pag24_30.qxd 21.12.04 12:05 Page 24

Greg Salibian/Folha Imagem

O ritmo acelerado da evolução tecnológica facilita a vida de pessoas e empresas e demanda novas regras para o setor de telecomunicações

Ricardo Labastier

Amanda Vieira, de Brasília, que usa o programa Skype e fica à vontade para falar de graça; no alto, uma central da Telefônica, em São Paulo

pag24_30.qxd 21.12.04 12:06 Page 25

Por **Clarissa Furtado**, de Brasília

Admirável mundo novo

Assistir a filmes no celular? É possível. Ligação de um ponto a outro do planeta pagando tarifa local? Já existe. Transmissão de videoconferência por um pequeno computador de mão? Acontece faz algum tempo. E há muito mais novidades sendo gestadas nos laboratórios. A idéia da aldeia global está se tornando realidade. O fenômeno que vem se verificando é a convergência das tecnologias de comunicação. As descobertas recentes permitem a integração entre um emaranhado de redes de transmissão de voz, dados e imagens e, com isso, mercados que antes eram distintos começam a se misturar e a disputar consumidores. Foi dada a largada para a competição entre operadoras de telefonia, emissoras de televisão e rádio, provedores de internet, fabricantes de hardware, de software e de eletroeletrônicos e, pelo menos na teoria, é o usuário final, seja ele particular ou corporativo, o grande vencedor dessa corrida.

O ritmo alucinante dessa mudança tecnológica no setor de telecomunicação já impõe a definição de novos sistemas regulatórios apenas seis anos após a privatização das empresas de telefonia fixa e sete anos após a aprovação, em 1997, da Lei Geral das Telecomunicações (LGT) e a criação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). E, também, traz riscos tanto para os consumidores quanto para as empresas. Para o usuário, o principal é a concentração do mercado, com as grandes corporações engolindo as pequenas, o que poderia resultar num aumento de tarifas e na queda da qualidade de serviços. Esse poderá ser o caso, por exemplo, da transmissão de conteúdos (notícias, vídeos, música, entre outros). As gigantes do ramo da telefonia já demonstram, em nível global, bastante fôlego de investimento nesse filão. Se as regras não forem claras e objetivas, a produção e a veiculação ficará, em pouco tempo, na mão de poucas companhias.

Universalização Para Floriano de Azevedo Marques, advogado e professor de direito público da Universidade de São Paulo (USP), o avanço da tecnologia proporciona uma sinergia entre serviços completamente distintos, como o de telefone fixo e móvel. "Isso está levando as empresas de telefonia fixa a ter um braço móvel e vice-versa, como acontece com a Telemar e a Oi, a Embratel e a Claro e, mais recentemente, a Brasil Telecom e sua subsidiária Telecom GSM", afirma. É bom lembrar que o crescimento da telefonia fixa tem sido bem mais lento do que o da móvel nos últimos anos. Entre 2002 e 2004 o número de telefones fixos em operação saiu de 38,8 milhões para 39,2 milhões (expansão de apenas 0,4%), enquanto o de celulares foi de 34,8 milhões para 62,1 milhões em novembro último, um crescimento de 78,4%. As expectativas de vendas de celulares para o último Natal eram da ordem de 10 milhões de unidades.

Para o mercado, as novas tecnologias trazem inúmeras oportunidades e ameaças: quem não reestruturar seu modelo de negócios corre o risco de ficar fora da festa. As empresas que atuam em regime de concessão de serviços públicos, como as de telefonia fixa e de longa distância, reclamam que podem perder altos investimentos realizados na ampliação da infra-estrutura de rede devido às obrigações de universalização impostas pelo governo. Ronaldo Seroa da Motta, coordenador de estudos de regulação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), aponta: que "todo mundo vai competir com todo mundo, só que a regulação vendeu o direito de participação em segmentos diferenciados. A dúvida é: o operador deveria assumir o risco do negócio causado pelo avanço tecnológico? Ou o risco deve ser passado para o usuário por meio de normas que impeçam essa maior competição entre as empresas?"

Avanço À época da privatização ninguém imaginava que isso pudesse ocorrer. A LGT parecia estar preparada para enfrentar as novidades que surgiriam. O ritmo de desenvolvimento tecnológico, no entanto, superou qualquer expectativa. Mas uma série de novos desafios se impõe, já que a tecnologia pode

pag24_30.qxd 21.12.04 12:06 Page 26

Entre 2002 e 2004 o número de telefones fixos em operação aumentou 0,4% enquanto

mudar o jogo de forças entre as empresas e o relacionamento delas com os consumidores.

A convergência entre as diferentes tecnologias de telecomunicação foi possível pela digitalização e pelo desenvolvimento de chips mais velozes, da comunicação sem fio e do uso das "bandas largas" de freqüência. Hoje, de uma central de controle de operações automatizada, como a da Telefônica, em São Paulo, é possível monitorar todo o tráfego de ligações e eventuais problemas no sistema. As centrais fazem a conexão entre as linhas de maneira digital, anos-luz à frente das mesas telefônicas dos anos 40, que dependiam do trabalho de várias telefonistas. Nos Estados Unidos já está funcionando algo que também não passava pela cabeça de ninguém alguns anos atrás a conexão à internet via linhas de transmissão de energia.

Surpresa É nesse cenário, em que a surpresa tornou-se rotineira, que o Brasil e o mundo se perguntam: como estabelecer um marco regulatório adequado a um segmento que muda tão rapidamente? A convergência das tecnologias já está nas ruas. A jornalista Amanda Vieira, de Brasília, utiliza o programa Skype, que permite transmitir voz pela internet, para se comunicar com amigos e familiares em qualquer parte do mundo. De graça! "Eu me sinto mais à vontade para falar, já que não tem o custo do interurbano. É uma maneira de aproveitar melhor o que pago pelo serviço de banda larga", diz. Pessoas e empresas, inclusive autarquias federais, utilizam o mesmo sistema. O serviço de voz sobre IP (Protocolo de Internet, na sigla em inglês), como o Skype, barateia muito o preço das ligações para o usuário, porém pode representar uma ameaça séria aos negócios das operadoras de telefonia fixa e de longa distância, que realizaram pesados investimentos para a universalização dos serviços.

Adaptações da LGT ou até a aprovação de novas leis para o setor podem ser necessárias, mas também existe a possibilidade de resolver os futuros problemas por meio de regulamentos editados caso a caso. O que a maioria dos estudiosos considera ideal é não impedir o avanço tecnológico e buscar uma transição gradual entre os modelos regulatórios, porque mudanças bruscas podem prejudicar planos de negócios estabelecidos de acordo com as normas anteriores. "O dinamismo tecnológico é tão grande que a regulação também tem de ser dinâmica. O desafio é conciliar flexibilidade na regulação com estabilidade jurídica, já que ninguém investe quando as regras mudam o tempo todo", diz o consultor Gesner Oliveira, da empresa paulista de consultoria Tendências, ex-presidente do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (leia artigo na pág. 31).

Futuro Numa espécie de corrida contra o relógio, o governo brasileiro busca conhecer todas as probabilidades da convergência para os próximos anos, bem como os planos das companhias envolvidas, para buscar as melhores alternativas para a área. O secretário executivo do Ministério das Comunicações, Paulo Lustosa, prevê para o final de agosto a conclusão de um planejamento estratégico para reestruturar o setor de telecomunicações e também o de comunicações (TV, rádio e internet). Ele seria válido para os próximos dez anos. Segundo Lustosa, o Ministério firmou um convênio com o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações (CPqD), de Campinas, para estudo de cenários para o setor. Com base nas conclusões, que devem estar prontas no início do ano, serão erguidas as diretrizes. Lustosa diz que a LGT deve ser revista, assim como

Vantagens e desvantagens para o consumidor

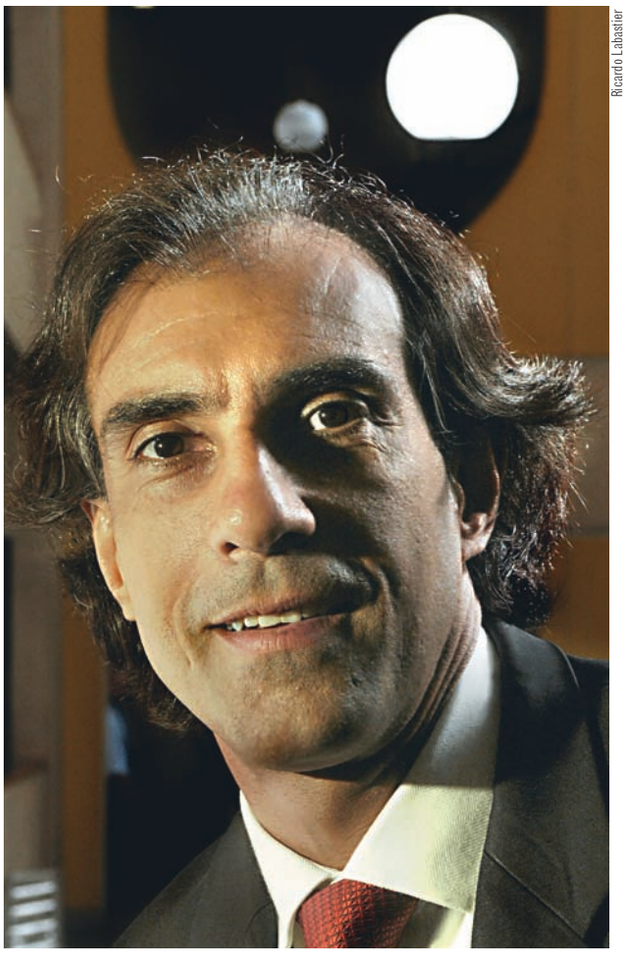
Não é por obra e graça do mercado ou do destino que hoje os brasileiros têm muito mais acesso à telefonia do que há dez anos. A ampliação do atendimento ocorreu por imposição da Lei Geral de Telecomunicações e das regras estabelecidas pela Anatel, por meio do Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU) que as concessionárias se obrigaram a cumprir quando assinaram os contratos. De 1998 a 2002, o percentual de domicílios com linha telefônica (fixa ou celular) passou de 37,6% para 61,6%. E o número de orelhões subiu de 589 mil em 1998 para 1,317 milhão em 2004.

Uma maior expansão do acesso ao telefone esbarra no preço da assinatura básica mensal, de cerca de 35 reais, que não cabe nas contas de boa parte dos brasileiros. Das linhas fixas disponíveis, 10 milhões não são utilizadas. O celular pré-pago atende, em parte, a essa demanda da população de menor renda. A base geográfica de atendimento das operadoras telefonia móvel, no entanto, ainda é bem menor do que as de fixa.

Uma das razões do custo elevado do serviço é a baixa competição entre as empresas que atuam no setor. Na telefonia fixa local a concorrência praticamente não existe. As empresas-espelho alcançaram menos de 5% do mercado (leia a tabela na pág. 29) e concentram-se na prestação de serviço ao cliente corporativo, deixando o cliente residencial com apenas uma prestadora. Em todo o mundo, é rara a concorrência nas ligações locais, pois a infra-estrutura de rede que liga a casa do usuário à central telefônica pertence a apenas uma empresa e a instalação de uma nova rede

pag24_30.qxd 21.12.04 12:09 Page 27

o de celulares registrou um salto de 78,4%. Os pré-pagos puxam a fila



Ricardo Labastier

Sacramento, da Brasil Telecom GSM: "A integração vai beneficiar o consumidor"

a Lei Postal, que já está sendo atualizada pelo Congresso Nacional. "A Lei de Radiodifusão também precisa ser objeto de uma análise crítica, até porque teremos em breve a TV e o rádio digitais. Além disso, uma coisa que não andou até hoje, mas que pretendemos agilizar o quanto antes, é uma lei específica para a comunicação eletrônica de massa, que trataria de conteúdo nas várias mídias", afirma.

Por enquanto, a regulação do serviço de telecomunicações está a cargo da Anatel e a de produção de conteúdo deverá ser feita pela Agência Nacional do Audiovisual (Ancinav), ainda em processo de criação. O conselheiro da Anatel, Plínio Aguiar, reconhece que a agência e também a legislação têm de adequar-se à nova realidade tecnológica. "Já percebemos uma forte integração nos terminais usados pelo consumidor – como computadores, telefones e televisores – nos serviços prestados, na infraestrutura utilizada e também entre as empresas. Teremos de nos adaptar", diz. Para ele, no entanto, a atuação da Anatel é limitada. "Ainda não temos uma lei que concilie as normas de radiodifusão com as de telecomunicações, por exemplo. A Anatel, como reguladora, só pode seguir o que já está previsto na LGT."

Infra-estrutura Até que cheguem as novas normas, o que a Anatel pode fazer é cuidar das questões que já estão à espera de decisão e que possuem estreita relação com as possibilidades abertas pelas tecnologias recentes. Um dos problemas mais complexos a espera de solução passa pelo compartilhamento da infra-estrutura de rede de telecomunicações, fundamental para garantir que no futuro os usuários se beneficiem das oportunidades da integração entre as mídias, usando o celular ou a televisão a cabo, para, por exemplo, descarregar imagens e

tem custo elevado. Como a Anatel não cuidou de regulamentar o *unbundling*, ou compartilhamento da rede entre as operadoras, as empresas-espelho que se estabeleceram no Brasil ficaram com sua atuação limitada. Nos Estados Unidos, onde o compartilhamento é norma, elas têm 12% do mercado. Na Alemanha sua participação chega a 35%. No Brasil, a concorrência ficou praticamente restrita às ligações de longa distância, principalmente depois que as empresas regionais puderam entrar no mercado nacional e nas ligações internacionais, a partir de 2002 (veja quadro na pág. 28).

A conseqüência dessa situação é que, embora os serviços tenham se disseminado, o setor é campeão de reclamações nos órgãos de defesa do consumidor. Em 2003, o Procon de São Paulo recebeu 11.069 reclamações relativas ao serviço de telefonia. Esse foi, pelo sexto ano seguido, o primeiro item na lista negra dos consumidores. As principais queixas não são mais quanto à qualidade das ligações ou à falta de linhas: referem-se a erros ou problemas nas cobranças e ao alto preço das tarifas.

Antes da privatização, houve um forte reajuste dos preços, que chegou a 2 mil pontos percentuais no caso da assinatura básica. "Imaginamos que a partir daí haveria uma estabilidade, mas não foi o que aconteceu. A assinatura básica, que consideramos nem deveria existir, teve um reajuste de 150% de 1998 a 2004, ante a uma inflação em torno de 50%", diz Léo Sztutman, economista e consultor do Instituto de Defesa do Consumidor (Idec). "A promessa de que haveria competição e, com isso, os preços ficariam mais baixos não se realizou." O modelo tarifário está sendo mudado, com a aplicação de regras baseadas no custo do serviço e com a criação de um índice setorial que substituirá o questionado IGP-DI.

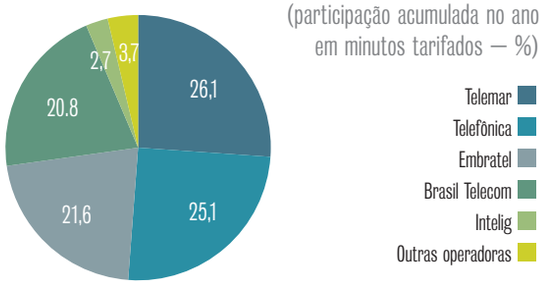
Outro obstáculo a ser superado pelo consumidor é o acesso à Anatel e às operadoras. Poucas mantêm salas de atendimento ao público e, na maioria das vezes, o consumidor que se sente lesado tem de enfrentar burocracia e a padronização do atendimento de um call center, conhecidos pela dificuldade e demora na resolução dos problemas.

pag24_30.qxd 21.12.04 14:22 Page 28

O mercado das telecomunicações

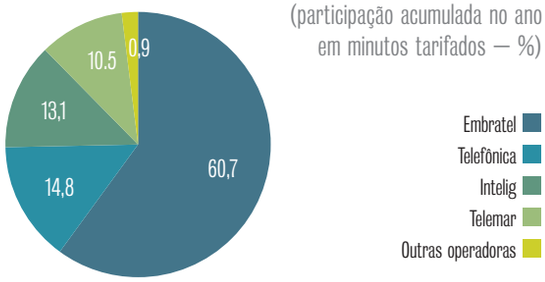
LIGAÇÕES NACIONAIS DE LONGA DISTÂNCIA

(participação acumulada no ano em minutos tarifados — %)



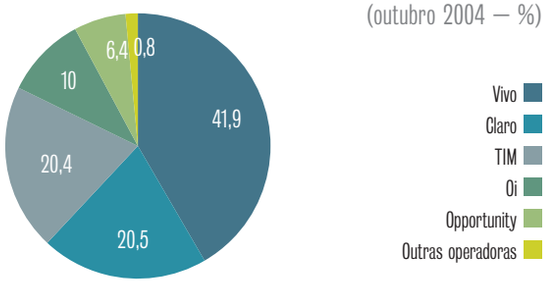
LIGAÇÕES INTERNACIONAIS DE LONGA DISTÂNCIA

(participação acumulada no ano em minutos tarifados — %)



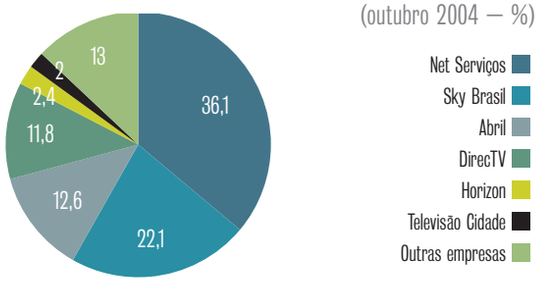
PARTICIPAÇÃO DAS EMPRESAS DE TELEFONIA MÒVEL

(outubro 2004 — %)



PARTICIPAÇÃO DAS EMPRESAS DE TV POR ASSINATURA

(outubro 2004 — %)



Fonte: Anatel (dados preliminares)

vídeos. Como a malha de transmissão era uma só e foi privatizada em trechos, concedidos a diferentes operadoras, tornou-se necessária a interconexão dos serviços para que fosse possível a comunicação entre regiões atendidas por diferentes companhias. As grandes operadoras de telefonia fixa são as proprietárias da parte mais cobiçada das redes – o último quilômetro, que liga a casa ou empresa do usuário à central de distribuição – e quem precisa do compartilhamento são, principalmente, as fornecedoras de serviços de conexão à internet por banda larga e as operadoras de telefonia de longa distância (Embratel e Intelig). Não é difícil imaginar a infinidade de questionamentos, de todas as partes envolvidas, sobre as cobranças da utilização da estrutura. São tantas que a Anatel está discutindo, por meio de consultas públicas, regras para um novo sistema de cobrança das operadoras pela interconexão. As linhas gerais do modelo já foram previstas no decreto 4.733, de junho de 2003.

Para o diretor de projetos especiais da Telemar, Mário Dias Ripper, o modelo brasileiro de regulação foi construído com base em associações entre os serviços e as plataformas tecnológicas que eles usavam. "Isso não fará mais sentido daqui a algum tempo, já que todos poderão usar as mesmas tecnologias", diz. Segundo ele, enquanto as concessionárias do sistema de telefonia fixa seguem uma regulamentação mais rígida e estariam sofrendo restrições para evoluir em seus modelos de negócio, as empresas que entraram na segunda fase da privatização (as espelhos e depois as espelhinhos), as operadoras de telefonia móvel e os provedores de internet estão sujeitos a uma regulamentação mais branda e podem modificar sua atuação de acordo com as novidades do mercado.

Regulação mínima Na Comunidade Européia, foram gastos quatro anos para mudar o modelo de regulação em busca de uma melhor adaptação ao novo cenário. Os europeus acabaram optando por sair de um sistema que previa licenças para cada tipo de serviço, como ocorre hoje no Brasil, para uma norma que dispensa todos os participantes de obter autorização para atuar, desde que se enquadrem em certo número de exigências, voltadas principalmente para o respeito ao consumidor. "O regulador europeu só se preocupa com quem tem um controle de mercado muito grande", diz Ripper.

Em recentes consultas públicas, a Anatel também está buscando seguir o caminho de regulação mínima, atuando apenas nos casos em que há risco de prática anticompetitiva e criando, para isso, a figura das operadoras com Poder de Mercado Significativo (PMS). Uma das justificativas é que o mercado a ser considerado poderá ser revisto ao longo do tempo, contemplando as mudanças tecnológicas e a convergência. O problema, apontado por Floriano Marques, é que será preciso encontrar um equilíbrio entre a situação das concessionárias, que já foram sujeitas a obrigações como as metas de universalização, e

pag24_30.qxd 21.12.04 12:10 Page 29

e pelo desenvolvimento da comunicação sem fio e das bandas largas de freqüência

Ricardo Labastier

Mattos, da UNB: "Ainda não é possível dizer que o telefone móvel seja um substituto perfeito do fixo"

A evolução da concorrência após a privatização

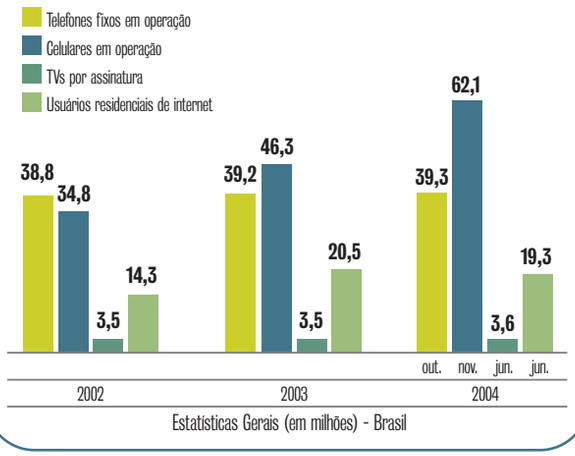
Participação por tipo de empresa no segmento de telefonia fixa local (em %)

Ano	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Concessionárias	100	100	96,4	96,3	95,6	95,2
Espelho	0	0	3,6	3,7	4,4	4,8

Fonte: Telecom 2004

A expansão das telecomunicações

A modalidade que mais cresce no país é a telefonia celular



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e Anatel

a situação das operadoras com PMS.

Para o economista e professor da Universidade de Brasília (UNB) César Mattos, dentro do conceito econômico de concorrência, ainda não é possível dizer que o telefone móvel seja um substituto perfeito do fixo, já que eles não têm exatamente a mesma função e o mesmo público. Essa é uma dúvida que deve surgir quando forem definidas as abrangências dos mercados significativos. Na prática, no entanto, não se pode negar que existe uma disputa entre os dois tipos de telefone. Em todo o mundo, um número cada vez maior de pessoas opta por ter apenas um número, que é móvel. No Japão, 35% do tráfego local já é na rede móvel, enquanto na Europa o percentual é de 22% e nos Estados Unidos 20%. No Brasil registra-se uma situação peculiar: a grande abrangência do celular pré-pago, que possibilita o acesso à comunicação pelas pessoas de renda mais baixa, que não têm condições de arcar com a assinatura básica do serviço de telefonia fixa.

Contabilidade A integração entre os serviços já acontece no mundo dos negócios, no Brasil. As empresas parceiras ou do mesmo grupo estão oferecendo a substituição das tarifas móveis por tarifas fixas nas áreas de origem e o atendimento integrado aos consumidores. A convergência ficará ainda mais explícita quando começarem a chegar ao país os aparelhos híbridos. Eles possibilitam a conexão pela linha fixa enquanto o usuário está em casa ou no local de trabalho e, quando ele se desloca, conectam-se à rede de telefonia móvel. São os *bluephones* (telefones azuis), que já funcionam na Inglaterra. Para Ripper, a partir do momento que uma empresa fixa se funde formalmente a uma operadora de celular, surgem problemas na regulação. "Começa a se misturar um serviço que é concessão com um que é autorização. É preciso haver certas regras, que exijam, entre outras coisas, contabilidade separada entre as duas partes."

O presidente da Brasil Telecom GSM, Ricardo Sacramento, diz que as contabilidades já são separadas e garante que a integração irá beneficiar o consumidor. "Não estamos forçando a

pag24_30.qxd 21.12.04 12:10 Page 30

Pessoas e empresas já utilizam o serviço de voz sobre IP que barateia as ligações

Ricardo Labastier

Aguiar, da Anatel: "A legislação tem de se adequar à nova realidade tecnológica"

convergência, as pesquisas de mercado com os usuários é que nos indicaram esse caminho. Com isso, pudemos oferecer um desconto de 45% nas tarifas ao usuário que ligue de um fixo para móvel, e vice-versa, da nossa companhia, o que nos propicia aumento do tráfego", diz. O desconto foi possível porque a tarifa de interconexão pelo uso da rede móvel nas ligações de fixo para móvel, geralmente bastante alta, passará a ser cobrada entre empresas do mesmo grupo.

Não há como negar, no entanto, que a fragilidade na regulamentação pode dar margem a uma série de problemas. Existem decisões antitruste, em alguns países, determinando que as operadoras fixas vendam seus negócios em outra área. "O problema é que a regulação para a telefonia fixa é mais forte. O sistema de tarifação do novo modelo que a Anatel está propondo prevê que, quanto maior for a taxa de rentabilidade do serviço das fixas, maior deve ser a queda nas tarifas ao consumidor. Com a união entre as duas empresas, a rentabilidade pode ser transferida para o serviço móvel e, assim, pode-se escapar da redução do preço", diz Mattos.

Vídeo Outro ponto delicado a ser abordado pelos reguladores é a integração da telefonia com a prestação de serviços de transmissão de vídeo e de dados. Por um lado, companhias de celular já têm como oferecer aos clientes a possibilidade de assistir partes de programas de TV, filmes ou noticiários. Por outro, as operadoras de TV a cabo também se preparam para oferecer serviços de voz e de multimídia por meio de sua infra-estrutura. A TV digital também entra em cena abrindo novas fronteiras para os dois lados: as telecom podem oferecer conteúdo e as empresas de radiodifusão podem oferecer serviço de voz e dados. O problema é que a Lei Geral de Telecomunicações, a Lei da Radiodifusão, a Lei da TV a cabo e as regras para a internet não têm muitos pontos em comum.

O advogado Marques ressalta que a mudança é significativa porque, até hoje, a indústria de telecomunicações era a única que não entregava nenhum conteúdo, fazia apenas o transporte do serviço, ao contrário do que ocorre com a indústria de energia ou de saneamento. "Agora, ela está se aproximando cada vez mais do fornecimento de conteúdo, o que pode ser constatado pelo grande número de empresas provedoras de serviços de internet proprietárias de teles", diz. Segundo ele, a possibilidade de união dos serviços está causando uma guerra que pega fogo, nos bastidores, entre as empresas de radiodifusão e as de telefonia celular, cada uma delas invadiram o território das outras. Embora as teles brasileiras estejam acertando parcerias com empresas como a Globo para a transmissão de conteúdo, existe um receio no mercado de radiodifusão, primeiro porque as companhias de telecomunicações são transnacionais e podem trazer conteúdo estrangeiro, e depois porque os grupos de mídia brasileiros estão enfrentando crise financeira e têm menos recursos para investimentos do que as teles.

Para evitar maiores dificuldades, as emissoras de TV articularam a elaboração de uma proposta de emenda constitucional, apresentada pelo senador Maguito Vilela e já em tramitação no Congresso, que estabelece que as teles também se sujeitem à regra constitucional que limita a 30% a participação de estrangeiros na composição acionária das empresas produtoras de conteúdo.

Toda essa reviravolta acontece em um momento que não é dos melhores para a Anatel. A agência, que foi a primeira criada no Brasil, está debilitada e em compasso de espera pela votação do projeto de lei do governo que altera as regras para todas as agências. A proposta, elaborada pela Casa Civil, retira autonomia e independência dos órgãos reguladores. No caso específico da Anatel, haveria também um enfraquecimento pela retirada do seu poder de conceder licenças – o que passaria a ser novamente atribuição do Ministério das Comunicações.

A quantidade de novidades nessa área é mesmo notável. No que diz respeito à tecnologia, que vem avançando em ritmo acelerado, no que tange aos negócios, que têm se adaptado como podem para aproveitar as oportunidades que surgem, e também na esfera governamental, que faz um enorme esforço para não perder o controle da situação e garantir que os interesses dos usuários sejam atendidos. O que se está presenciando é o nascimento de um mundo novo comparável àquele que surgiu com a invenção do telefone e da televisão, no início do século passado. De uma maneira ou de outra, os problemas deverão ser resolvidos. E a vida das pessoas jamais será como antes. d

pag31.qxd 22.12.04 12:24 Page 31

Gesner Oliveira

Reforma das agências reguladoras

José Cordeiro/AE

O projeto do governo de Lei Geral de Agências Reguladoras teve sua votação adiada para o início de 2005. É um fato desalentador, dada a urgência em adotar mecanismos claros para o estímulo do investimento privado no país. Entretanto, mesmo se fosse aprovada em 2004, a proposta estaria aquém do que é necessário para aumentar a formação de capital no país.

A arquitetura institucional de agências de segmentos de infra-estrutura é crucial para a determinação do risco regulatório e, conseqüentemente, do investimento. Uma agência reguladora deve primar pela independência, transparência, delimitação precisa de competência e excelência técnica, de forma a garantir previsibilidade e segurança jurídica.

Assim, decisões em áreas cruciais de mercados regulados devem ser tomadas por colegiados eminentemente técnicos, com a devida autonomia gerencial e financeira, que atuem fiscalizados pelos três poderes, com estrita observância da legislação e máxima transparência. Definições sobre disputas envolvendo o compartilhamento de infra-estrutura, fusões e aquisições de empresas em telecomunicações, transportes e eletricidade, entre outros segmentos, requerem critérios claros e estáveis, relativamente imunes aos ciclos político-eleitorais. Deve-se minimizar, portanto, o risco de captura dos reguladores, tanto pelo poder político quanto pelo econômico.

Para tanto, as agências devem estar sujeitas a controle externo. A transparência institucional pode ser protegida caso a legislação obrigue as agências à publicação de suas decisões, pareceres e estudos técnicos na internet. Além disso, é necessário estabelecer formas de prestação de contas mediante, por exemplo, audiências e consultas públicas em assuntos considerados estratégicos.

Embora o projeto de reforma das agências em tramitação no Congresso contemple alguns desses pontos, ainda padece de sérias limitações. Em primeiro lugar, prevê um contrato de gestão que subordina excessivamente as agências reguladoras ao Executivo. Isso porque tal instituto pode constranger o regulador em momentos de eventual conflito de interesses com o ministério ao qual a agência estiver subordinada. Os contratos de gestão propostos objetivam compatibilizar as atividades regulatórias aos programas governamentais, confundindo a atuação técnica dos reguladores com a plataforma política do governo. Em contraste, para que haja um controle externo adequado, deve-se abandonar a idéia de imposição geral de contratos de gestão a todas as agências reguladoras e implementar um controle mais sistemático por meio da Comissão de Infra-Estrutura do Congresso.

Em segundo lugar, o projeto transfere, novamente, o poder concedente aos ministérios, um retrocesso institucional. Isso aumenta a probabilidade de interferência política, além de elevar o potencial de duplicação de tarefas entre ministérios e agências. A gravidade de uma reforma centralizadora das agências transcende o sabido efeito econômico de inibição ao investimento. Um sistema de monopólios privados sem regulação independente pode ser ainda mais perverso do que o monopólio estatal do passado. A centralização em instâncias políticas de decisões cruciais para mercados de utilidades públicas dominados por operadores privados é um convite para a distribuição de favores e para a corrupção. Em vez de privilegiar o controle político-governamental das agências reguladoras, melhor faria o governo se reforçasse o controle democrático do trabalho das agências pelo Congresso e pela sociedade. A regulação moderna contém mecanismos nesse sentido e alguns deles estão presentes no próprio projeto de lei.

Apesar dos avanços ocorridos no sistema de regulação de infra-estrutura do país, persistem dúvidas quanto a suas perspectivas futuras. Se ao menos as devidas correções de rumo forem feitas no projeto de reforma das agências, a espera pela aprovação em 2005 terá tido alguma utilidade.

"Um sistema de monopólios privados sem regulação independente pode ser ainda mais perverso do que o monopólio estatal do passado"

Gesner Oliveira, ex-presidente do Cade, é consultor da Tendências, em São Paulo