇOS NACIONAIS E INTERNACIONAIS EM ÁREAS DE NUMERAÇÃO (ATUAIS ÁREAS DE DDD)
<p>A cobertura deverá ser equivalente a 1% da população de cidades com mais de 500 mil habitantes;</p> <p>A cobertura deve abranger 1% do maior município da área de numeração;</p>
PRAZOS
<p>As metas deverão ser cumpridas nos seguintes prazos:</p> <p>25% dos serviços no primeiro ano de operação; 50% dos serviços no segundo ano de operação; 75% dos serviços no terceiro ano de operação; 100% dos serviços no quarto ano de operação;</p>
PRAZO MÁXIMO DE CUMPRIMENTO DAS METAS
31 de dezembro de 2005, após, não existirão mais exigências.

FONTE: ANATEL (2001)

No intuito de evitar qualquer tipo de concentração, o novo regulamento prevê que as atuais concessionárias (Embratel, Brasil Telecom, Telefônica e Telemar) ou suas controladoras, controladas ou coligadas somente serão autorizadas a prestar serviços de telefonia fixa comutada na região I, II ou III do Plano Geral de Outorgas ou em um conjunto destas regiões. As demais prestadoras podem ser autorizadas a prestar STFC em qualquer área de prestação. No entanto, as Concessionárias ainda possuirão compromissos de continuidade de universalização nas cidades com mais de mil habitantes.

Outro aspecto significativo, é que o cronograma para as empresas que receberem as autorizações deverá atender metas proporcionais à data de entrada. Se, por exemplo, o início for em 2002, será exigido o cumprimento de 25% da meta a cada ano, entretanto, sendo que este percentual aumenta proporcionalmente ao adiamento da entrada em operação do serviço. A grande diretriz estratégica definida pela Anatel para incentivo à concorrência continuará sendo as assimetrias regulatórias pró-entrantes entre concessionárias e as operadoras autorizadas a prestarem serviços.

Ademais, a intenção da Anatel é a de que haja o menor envolvimento possível do órgão regulador no relacionamento entre operadoras no mercado. O papel preponderante da Agência será o de preservar o desenvolvimento da concorrência e atuação das Concessionárias de serviços que são considerados universais. A intenção abrange a desvinculação cada vez mais da regulamentação dos serviços tanto da tecnologia, "o objetivo é fazermos regulamentos cada vez mais abrangentes para permitir que os prestadores utilizem todas as possibilidades tecnológicas nas plataformas de que dispõem". Guerreiro (2001, p.4)

5.3.2 A Nova Configuração do Ambiente Concorrencial

5.3.2.1 A Telepar e a ameaça de entrada de novos concorrentes

Dentro do quadro de mudanças estruturais pelas quais passa o setor de telecomunicações e considerando as peculiaridades do aparato regulatório brasileiro, importa reconhecer, que as decisões estratégicas dos agentes que

compõem o novo modelo para o setor são *path – dependent*, ou seja, estão fortemente vinculadas às decisões tomadas no passado, onde pesam as competências tecnológicas, os processos inovativos e as capacitações organizacionais que a firma tenha adquirido ao longo do tempo.

Neste sentido, a Telepar na condição de operadora ex-estatal detém algumas vantagens bem definidas, em relação a seus concorrentes. Entretanto, o que realmente deve ser considerado é o alto dinamismo tecnológico pelo qual se caracteriza o setor de telecomunicações, possibilitando um leque ainda maior de serviços, o que torna, até certo ponto a infraestrutura física de pouca relevância como barreira à entrada. As estratégias que serão articuladas variam conforme a aplicação tecnológica nos segmentos diversos e, daí decorre, que as brechas nas barreiras à entrada são consideravelmente grandes. Shima (1999)

Além disso, as grandes operadoras que adentrarão às áreas de atuação da Telepar estão em igualdade de condições, ou em níveis mais satisfatórios no que concerne à modernização tecnológica e também são as firmas já estabelecidas em suas áreas de concessão, assim como a Telepar.

A tecnologia não é uma barreira à entrada, porque não existe mais em telecomunicações baixa tecnologia, em virtude, de que a todo o momento estão chegando novidades, o processo de evolução e difusão tecnológica é muito rápido. Por isso, a tecnologia não se constitui em impedimento, mas é uma necessidade que as empresas têm para se posicionarem no mercado. Aquele que for melhor preparado tecnologicamente, tem mais chances de sucesso, aquele que não tem preparo tecnológico não consegue se posicionar .

“O que se afirma aqui, é que a dinâmica tecnológica permite contestar estruturas de mercado preestabelecidas com relativa facilidade, mesmo que o acesso à tecnologia implique grandes custos, pois, ressalta-se, tratar-se de estruturas de oligopólios que possuem elevada capacidade de financiamento de investimento”. Shima (1999,p.87)

A carência de recursos pode ser um agravante na adoção de novas tecnologias. A tecnologia está disponível, mas o recurso não. As operadoras que tem planta pequena utilizam a rede das grandes, como por exemplo, no segmento de ligações de longa distância, se ela tem poucos recursos não há possibilidade de levar a chamada para fora. A escassez de recursos pode ser um grande impeditivo

para as pequenas operadoras, ao considerar-se que elas necessitam de sua própria rede.

Neste ponto, a Telepar poderia se pautar pela adoção de determinadas políticas, que obrigassem os potenciais entrantes a aceitarem algumas regras, como por exemplo a necessidade de investimentos irrecuperáveis (*sunk costs*), o que poderia inviabilizar a entrada no setor (*estratégia de concomitment*).

Um dos grandes problemas nas telecomunicações mundiais é a questão do *unbundling* (desagregação das redes), que poderia se constituir numa grande barreira à entrada, caso o Órgão Regulador não adotasse regras claras para o novo regulamento de abertura. A última milha é considerada como a grande vantagem competitiva no setor, em razão de possibilitar o acesso final ao usuário. Em consequência, as Concessionárias detêm um poder de monopólio, o que impede outras operadoras de oferecerem serviços de valor agregado⁷⁸. Com a nova configuração do setor, a Anatel contemplou esta questão, obrigando a partir do ano de 2002, as concessionárias Telemar, Brasil Telecom e Telefônica, a abrirem suas redes locais para as empresas que obtiverem licenças para operação na comutação fixa.

O objetivo regulatório é viabilizar em uma primeira etapa o aumento da oferta desses serviços de forma mais ágil, com a utilização da rede existente sem a necessidade de investimentos imediatos na ampliação da atual infraestrutura. As operadoras deverão negociar a remuneração ou atender a Norma 30, em vigor desde o ano de 1996, que fixa valores para os sinais analógicos e digitais. Outra inovação foi a aprovação pelo órgão regulador, tanto pelas Concessionárias, Operadoras espelho e Espelhinhos, da utilização do terminal móvel (similar ao celular) no sistema *Wireless Local Loop (WLL)*⁷⁹

Outra possível barreira à entrada seria a economia de escala, mas como já foi citada anteriormente, por conta da mudança de padrão tecnológico e da flexibilidade permitida, e do fator regulação, existe a possibilidade de que operadoras com

⁷⁸ Nos Estados Unidos, por exemplo, as *Bells* só concordaram em abrir suas redes locais em troca de licenças para operação na longa distância. *Economist* (2001)

⁷⁹ Para permitir este avanço tecnológico na telefonia fixa a Anatel está sendo recriminada pelas operadoras de telefonia móvel, que argumentam que os novos aparelhos poderão criar uma concorrência predatória, já que ganharão mobilidade na telefonia fixa. Anatel (2001).

mercado menor, em comparação ao que era exigido antes das novas tecnologias, tornem-se competitivas.

Em suma, a intensidade das barreiras à entrada se estabelecerá de conformidade com o segmento em que as possíveis entrantes atuarão.

A seguir serão apresentadas as principais tendências de estratégias destes segmentos de atuação da Telepar.

5.3.2.2 A Telepar e o espaço concorrencial

Dentre as possíveis entrantes na área de concessão da Telepar, no que se refere às Concessionárias que já anteciparam suas metas de universalização, estão a Telemar⁸⁰, Embratel e Telefônica e outras prestadoras privadas como as norte-americanas *AT&T Latin América* e *Intercom*.

Deve ser observado, que pelo novo regulamento, as operadoras que desejarem entrar no segmento local não necessitarão cumprir nenhum tipo de meta de cobertura. Neste caso, como a Embratel já possui licença para operar no segmento de longa distância nacional e internacional, ela será uma das concorrentes diretas da Telepar no segmento de telefonia fixa local. Entretanto, cabe lembrar, que este segmento é composto pelas camadas A,B,C e D, sendo que as duas últimas constituem a parcela menos rentável da pirâmide.

Nestes termos, diante da expectativa das operadoras pela abertura do mercado, e considerando que a dispersão maior será para as parcelas com maiores retornos, provavelmente as novas entrantes (e, portanto, inclui-se a Embratel), dirigir-se-ão para estes níveis da pirâmide e para o atendimento ao mercado corporativo, este último, o grande "filão" do setor. Conforme afirma o Diretor entrevistado:

As novas operadoras que adentrarem o mercado, não querem o segmento de telefonia fixa local nas camadas C e D. A Telemar, por exemplo, dificilmente virá instalar telefones de uso público em Curitiba, porque para ela é muito mais vantajoso trabalhar em nichos específicos de mercado. Os investimentos para se atender a grande massa são muito altos, então dificilmente haverá concorrência nas camadas C e D.

⁸⁰ A Telemar já anunciou ao órgão regulador que cumprirá suas metas até a dezembro de 2001, quanto à Telefônica, Embratel já anteciparam suas metas.

Como assinala Fagundes (1992) este conjunto de modificações, principalmente no segmento de serviços de telecomunicações, gera efeitos diferenciados na trajetória estratégica e na rentabilidade das operadoras, de acordo com (i) o segmento de mercado explorado; (ii) o aparato regulatório do setor no país; (iii) a estrutura da oferta, elemento condicionante da concorrência e; (iv) o tamanho do mercado consumidor.

Então, o que teria o poder de definir a concorrência entre as operadoras?

A tendência prevista é da concorrência por segmentos e, portanto, serão estratégias diferenciadas.

Além disso, a evolução tecnológica está levando a uma reavaliação da infraestrutura de rede oferecida pelas operadoras. O tráfego de voz, que apresenta baixa utilização de banda, foi inicialmente a grande alavanca de utilização de circuitos comutados. A mudança do perfil do tráfego a ser transportado, no qual o crescimento da demanda de dados passa a exigir uma maior eficiência no transporte, vem gerando a necessidade de evolução das soluções de banda larga e da rede de transmissão de dados.

O mercado passou a exigir um tratamento específico para o tráfego de dados, com redução de custos e integração de serviços, permitindo o uso de novas aplicações que demandam alta velocidade. Tendo inicialmente suportado o tráfego de dados, a rede de voz passa a apresentar limitações em termos de largura de banda, principalmente em virtude da popularização da *Internet*.

Ao longo deste processo, identifica-se uma tendência de evolução das redes de circuitos comutados para redes de pacotes, com acesso de banda larga de alto espectro, como é o caso das tecnologias *xDSL*, *cable modem* e *ISDN*⁸¹. Futuramente, quando o volume de dados superar o de voz, a infraestrutura de dados passará a transportar todo o tráfego, inclusive o de voz. Neste estágio, a característica mais marcante tende a ser o uso intensivo de serviços de valor adicionado como estratégia de diferenciação e fidelização do usuário.

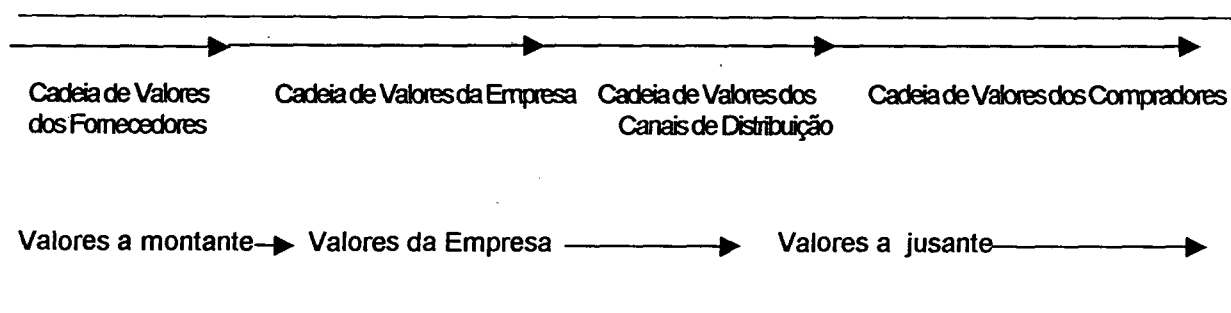
⁸¹ *xDSL*: nome que foi cunhado para a família de tecnologias de linha digital de assinante que transportam informação por meio dos fios de cobre existentes. Abrange desde o HDSL até o VDSL, com o ADSL no meio da faixa de velocidade/capacidade. *Cable Modem*: modem que utiliza rede de cabos coaxiais para transferir informação em alta velocidade; *ISDN*: Redes Integradas de Serviço Digital. Anatel (2000)

Sob esta perspectiva, no mercado corporativo, as operadoras para conquistarem a vantagem competitiva em relação às outras concorrentes, necessitam desempenhar suas atividades de forma a conquistar a diferenciação e o adicional de preço. O conceito de cadeia de valores, onde estão várias atividades diferenciadas, do ponto de vista tecnológico e econômico se aplica a este caso. O segmento corporativo é reconhecidamente rentável, as soluções são desenvolvidas de forma específica, o que contribui para a elevação não somente do preço, mas, em determinados casos, dos custos em P&D, dado que são soluções de alto valor agregado, envolvendo voz, dados, imagem e texto. Shima (1999)

As empresas exigem cada vez mais, soluções por pacotes (*one-stop-shopping*), então, estas são as chamadas “atividades de valor”, onde o valor gerado pela empresa é mensurado através do preço que os compradores estão dispostos a pagar pelo produto ou serviço. Esse sistema de valores abrange a cadeia de valores dos fornecedores, que fornece insumos (matéria-prima, componentes, serviços de terceiros), passando pelos sistemas de distribuição até chegar às cadeias de valores dos compradores (figura 3). Porter (1999)

Por conta deste valor agregado aos serviços de telecomunicações, as operadoras estão cada vez mais, realizando alianças de cooperação junto a fornecedores de equipamentos rede ou aplicativos, para prestar atendimento às necessidades específicas que o cliente apresente.

FIGURA 3 – SISTEMA DE VALORES EM TELECOMUNICAÇÕES



FONTE: Porter (1999)

Com respeito ao segmento de mercado residencial, as novas entrantes deverão direcionar seus esforços no sentido de suprirem as necessidades das camadas mais rentáveis, A e B (serviços de valor agregado, banda larga), a exemplo do mercado corporativo, as estratégias estarão baseadas na inovação e tecnologia, a qualidade nos serviços é um fator intrínseco ao negócio porque passou a ser uma obrigatoriedade. O preço dependerá do tipo de serviço oferecido, do segmento em que a operadora atuará, dependerá do tamanho da planta e da forma em que se queira atuar promovendo *links* para outros serviços.

Uma vez mais, as estratégias acima de tudo se concentrarão na fidelização dos usuários, através da oferta de serviços múltiplos.

Finalmente, o quadro 19 apresenta as tendências de posicionamento estratégico da Telepar, assim como de suas concorrentes nos segmentos de atuação residencial e corporativo.

QUADRO 19 - POSICIONAMENTO ESTRATÉGICO DA TELEPAR E DE SUAS CONCORRENTES

POSICIONAMENTO ESTRATÉGICO	CARACTERÍSTICAS	SEGMENTO
<p>Posicionamento baseado na variedade</p> <p>Brasil Telecom/Telepar</p>	<p>Associado à opção de escopo de produtos ou serviços pela firma e na ausência de direcionamentos estratégicos a segmentos específicos. Destaque para a capacidade da firma em produzir determinado serviço ou produto utilizando um conjunto de atividades diferenciadas, atendendo a uma gama de consumidores;</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Telefonia Fixa Local • Mercado Residencial: Camadas C e D (oferta de serviços do tipo identificador de chamada, secretária eletrônica virtual, sigame);
<p>Posicionamento baseado nas necessidades</p> <p>Brasil Telecom Concorrentes efetivos e potenciais (GVT e concessionárias que já anteciparam suas metas e operadoras privadas)</p>	<p>Associado a um grupo de consumidores com necessidades diferenciadas sendo necessário um conjunto de atividades especialmente formuladas para ser capaz de atender estas necessidades. Estas atividades estão associadas ao marketing, capacidade em projetos de sistema, escopo de atuação, confiabilidade de rede, prazos de atendimento, serviços de assistência técnica.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Telefonia Fixa Local • Mercado Residencial: Camadas A e B (oferta de serviços de valor agregado) • Mercado Corporativo: (oferta de serviços de valor agregado, soluções específicas em telecomunicações)

FONTE: Elaboração própria com base em Porter (1999)

5.3.2.3 A Telepar e o espaço para cooperação

Entre as mudanças provenientes da desregulamentação a partir de 2002, uma das principais questões é a convergência entre as operadoras, independente dos serviços que ofereçam. Isto implica que haverá um grande espaço para a cooperação de maneira mais formal, como as alianças, parcerias, acordos e fusões ou *joint ventures* que possibilitem a integração com outros segmentos do setor, como as de TV por assinatura, por exemplo.

As operadoras de telecomunicações que estão se estabelecendo no segmento de serviços à Internet, já se preparam para oferecer serviços de imagem, os denominados vídeos sob demanda. As TVs por assinatura, por outro lado, oferecem a imagem e o acesso rápido à Internet. Considerando também, que as cooperações reduzirão custos, provenientes dos altos investimentos que as TVs por assinatura realizarão por conta da bidirecionalidade (envio e recebimento de dados dos assinantes).

A exemplo do que está ocorrendo em âmbito mundial, as empresas privadas oriundas das mais diversas atividades, estão adentrando os segmentos do setor de telecomunicações, principalmente os de valor adicionado, onde as barreiras à entrada são menores e a regulação é mais flexível. As economias de escopo e escala obtida através destes serviços também são fatores de atração para estas empresas que poderão realizar parcerias com as concessionárias e operadoras espelhos no sentido de atuarem em segmentos diversos do setor. Nesta linha, a tendência é de uma pulverização de prestadores de serviços em nichos específicos do mercado.

No que se refere aos acordos de cooperação entre as Concessionárias e as novas prestadoras de serviços, já estavam sendo realizados há algum tempo. Mesmo porque, com a abertura das redes locais, as Concessionárias serão obrigadas a participarem mais ativamente destes contratos de cooperação.

Entre as próprias concessionárias estas parcerias já vêm sendo realizadas, como por exemplo, o acordo comercial realizado no ano de 2000, entre a Brasil Telecom, Telemar, Telefônica, CTBC e Sercomtel, com o objetivo de prestação conjunta de serviços de Internet, comunicação de dados em redes digitais fora da região de abrangência da Brasil Telecom. Sobre este ponto o entrevistado declara

:

Nós trabalhamos em forma de consórcio com as outras operadoras, e temos clientes que tem pontos de atuação na área delas, clientes de Curitiba em São Paulo, Rio de Janeiro, assim como um cliente da Telemar ou da Telefônica tem pontos no Rio Grande do Sul, por exemplo. Quando estas operadoras estiverem atuando em nossa área e vice-versa vai ser preciso intensificar as parcerias. Então nós já estamos de alguma forma trabalhando em cooperação.

Desse modo, o que se percebe é que as operadoras atuam como compradoras de serviços, ao mesmo tempo em que são vendedoras de serviços em projetos de cooperação e atendimento conjunto.

Isto implica, que em alguns casos, a não antecipação das metas pela Brasil Telecom pode estar aliada ainda, ao fato de que, a concessionária tenha a pretensão de realizar acordos de natureza cooperativa com outras operadoras, para atuação fora de sua região de abrangência, refletindo que nesta fase inicial do modelo regulatório, a estratégia de cooperação pode ser o melhor caminho diante de possíveis entradas em sua área de concessão. Neste caso, a Brasil Telecom estaria se posicionando de forma defensiva ante uma concorrência inevitável em alguns setores.:

A antecipação das metas exige um aporte elevado de recursos. A colocação desnecessária pela Concessionária, de um volume de investimentos nesta antecipação, não pode ser considerada como uma postura de negócios, porque pode se fazer por outros caminhos o que esta cota de investimentos proporcionaria. Existe esta possibilidade de se fazer por outros meios e de outras formas, porque as outras operadoras que desejem participar do mercado uma da outra, o fazem mediante contratos de cooperação dentro da mesma região e de outras áreas de abrangência.

5.3.2.4 Indícios da captura do Órgão Regulador no processo de abertura e desregulamentação e as implicações para a Telepar

Nas relações que envolvam o regulador e a firma regulada existem certas restrições informacionais inerentes ao processo de regulação. Neste sentido, existe uma problemática que vai além dos conhecimentos técnicos. O regulador tem obrigação de levar a firma ao cumprimento de objetivos, que divergem dos objetivos da firma regulada, sem, entretanto, ter controle pleno de suas atividades. Uma das conseqüências da captura do órgão regulador pela firma regulada é a perda de sua credibilidade como arbitrador de conflitos.

Neste sentido, vale ressaltar que durante a fase de elaboração do novo Regulamento de Abertura do Mercado, a Anatel sofreu inúmeras pressões por parte das Concessionárias, que argumentavam sobre a carga excessiva de compromissos de cobertura nas novas autorizações. A proposta original da Anatel previa metas iguais às impostas para as operadoras espelho. A grande preocupação das

Concessionárias era sobre o volume de investimentos que necessitariam para que cumprissem as novas regras e pudessem atuar fora de suas áreas de concessão.

A Embratel, Concessionária do segmento de longa distância foi a que mais contestou as regras, por argumentar que o aporte de recursos necessários para a entrada na telefonia local se aproximaria de US\$ 1 bilhão, caso tivesse que adquirir as licenças de operação nas três áreas dominantes, Centro-sul, São Paulo, Rio de Janeiro e Amazonas. E declarou à Anatel, que reduziria o volume de investimentos previsto para o ano de 2002 de R\$ 1,3 bilhões para R\$ 800 milhões, tendo em vista a indefinição das regras para a abertura de mercado e pela falta de isonomia nas condições de livre concorrência.

Com a publicação do novo Regulamento, a Anatel admite ter flexibilizado as regras para facilitar a entrada de novas prestadoras na telefonia local, diante do quadro restritivo a novos financiamentos e investimentos que surgiu da atual realidade econômica mundial.

A obrigatoriedade, das novas autorizadas atenderem a todas as cidades com mais de 200 mil habitantes foi substituída por uma exigência mais amena: o atendimento a municípios com 500 mil habitantes, número que aumenta de acordo com a quantidade de autorizações pleiteadas pela interessada. Com essa mudança foi reduzida de 60% - de 103 para 40 cidades - as localidades com atendimento obrigatório; e de 70 milhões de habitantes para 50 milhões de habitantes, a população que será beneficiada.

Além dessa determinação que beneficia diretamente a Embratel, a Anatel estabeleceu mecanismos para atrair o interesse e o investimento da Concessionária em questão. Por exemplo, a operadora que desejar entrar apenas no serviço local não terá que observar nenhum dos compromissos de atendimento exigido para quem se candidatar aos serviços de DDD e de DDI, área reconhecidamente da Embratel. Em outras palavras, os benefícios contemplaram diretamente a Concessionária, e por outro lado, impuseram algumas dificuldades para as operadoras que desejarem adentrar no segmento onde ela atua.

Isto implica que a Embratel ao exercer seu poder de influência e pressão sob o Órgão Regulador, para obter vantagens nos contratos de autorização para atuação em outros segmentos, estaria capturando o órgão Regulador, em favor de seus interesses. Se por um lado, ao estimular a entrada da Embratel o Órgão Regulador

estaria possibilitando ações que ampliassem a concorrência, por outro lado, estaria de certa forma prejudicando a Brasil Telecom e, portanto, a Telepar, em razão de que o novo regulamento prevê a obrigatoriedade de abertura das redes locais pelas Concessionárias.

Em suma, a Embratel utilizará a rede de infraestrutura da Brasil Telecom, a última milha; será uma concorrente direta em serviços de valor agregado e mercado corporativo e não despenderá de um grande volume de recursos, já que em curto prazo, não terá que construir sua rede para atuação no segmento local. Isto é mais do que uma assimetria pró-entrante, já que o novo regulamento previa outras normas para as operadoras que desejassem entrar no segmento local e que foram flexibilizadas em prol da Embratel. A esse respeito o entrevistado reitera:

Os investimentos para atendimento da última milha são muito mais onerosos e demorados do que os investimentos para a longa distância. Para esta última, você cria um *backbone* ou satélite, enquanto para o serviço local você tem que furar ruas, puxar cabos e instalar torres até alcançar o usuário. Quem tem pressa em prestar serviços locais, seguramente vai ter que locar os meios daquelas que já estão. Entretanto, imaginamos que as operadoras que queiram prestar esse tipo de serviço devam também prestar os de longa distância, e as operadoras de longa distância que desejem entrar no segmento local tenham que investir na infraestrutura também, porque nós estamos realizando investimentos em infraestrutura já há 40 anos para a prestação dos mesmos serviços.

5.4 CONCLUSÕES PRELIMINARES

A privatização do Sistema Telebrás, em 1998, e a implementação de um novo modelo de regulação para o setor de telecomunicações estabeleceu uma nova trajetória para as relações entre as operadoras e o novo arcabouço regulatório que privilegia a promoção da concorrência e a universalização dos serviços no país.

Neste cenário entrelaçam-se os esforços do órgão regulatório em sustentar os objetivos do processo de privatização e as estratégias das empresas operadoras que buscam posicionarem-se efetivamente diante da segunda fase de reestruturação e desregulamentação do setor.

Neste capítulo foram analisadas algumas implicações destas relações para o mercado brasileiro de telecomunicações. A ótica principal recaiu sobre dois

momentos importantes do modelo de regulação e seus efeitos sobre a trajetória do posicionamento estratégico da operadora de telefonia fixa, Telepar, bem como a relação inversa.

Considerando-se os elementos que formam o ambiente concorrencial onde se insere a Telepar verificou-se que:

- (i) Num primeiro momento, na fase do duopólio, o ambiente concorrencial esteve marcado por extensa desigualdade entre a Brasil Telecom e sua concorrente direta, a operadora espelho, *Global Village Telecom*, denotando, que embora a última tivesse a seu favor fortes assimetrias regulatórias, as evidências são de supremacia da Telepar, e de esforço por parte da GVT em se dirigir a nichos de mercados específicos e mais rentáveis.
- (ii) Num segundo momento, com a abertura do mercado para outros prestadores de serviços, as tendências são de que a Telepar adote uma estratégia de cooperação com as Concessionárias que já anteciparam suas metas, bem como, com possíveis entrantes, com fins de atuação fora de sua região de abrangência, principalmente em virtude, da decisão pela não antecipação das metas.

Muito embora, a nova fase do modelo de telecomunicações gere expectativas favoráveis, as prováveis tendências são de que novas entrantes dirijam-se para segmentos mais lucrativos, como o mercado corporativo em detrimento dos segmentos já atendidos pela Telepar, como as camadas C e D da telefonia local. No que tange ao segmento de mercado residencial, as novas entrantes deverão direcionar seus esforços no sentido de suprirem as necessidades das camadas mais rentáveis, A e B (serviços de valor agregado, banda larga). A exemplo do mercado corporativo, as estratégias estarão baseadas na inovação e tecnologia, a qualidade nos serviços é um fator intrínseco ao negócio porque passou a ser uma obrigatoriedade. O preço dependerá do tipo de serviço oferecido, do segmento em que a operadora atuará, dependerá do tamanho da planta e da forma em que se queira atuar promovendo *links* para outros serviços.

6. CONCLUSÕES FINAIS E IMPLICAÇÕES NORMATIVAS

6.1 POSICIONAMENTO ESTRATÉGICO DA TELEPAR

Na esfera mundial, as mudanças estruturais no setor de telecomunicações, cujo vetor principal foi o surgimento do paradigma da microeletrônica nos anos de 1980 foram reconhecidamente as linhas divisórias que separaram duas importantes relações: a primeira, diz respeito a participação do Estado como empresário, em razão de que o setor de telecomunicações foi sempre tomado como monopólio natural; e a segunda foi o deslocamento destas funções para o Estado Regulador, consequência da quebra do monopólio natural, impulsionada pelas idéias mundiais de liberalização dos mercados.

Daí decorre, que o conjunto de alterações no setor impôs inúmeros desafios, tanto aos países desenvolvidos, pioneiros nas experiências de desregulamentação do setor, quanto aos países em desenvolvimento, onde o processo de reestruturação é mais lento. Verifica-se que estas alterações regulatórias nos países desenvolvidos expõem a problemática das relações entre agência regulatória e os interesses estratégicos dos novos agentes do setor. Em suma, os modelos regulatórios têm como desafio num ambiente de liberalização, monitorar a trajetória concorrencial das operadoras salvaguardando os interesses do usuário e estimulando as inovações tecnológicas para o setor.

No Brasil, a privatização do Sistema Telebrás, em 1998 e a implementação de um novo modelo de regulação para o setor de telecomunicações também estabeleceu uma nova trajetória para as relações entre as operadoras e o novo ambiente regulatório. Porém, é preciso que se tenha clara consciência, de que em países como o Brasil o desafio da reestruturação é maior do que em países desenvolvidos, em virtude, da necessidade em aliar-se a promoção da concorrência com universalização de serviços em redes ainda deficitárias de modernização tecnológica.

Neste contexto, a análise realizada neste trabalho possibilitou a emergência de significativas respostas às questões específicas de pesquisa, cuja base principal voltou-se para a postura estratégica adotada pela operadora regional de telefonia fixa, Telepar/Brasil Telecom, considerando-se dois momentos distintos do modelo

regulatório. Num primeiro momento, quando a estrutura de mercado caracterizou-se por ser duopolista e a configuração do ambiente competitivo esteve marcado por uma fraca disputa de mercado, principalmente nos serviços básicos de telefonia dirigidos às camadas C e D da população, o que evidenciou não somente a supremacia da Telepar sobre sua operadora espelho, *Global Village Telecom*, como os esforços da última em se dirigir a nichos específicos de mercado onde a rentabilidade mostra-se maior.

Mais ainda, levando-se em conta, que na busca inicial pela antecipação das metas no sentido de explorar novos mercados e serviços, a Brasil Telecom seguia uma estratégia de caráter global, consonante com aquela adotada por sua parceira Telecom Itália. Num segundo momento, com a abertura do mercado para outras operadoras e por conta de conflitos com a operadora italiana que levaram a Brasil Telecom à decisão de não antecipar as metas de universalização, as possibilidades são de que a Telepar adote uma estratégia multinacional, enfocando as dimensões locais do ambiente competitivo, considerando sobretudo que existe um grande espaço para a formação de novas alianças estratégicas entre a Telepar e as Concessionárias que já anteciparam suas metas, bem como, com possíveis entrantes, com fins de atuação fora de sua área de concessão.

As prováveis tendências na nova fase do modelo de regulação são de que as novas entrantes concentrem seus esforços em segmentos mais lucrativos, como o mercado corporativo e as camadas da população de maior poder aquisitivo, A e B, em detrimento dos segmentos já atendidos pela Telepar, como as camadas C e D da população no segmento de telefonia local.

Com efeito, apesar do cumprimento das metas de universalização pela Telepar estar atendendo a um dos pilares do novo modelo, no que se refere à concorrência na telefonia local, verifica-se que nas camadas C e D (menos rentáveis) a operadora ainda, exercerá sua supremacia, dado que, conforme mencionado, a concorrência estará segmentada com base em estratégias que atendam, em primeira instância, às camadas com maior retorno a curto prazo.

Finalmente, cabe lembrar que no sentido de cumprir com as metas de universalização, a Telepar busca um posicionamento baseado na variedade de serviços para atender as camadas mais carentes da população, enquanto busca um posicionamento baseado no enfoque no sentido de enfrentar a concorrência da GVT

e das demais concessionárias e operadoras que já anteciparam suas metas, nos segmentos de maior valor agregado.

De qualquer forma, reitera-se que na segunda fase do modelo de regulação para o setor de telecomunicações, as tendências apontam para um largo espaço cooperativo entre os integrantes do novo ambiente concorrencial, com ênfase para as novas posturas estratégicas das operadoras num cenário de desregulamentação de mercado..

6.2 PROPOSIÇÕES DE POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS PARA A DEFESA DA CONCORRÊNCIA E DA UNIVERSALIZAÇÃO

A autonomia do Órgão Regulador durante todo o processo de reestruturação do setor de telecomunicações no Brasil é de fundamental importância para o sucesso da consolidação do modelo.

A tendência internacional, tem sido a de preservar os benefícios decorrentes da liberalização do mercado, sem impedir, entretanto, futuras inovações no setor, entretanto, isto só é possível mediante o fortalecimento das políticas regulatórias e da autonomia e independência do Órgão Regulador.

Em geral, a conduta converge para dois pontos principais: a regulação específica para o setor e a implementação de políticas de defesa da concorrência. Uma regulação específica é particularmente importante no primeiro estágio da liberalização, para que a efetiva concorrência se estabeleça. As regras de antitruste complementam as do aparato regulatório e devem ser aplicadas especialmente para operadoras dominantes. O controle de fusões é também um fator importante, para que as estruturas de mercado permaneçam abertas à competição, sem eventuais perigos de movimentações à concentração.

No que se refere ao setor de telecomunicações brasileiro são válidas as tendências internacionais e, portanto, o que deve ser considerado neste momento de transição de uma estrutura duopolista de mercado na telefonia fixa local, para a abertura do mercado e desregulamentação é o estabelecimento de laços mais forte entre a Anatel e o CADE. Isto, em virtude de que esta fase, é, a das " grandes oportunidades de negócios" para as operadoras e portanto, o momento de grandes

estratégias. A política para defesa da concorrência deve ter um alcance em longo prazo, vinculando este cenário atual, ao do ano de 2005 quando não haverá regras para os agentes operarem no mercado, ou seja, a total desregulamentação.

Um dos primeiros degraus nesta direção é o estabelecimento de um critério para determinar o poder dominante das operadoras, denominado em alguns países de *significant market power (SMP)*.

Outra implicação para a nova fase é a reavaliação das assimetrias regulatórias a favor das entrantes, em razão de que, no segmento local de telefonia esta realidade encontra-se muito distante da concorrência desejada pelo órgão regulador.

E finalmente, reitera-se a necessidade de uma forte política regulatória em longo prazo, no sentido de proteger o direito dos usuários e consolidar os princípios do modelo de reestruturação, a universalização e a concorrência. Principalmente, porque numa fase posterior, em 2005, sem possíveis metas de obrigatoriedade, que papel a universalização ocupará dentro deste cenário de total desregulamentação?

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M.W de. **Reestruturação, internacionalização e mudanças institucionais das telecomunicações: lições das experiências internacionais para o caso brasileiro.** 1994, Tese (Doutorado em Economia) - IE/UNICAMP, Campinas.

_____. **A reforma do modelo de telecomunicações: o menu internacional e a opção brasileira em Telecomunicações, Desregulamentação e Convergência Tecnológica: uma análise comparada.** Campinas, SP: UNICAMP/ IE, 1999, p. 43-71.

_____. **Investimento e privatização das telecomunicações no Brasil: dois vetores da mesma estratégia.** Campinas. Disponível na Internet em <http://www.eclac.cl>. Acesso em 2000.

AMERICAS TELECOMMUNICATIONS INDICATORS 2000, UIT, abril 2000, disponível na Internet em <http://w.itu.int>. Acesso em maio de 2000.

ANATEL. **Brasil: a nova era das telecomunicações.** Edição Especial. Brasília: 1998. Disponível em <http://www.anatel.gov.br>. Acesso em 1999.

ANATEL. **Relatório de Gestão 2000.** Brasília, 2001. Disponível na Internet em <http://www.anatel.gov.br>. Acesso em 2001.

ANATEL. **Resolução nº 30 de 29 de junho de 1998. Aprova o plano geral de metas de qualidade para o serviço telefônico fixo comutado.** Brasília, 1998. Disponível na Internet em <http://www.anatel.gov.br>. Acesso em 1999.

ANATEL. **Consulta Pública nº 308. Regulamento para expedição de autorização para a prestação de serviço telefônico fixo comutado destinado ao uso do público em geral – STFC.** Brasília. Disponível na Internet em <http://www.anatel.gov.br>. Acesso em 2001.

ANATEL. **Regulamento para expedição de autorização para a prestação de serviço telefônico fixo comutado destinado ao uso do público em geral de 29.11.2001 – STFC.** Brasília. Disponível na Internet <http://www.anatel.gov.br>. Acesso em 2001.

ANATEL. **O papel do Órgão Regulador na transição para a era pós-2001 das telecomunicações brasileiras.** Brasília. Apresentação em Power Point. Disponível na Internet em <http://www.anatel.gov.br>. Acesso em 2001.

ANATEL. **PASTE – Programa de Ampliação e Recuperação do Sistema de Telecomunicações e do Sistema Postal.** Brasília, 2000. Disponível na Internet em <http://www.anatel.gov.br>. Acesso em 2001.

- ANSOFF, I. **A nova Estratégia Empresarial**. São Paulo: Ed. Atlas, 235p.
- BAIN, J. **Barriers to new competition**. Cambridge: Harvard University Press, 1984.
- BAUMOL, W. **Contestable markets. An uprising in the theory of industrial structure**. *American Economic Review*, v. 72, n.1, mar. 1982.
- BRANDÃO, Carlos Alberto. **A política de Telecomunicações no Brasil: do monopólio público ao recente processo de privatização e regulamentação**. *Leituras de Economia Política*, Campinas, v. 16, n. 04, p. 67-86, out./dez, 1996.
- BNDES. **Cadernos de Infra-estrutura – fatos e estratégias**. As Telecomunicações no Brasil, nº 15. 2000. Disponível na Internet em <http://www.bndes.gov.br>. Acesso em 2001.
- BNDES. **Cadernos de Infra-estrutura – fatos e estratégias**. As Telecomunicações no Brasil, nº 14. 2000. Disponível Internet em <http://www.bndes.gov.br>. Acesso em 2001.
- BRASIL TELECOM. **Relatórios Anuais de 1999 e 2000**. Disponível na Internet em <http://www.brasiltelecom.com.br>. Acesso em 2001.
- BRASIL TELECOM. **Apresentação de Dados Trimestrais, 2001**. Disponível na Internet em <http://www.brasiltelecom.com.br>. Acesso em 2001.
- CÂNDIDO FILHO *et al.* **Investimento e Financiamento da Infra-Estrutura no Brasil: 1990/2002**. Brasília: IPEA, 1999. (Texto para Discussão)
- CARLTON, D. e PERLOFF, J. **Modern Industrial Organization**. Addison Wesley, 3 ed. 2000. 780pp.
- CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996. 335p.
- CUNHA, André Moreira. **Algumas características recentes da internacionalização da produção e a inserção do capital estrangeiro na economia brasileira**. *Leituras de Economia Política*, Campinas, v. 3, p.89-114, dez. 1996.
- EUROPEAN COMMISSION. **Towards an Information Society Approach: In Green Paper on the convergence of the telecommunications, media and information technology sectors, and the implications for regulation**. Brussels, December, 1997
- FAGUNDES, J. **As Telecomunicações no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Economia). 1998. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- _____. **A regulação dos Serviços de Telecomunicações no Brasil: Transformações Internacionais**. Rio de Janeiro: IE/UFRJ.1997, (Texto para Discussão).

FAGUNDES, J, PONDE, J. L. **Barreiras à Entrada e Defesa da Concorrência: Notas Introdutórias**. Rio de Janeiro: UFRJ/RACE/NUCA, 1998, (Texto para Discussão)

FAGUNDES, J. e TAUILLE, J..R. **Telecomunicações e Competitividade Industrial**. *Revista Série Documentos*, Rio De Janeiro, IE/UFRJ. 1995.

FARHANGMEHR. M e EIRIZ, V. **Domínios de Cooperação e tipos de Alianças Estratégicas envolvendo empresas industriais**. Universidade do Minho, 1997. (Texto para Discussão).

FERRAZ, João Carlos *et al.* **Made In Brazil – Desafios Competitivos para a Indústria**. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

FIANI, R. **Uma abordagem abrangente da regulamentação de monopólios: exercício preliminar aplicado às telecomunicações**. Rio de Janeiro: IE/IFRJ, (Texto para Discussão, n. 411)

GAZETA MERCANTIL. **Telecomunicações: a era da concorrência**, Relatório, São Paulo, 2001.

GHEMAWAT, P. **Estratégia**. Rio de Janeiro:Campus, 1999.

GILLE,I. **La politique publique des telecommunications ; service publique versus service universel**. In RALLET, A . ; MUSSO, P. **Stratégies des Communication et territoires**. Paris, 1995, p.155-66.

GUIMARÃES, E. A . **Acumulação e Crescimento da Firma: um estudo de organização industrial**. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1987, 196p.

HERRERA, A . **A Reforma Del Sector de Telecomunicaicones em Brasil: Asimtria Regulatória, Competência y Universalizacion de los Servicios**. Brasília: 1998

LABINI, Paolo Sylos. **Oligopólio e Progresso Técnico**. Rio de Janeiro: Forense Universitária,1980, 306p.

LAFFONT, J.J; SHARKEY, W.W; e GASMI, F. **Competition, Universal Service and Telecommunications Policy in Developing Countries**. March, 2000. Disponível na Internet em OCDE. Acesso em 2001.

MACULAN, A., LEGEY, L.R. **As experiências internacionais para as telecomunicações e a reestruturação dos serviços no Brasil**. *Revista de Economia Política*. São Paulo, v.16. n.4, p.67-86, out/dez. 1996.

_____. **Um novo sistema de regulação das telecomunicações no Brasil: as experiências internacionais e os elementos para a reestruturação dos serviços de telecomunicações**. *Revista Série Documentos*. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 1995.

PAULA, T.H.P. **Tecnologia e Arcabouço Institucional: as transformações recentes no setor de telecomunicações no Brasil numa abordagem evolucionista**. 1999, Dissertação (Mestrado em Economia), Universidade Federal do Espírito Santo.

PIRES, J.C.L. **Políticas Regulatórias no Setor de Telecomunicações: a experiência internacional e o caso brasileiro**. Brasília: BNDES, 1999, (Texto para Discussão n. 71). Disponível na Internet em <http://www.bndes.gov.br>. Acesso em 2000.

PIRES, J.C.L. **A Reestruturação das Telecomunicações no Brasil**. *Revista do BNDES II*. Brasília: BNDES, 1999. (Texto para Discussão). Disponível na Internet em <http://www.bndes.gov.br>. Acesso em abril de 2000.

PIRES, J.C.L. e DORES, **Fusões e Aquisições no setor de telecomunicações: características e enfoque regulatório**. Brasília: BNDES, 2000. (Texto para Discussão n. 83). Disponível na Internet em <http://www.bndes.gov.br>. Acesso em 2000.

POSSAS, M.L. **Competitividade Sistêmica e Política Industrial: implicações para o Brasil**. Campinas: IE/UNICAMP, 1993.

_____. **Estruturas de Mercado em Oligopólio**. São Paulo: Hucitec, 1987. 181p.

POSSAS, M. FAGUNDES J. e PONDÉ, J.L. **Regulating competition in oligopoly: the case of telecommunication in Brazil**. Estocolmo, 1998.

_____. **Defesa da Concorrência e Regulação de Setores de Infra-estrutura em transição**. Rio de Janeiro. IE/UFRJ, 1998. (Texto para Discussão).

POSSAS, M.S. **Concorrência e Competitividade: notas sobre a estratégia e dinâmica seletiva na economia capitalista**, 1993. Tese (Doutorado em Economia), IE/UNICAMP, Campinas.

PORTER, Michael E. **Competição – On Competition: estratégias competitivas essenciais**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

PORTER, M. e MILLAR, H. **Como a informação proporciona vantagem competitiva**. In: **Competição – On Competition: estratégias competitivas essenciais**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

PINDYCK, R e RUBINFELD, D. **Microeconomia**. São Paulo: Makron Books, 1994, 968p.

RESENDE, M. **Regimes Regulatórios: possibilidades e limites**. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 1998. (Texto para discussão nº 410).

ROOS, J. e LORANGE, P. **Alianças estratégicas : formação, implementação e evolução.** São Paulo : Ed. Atlas, 1996.

RUELAS, J. **México y EUA en la Revolución Mundial de las Telecomunicaciones.** México, 1998. Disponível na Internet em <http://www.lanic.utexas.edu>. Acesso em 2001.

ROIG, B. **Estratégias Cooperativas.** Revista IESE. Marzo-abril, 1989.

SHIMA, Walter Tadahiro. **Regulação e Concorrência no Serviço de Telefonia Fixa Comutado do Brasil.** 1999. Tese (Doutorado em Economia) – IE/UFRJ, Rio de Janeiro.

SHIMA, W.T e De NEGRI. A história da Telepar: progresso técnico, estratégias e mudanças organizacionais. **Anais do III Congresso Brasileiro de História econômica/IV Conferência Internacional de Histórias de Empresas.** Curitiba, 1999.

SCHWARTZ, M. Telecommunications Reform in the United States: promises and pitfalls. In: **Telecommunications and Energy in Systemic Transformation: International Dynamics, Deregulation and Adjustment in Network Industries.** New York, 1996.

SCHUMPETER, Joseph A . **Capitalismo, Socialismo e Democracia.** 5 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1984, .534p.

STIGLER, G. **The Citizen and the State,** 1975.

TAPIA, Jorge Ruben Biton e DALMAZZO, R.. O significado do Serviço Universal frente à liberalização das telecomunicações e à Sociedade da Informação. **Revista Telecomunicações, Desregulamentação e Convergência Tecnológica: uma análise comparada.** Campinas, SP: UNICAMP/ IE, 1999, 254p.

TELECOM ITÁLIA. Annual Report, 1998. Disponível na Internet em <http://www.telecomitalia.it>. Acesso em 2001.

_____. Annual Report, 1999. Disponível na Internet em <http://www.telecomitalia.it>. Acesso em 2001.

_____. Annual Report, 2000. Disponível na Internet em <http://www.telecomitalia.it>. Acesso em 2001.

TELEFÓNICA. Annual Report, 2000. Disponível em <http://www.telefonica.es>. Acesso em setembro de 2001.

TELEPAR. Relatório Anual 1999. Curitiba.

THOMPSON, A.A. e FORMBY, J. **Microeconomia da Firma: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Prentice-Hall do Brasil, 1998.

TYLER, M. e BEDNARCZYK, S. R. Regulatory Institutions and Process in Telecommunications: international study of alternatives. In: **Telecommunications Policy**, volume 17, nº. 9, dezembro, 1993, pp. 650-77.

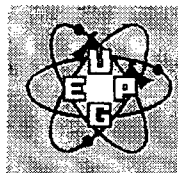
VARIAN, H. **Entry and Cost Reduction**. University Michigan, (Working Paper), 1994.

VISCUSI, W, VERNON, J., HARRINGTON, J.R. **Economics of Regulation and Antitrust**. 2ed. Mit Press, 1995.

VOGEL, Steven K. **International Games with National Rules: Competition for Comparative Regulatory Advantage in Telecommunications and Financial Services**, (Working Paper nº 88), 1996.

WHOLERS, M.A e FERREIRA Jr. A Regulamentação e privatização das telecomunicações no Brasil: enfoque teórico e comparação internacional. **Anais do XXVI Encontro Nacional de Economia (ANPEC)**. Vitória, 1998.

WHOLERS, M.A e BAPTISTA, M. **A flexibilização do monopólio das telecomunicações: desafios e mitos**. Campinas: IE/UNICAMP, 1995. (Texto para discussão nº 49), 1995.



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA
CONVÊNIO UEPG-UFSC
MESTRADO EM ECONOMIA INDUSTRIAL
TURMA ESPECIAL-UEPG



ANEXO 1

ROTEIRO DE ENTREVISTA NA BRASIL TELECOM

Nome:

Endereço:

Telefone:

Responsável pelas informações:

Cargo/Função:

Data da Entrevista:

1. ALIANÇAS

- 1.1) Qual é a vantagem competitiva mais imediata que a BRASILTELECOM possui ao ter a participação da Telecom Itália em seu consórcio?
- 1.2) Qual foi o fator mais atrativo para a entrada da operadora no setor de telecomunicações brasileiro?
- 1.3) Ao consolidar ativos em determinada região pode-se garantir uma significativa participação geográfica em determinados mercados. Uma presença em larga escala nem sempre significa grandes receitas, mas no jogo da conectividade ter mais pontos de presença significa um impacto positivo no resultado final. Isto é válido para a estratégia de penetração da Telecom Itália operadoras no mercado brasileiro de telecomunicações?

2. MERCADO E AMEAÇA À ENTRADA

- 2.1 Como a BRASILTELECOM avalia seu poder de inibir possíveis entradas em seu mercado a partir de 2001, com a antecipação das metas por outras operadoras?
- 2.2 Com a abertura do mercado de telecomunicações, a partir de 2002, as tendências apontam para a realização de acordos cooperativos e fusões de operadoras. Este fator, ou seja, a excessiva cooperação entre as operadoras, pode prejudicar a concorrência nesta nova fase do modelo para o setor?
- 2.3 A tecnologia é a grande alavanca do setor de telecomunicações. Nestes termos a tecnologia é uma forte barreira à entrada hoje no setor, ou qualquer outra operadora consegue facilmente adentrar o setor?
- 2.4 Qual é o peso que o investimento tem como barreira à entrada no setor de telecomunicações?

3. MERCADO E O PROCESSO DE CONCORRÊNCIA

- 3.1 O que define a concorrência entre as operadoras de telecomunicações no Brasil? É uma concorrência por inovação de serviços, ou é uma concorrência por segmentos, onde cada tipo de serviço tem uma estrutura diferente e, portanto estratégias diferentes?
- 3.2 Três anos após a privatização do setor de telecomunicações, as empresas espelhos reúnem uma carteira de 720 mil clientes em todo o Brasil, enquanto as três concessionárias, Telemar, Brasil Telecom e Telefônica superam os 40 milhões de assinantes. Em sua avaliação, existe chance ainda de se consolidar um processo de concorrência entre as empresas espelhos e as concessionárias?

4. CONCORRÊNCIA E O PROCESSO DE REGULAÇÃO

- 4.1 Em sua avaliação, até que ponto as metas de universalização dos serviços telefônicos, impostos pela agência reguladora é um fator inibidor para a consolidação da concorrência?
- 4.2 Em sua avaliação, a concorrência propriamente dita, somente ocorrerá com o processo de abertura do mercado em 2002, quando uma operadora invadir a área de abrangência da outra.?
- 4.3 A necessidade dos concorrentes negociarem a utilização da infra-estrutura pertencente às Concessionárias é uma obrigatoriedade de cooperação concorrencial?
- 4.4 As concessionárias estão sendo pressionadas pelas operadoras de longa distância e espelhos, para a negociação sobre o *unbundling* e estão sendo acusadas de exercerem o monopólio do acesso ao usuário final, o que impede

outras operadoras de oferecerem serviços de valor adicionado aos usuários. Como fica a negociação desta questão, em razão da abertura do mercado em 2005, e da possível abertura do mercado para as operadoras que cumprirem suas metas até final de 2001? Isto pode comprometer realmente o processo de concorrência ou a tendência é de que as operadoras locais acabem sendo mais cooperativas em termos de permuta de capacidade e acordo de serviços?

- 4.5 Dada à questão regulatória sobre o regime de tarifas e a impossibilidade de estabelecer subsídios cruzados, o que teria o efeito de alavancar o *portfólio* de serviços prestados e a prestar pela Telepar?
- 4.6 É possível conciliar estratégia global com estratégias locais de mercado, em razão das peculiaridades do aparato regulatório do setor de telecomunicações de cada país em que a Telecom Itália atua?
- 4.7 Até que ponto a regulação pode afetar a competitividade das operadoras?
- 4.8 Se não existisse nenhum tipo de regulação, a Telepar seria mais competitiva no setor?
- 4.9 Em sua avaliação, com a possibilidade de realização de acordos de cooperação a partir de 2002, é conveniente deixar de antecipar as metas impostas pelo Órgão Regulador, tendo em vista as facilidades de atuação fora de sua área de abrangência, através destes acordos com outras operadoras?

5. A BRASIL TELECOM E O ESTADO DO PARANÁ

- 5.1 Qual a representatividade do mercado paranaense para a Brasil Telecom?
- 5.2 Quais as implicações econômicas e sociais do não cumprimento das metas impostas pelo órgão regulador, para o estado do Paraná?
- 5.3 Qual a natureza dos investimentos que a Brasil Telecom pretende realizar no Estado do Paraná?