

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**  
**FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE**  
**DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO**

**A AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES  
(ANATEL) E AS NEGOCIAÇÕES NO SETOR DE  
TELEFONIA FIXA**

**MELISSA FRANCHINI CAVALCANTI**

**Orientador: Prof. Dr. Dante Pinheiro Martinelli**

**SÃO PAULO**  
**2003**

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**  
**FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE**  
**DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO**

**A AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES  
(ANATEL) E AS NEGOCIAÇÕES NO SETOR DE  
TELEFONIA FIXA**

**MELISSA FRANCHINI CAVALCANTI**

**Orientador: Prof. Dr. Dante Pinheiro Martinelli**

**SÃO PAULO**  
**2003**

Reitor da Universidade de São Paulo:  
Prof. Dr. Adolpho José Melphi

Diretora da Faculdade de Economia Administração e Contabilidade:  
Profa. Dra. Maria Tereza Leme Fleury

Chefe do Departamento de Administração:  
Prof. Dr. Eduardo Pinheiro Gondin de Vasconcellos

**MELISSA FRANCHINI CAVALCANTI**

**A AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES  
(ANATEL) E AS NEGOCIAÇÕES NO SETOR DE  
TELEFONIA FIXA**

Dissertação apresentada à Faculdade de  
Economia, Administração e Contabilidade da  
Universidade de São Paulo para a obtenção do  
título de Mestre em Administração pelo Curso de  
Pós-Graduação em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Dante Pinheiro Martinelli

**SÃO PAULO  
2003**

## FICHA CATALOGRÁFICA

Cavalcanti, Melissa Franchini

Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e as negociações no setor de telefonia fixa. São Paulo, 2003.

120 p. : il. ; 30cm

Dissertação de Mestrado, apresentada à Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de São Paulo/USP – Área de concentração: Administração de Empresas.

Orientador: Martinelli, Dante Pinheiro.

1. Telecomunicações. 2. Negociações. 3. Acordo. 4. ANATEL

## ***DEDICATÓRIA***

***Dedico esta dissertação de mestrado, aos meus pais, Saul e Rita e às minhas irmãs, Milena e Maricy, com todo meu amor e carinho.***

## **AGRADECIMENTOS**

*Agradeço a Deus, por estar sempre conduzindo a trama dos meus dias.*

*Agradeço ao professor Dr. Dante Pinheiro Martinelli, amigo e orientador, pelas importantes lições de vida.*

*Agradeço à Carla A. Arena Ventura, pelo auxílio indispensável e à Verônica A. Freitas de Paula, pelas importantes discussões, fundamentais na elaboração desta dissertação.*

*Agradeço aos professores, Dr. José Augusto Giesbrecht da Silveira e Dra. Jete Jane Fiorati, que muito contribuíram com consistentes sugestões no exame de qualificação*

*Agradeço à ANATEL e à Telefônica, pelas entrevistas concedidas, essenciais à dissertação.*

*Agradeço à EMBRATEL, que embora não tenha concedido a entrevista, enviou material relevante para o trabalho.*

*"Aceita as surpresas que transformam os seus planos, derrubam os seus sonhos, dão rumo totalmente diverso ao teu dia e, quem sabe, à tua vida. Não há acaso. Dá liberdade ao Pai, para que Ele conduza a trama dos teus dias..."*

*D. Helder Câmara  
"Meditações do Padre José"*



## RESUMO

O modelo de competição introduzido no Brasil pós-privatização exigiu a criação da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) para promover o desenvolvimento das telecomunicações, por meio de infra-estrutura capaz de oferecer à sociedade serviços adequados, diversificados e a preços justos.

À ANATEL foram outorgados poderes para a implementação da política de telecomunicações: regulador, com objetivo de editar planos e regulamentos; fiscalizador, com objetivo de coibir práticas abusivas contrárias à legislação e mediador, com objetivo de compor negociações entre os agentes.

A dissertação analisou a influência da ANATEL nas negociações na telefonia fixa, tendo como base a elaboração do acordo de interconexão entre a EMBRATEL e a Telefônica, pois, nesse cenário de mudanças, as negociações e conflitos são frequentes, principalmente quando a questão é a interconexão de redes, pois os interesses econômicos das prestadoras de serviços são divergentes e o Estado cria uma obrigatoriedade de interconexão, tornando complexo o acordo.

A ANATEL exigiu que as empresas realizassem a interconexão independente de um contrato, pois para o órgão regulador o interesse público é superior. Assim, o acordo e as questões divergentes estão na ANATEL para decisão por um processo de arbitragem.

A celeridade esperada da ANATEL na gestão de conflitos não foi observada na prática, pois o acordo de interconexão está há quase um ano esperando solução. Verifica-se a importância da presença do órgão regulador, pois em razão da complexidade técnica, ele possui ferramentas que obrigam a prestação do serviço, mesmo sem o respaldo contratual.

Palavras-chaves: telecomunicações, negociações, acordo, ANATEL

## ABSTRACT

The competition model introduced in post-privatization Brazil has demanded the creation of ANATEL, which stands for National Telecommunication Agency- ('**Agência Nacional de Telecomunicações**'). Such institution is meant to promote the development of telecommunications through infrastructure capable of supplying society with adequate and diversified, fair-priced services.

ANATEL has been granted powers for the implementation of the telecommunication policy: regulation powers, aiming at editing plans and regulations; inspection powers, whose objective is to hinder counter-legislation abuse practices; and mediation powers, which aim at composing negotiations among agents.

This dissertation has analyzed ANATEL's influence on the negotiations of 'settled/fixed' telephone services, based on the elaboration of the agreement of interconnection between EMBRATEL and Telefônica. In the present scenery of changes, negotiations and conflicts are rather frequent, mainly when the point in question is the interconnection of networks, as not only do telephone companies have divergent economic interests, but the State also makes interconnections mandatory, thus making the agreement rather complex.

ANATEL demanded that the companies should consummate the interconnection regardless of a contract, as public interest is the official regulating agency's first and foremost concern. Therefore, ANATEL is holding the agreement and the divergent issues, waiting for an arbitration process.

The celerity expected from ANATEL in conflict management has actually not been noticed, as the agreement of interconnection has remained unsolved for nearly a year. The importance of the presence of the official regulating agency is quite clear, as in the face of technical complexity, such institution possesses the tools which compel the supply of the services, even without the support of a contract.

Key-Words: telecommunications, negotiations, agreement, ANATEL (which stands for National Telecommunication Agency- '**Agência Nacional de Telecomunicações**')

## **LISTA DE FIGURAS, QUADROS E TABELAS**

### **FIGURAS**

Figura 1 - Organograma da ANATEL .....	29
Figura 2 - Matriz Lei / Ética.....	48
Figura 3 - Componentes do Processo de Negociação.....	52
Figura 4 - Componentes do Processo de Negociação da Interconexão entre Telefônica e EMBRATEL.....	94
Figura 5 - Componentes do Processo de Arbitragem da Interconexão entre Telefônica e EMBRATEL.....	96

### **QUADROS**

Quadro 1 - O Papel da ANATEL na Flexibilização das Telecomunicações Brasileiras.....	72
Quadro 2 - As Negociações entre Empresas de Telefonia Fixa.....	73
Quadro 3 - Atuação da ANATEL nas Negociações no Setor de Telefonia Fixa.....	74
Quadro 4 - Poderes da ANATEL nas Telecomunicações Brasileiras.....	75
Quadro 5 - Funcionamento do Setor de Telefonia Fixa.....	76
Quadro 6 - Relevância da EMBRATEL e da Telefônica no Setor de Telefonia Fixa.....	76
Quadro 7 -Atuação da ANATEL na Elaboração do Acordo entre EMBRATEL e Telefônica.....	77

### **TABELAS**

Tabela 1 - Regiões do Plano Geral de Outorgas.....	33
Tabela 2 - Resultados consolidados da Telecomunicações de São Paulo S/A/ TELESP.....	85
Tabela 3 - Resultados Financeiros da EMBRATEL.....	87

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>CAPÍTULO 1 - A TELEFONIA FIXA NO BRASIL.....</b>	<b>13</b>
1.1. A INFLUÊNCIA INTERNACIONAL NO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES.....	14
1.2. CONTEXTO HISTÓRICO .....	16
1.3. O PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO NAS TELECOMUNICAÇÕES .....	22
1.4. A AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL) .....	24
1.4.1. ESTRUTURA INTERNA .....	26
1.4.2. PODERES E ATRIBUIÇÕES .....	30
1.4.3. INSTRUMENTOS FUNDAMENTAIS NO SERVIÇO TELEFÔNICO COMUTADO .....	32
<b>CAPÍTULO 2 - AS NEGOCIAÇÕES NO SETOR DE TELEFONIA FIXA E O PAPEL DA ANATEL.....</b>	<b>36</b>
2.1. CONCEITO DE NEGOCIAÇÃO.....	37
2.2. VARIÁVEIS BÁSICAS .....	38
2.2.1. PODER .....	39
2.2.2. TEMPO .....	41
2.2.3. INFORMAÇÃO.....	42
2.3. SOLUÇÃO DE CONFLITOS.....	44
2.4. ÉTICA .....	46
2.5. O PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO COMO SISTEMA.....	50
2.5.1. ENTRADAS .....	52
2.5.2. SAÍDAS .....	54
2.6. A ANATEL E AS NEGOCIAÇÕES NO SETOR DE TELEFONIA FIXA .....	56
2.6.1. MEDIAÇÃO .....	58
2.6.2. ARBITRAGEM .....	60

<b>CAPÍTULO 3 - PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....</b>	<b>63</b>
3.1. TIPO DE PESQUISA .....	64
3.2. ETAPAS E PERGUNTAS DE PESQUISA .....	65
3.3. MODELO DE PESQUISA .....	66
3.4. COLETA DE DADOS .....	67
3.5. PLANO DE ANÁLISE .....	69
3.6. ELABORAÇÃO DOS DADOS.....	71
3.7. ANÁLISE DOS DADOS .....	78
<b>CAPÍTULO 4 - O ACORDO DE INTERCONEXÃO REALIZADO ENTRE A EMBRATEL E A TELEFÔNICA .....</b>	<b>82</b>
4.1. A INTERCONEXÃO.....	83
4.2. AS PARTES.....	84
4.3. NEGOCIAÇÕES E CONFLITOS .....	87
4.4. ATUAÇÃO DA ANATEL .....	90
4.5. SOLUÇÃO ALTERNATIVA.....	92
4.6. O PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO.....	93
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>98</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>102</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>107</b>
ANEXO A - GUIA DA ENTREVISTA: ANATEL .....	107
ANEXO B - GUIA DA ENTREVISTA:EMBRATEL E TELEFÔNICA.....	108
ANEXO C - REGULAMENTO GERAL DE INTERCONEXÃO .....	109

## INTRODUÇÃO

As telecomunicações no Brasil e no mundo foram marcadas por diversas fases de transição, com o objetivo de acompanhar o desenvolvimento tecnológico que emergia.

Em se tratando do caso específico brasileiro, o Estado teve um papel fundamental, influenciando na regulamentação e nas possíveis negociações do setor desde 1881, o que ficou mais evidente após a década de 30, do último século.

Mudanças significativas, no entanto, iniciaram-se no final de 1995, após a aprovação da Emenda Constitucional n° 8. O Ministério das Comunicações, por meio de portarias, permitiu a participação do setor privado nas atividades de telecomunicações, mantendo os regimes de concessão, permissão e autorização, ainda garantindo o controle estatal.

Em 1996, foi aprovado um projeto de lei que regulamenta a participação de capitais externos nos serviços de telecomunicações e, em 1997, entrou em vigor a Lei n° 9.472 (Lei Geral das Telecomunicações), que dispôs sobre a organização dos serviços de telecomunicações e previu a criação e funcionamento da ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações), para regular as telecomunicações e exercer o poder concedente dos serviços públicos e administração ordenadora das atividades privadas.

No final de julho de 1998, o processo de privatização no setor de telecomunicações culminou com o leilão das empresas do Sistema TELEBRÁS, rendendo R\$ 22,08 bilhões aos “cofres públicos”. E é nesse novo cenário pós-privatização que as operadoras e a ANATEL procuram conviver, tornando mais freqüentes as negociações entre elas.

A ANATEL está nesse contexto atuando como mediadora, fiscalizadora e reguladora, intervindo nas negociações e nos conflitos entre as empresas concessionárias e os usuários e também editando uma série de planos e regulamentos para o setor de telecomunicações.

A abertura do mercado ou a liberalização das telecomunicações está programada para este ano de 2003, quando as operadoras que cumprirem as metas de qualidade e

universalização estabelecidas pela ANATEL poderão atuar em outras regiões e com outros serviços.

A liberalização das telecomunicações ocorreu, no entanto, para muitas empresas no ano de 2002, pois no contrato de concessão havia a previsão da possibilidade do cumprimento antecipado de obrigações de universalização por concessionária do serviço telefônico fixo comutado (STFC) prestado no regime público. Assim, algumas operadoras se anteciparam ao cumprimento das metas em busca de ampliação rápida de seu mercado.

Nesse cenário de mudanças, para conseguir uma atuação na telefonia local a EMBRATEL precisou celebrar acordos de interconexão com as operadoras regionais, superando uma série de obstáculos impostos, sendo um processo marcado por diversas negociações, principalmente com a Telefônica, em razão de alguns conflitos anteriores em virtude dos interesses contrários a concessão da antecipação de metas para a Telefônica.

Situado nesse contexto de recentes modificações na estrutura das telecomunicações no Brasil, marcado por um período de transição de um modelo estatal para um modelo de competição, o presente estudo propõe-se a analisar o processo de desenvolvimento das telecomunicações no Brasil e entender a real influência da ANATEL nas negociações em que atua na área de telefonia fixa.

A contribuição da dissertação será analisar a atuação da ANATEL nas negociações no setor de telecomunicações brasileiro, principalmente na área de telefonia fixa, usando o estudo do caso da elaboração do acordo de interconexão entre a EMBRATEL e a Telefônica.

O tema, portanto, encontra-se situado em área de crescente importância na economia e de grande relevância no cenário brasileiro, sendo enfatizado pelo caráter interdisciplinar, em que será feita uma abrangente análise, fundamentada principalmente nas áreas de Administração de Empresas e de Direito.

Assim, a pesquisa pretende investigar o seguinte problema: *verificar como a ANATEL atua nas negociações no setor de telefonia fixa, tendo como base o caso de elaboração do acordo de interconexão entre a EMBRATEL e a Telefônica.*

O objetivo geral desta pesquisa é analisar a influência da ANATEL, órgão responsável pela implementação de uma política nacional de telecomunicações, nas negociações ocorridas na área de telefonia fixa, tendo como base a elaboração do acordo de interconexão entre a EMBRATEL e a Telefônica

Para se alcançar o objetivo geral foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- 1) analisar a atuação da ANATEL no setor de telefonia fixa no contexto da flexibilização das telecomunicações do Brasil.

- 2) analisar os poderes da ANATEL com relação ao setor de telefonia fixa.
- 3) analisar a atuação da ANATEL no acordo de interconexão realizado entre a EMBRATEL e a Telefônica.

A dissertação está estruturada em quatro capítulos, sendo os três primeiros mais teóricos e o quarto capítulo destinado ao estudo de caso. No primeiro capítulo, será contextualizada a telefonia fixa no Brasil, inserindo a ANATEL neste cenário. No segundo capítulo, serão descritas informações teóricas acerca das negociações, caracterizando-as no setor de telefonia fixa, identificando o papel da ANATEL. No terceiro capítulo, será discutida toda a abordagem metodológica e a forma como será elaborado o estudo de caso. E, finalmente, no quarto capítulo, será apresentado um estudo, a partir do caso "O acordo de interconexão realizado entre EMBRATEL e Telefônica" que dará subsídios para estabelecer a real influência da ANATEL nas negociações na área de telefonia fixa.



## CAPÍTULO 1 - A TELEFONIA FIXA NO BRASIL

A telefonia fixa no Brasil passou por diversas reestruturações econômicas e jurídicas modificando o cenário vigente. Essas mudanças ocorreram principalmente em razão da privatização das telecomunicações, pois o Estado transferiu para empresas privadas a propriedade das empresas estatais, sendo estas responsáveis pela prestação do serviço nos dias atuais.

Ao Estado brasileiro coube a necessidade de influenciar as relações econômicas das empresas de telecomunicações de maneira profunda, com certa autoridade e autonomia. Foi criada, portanto, a agência reguladora, a ANATEL, com o objetivo de regular, fiscalizar e mediar o setor de telecomunicações como um todo, inclusive o setor de telefonia fixa.

Buscando compreender a evolução dos acontecimentos no setor de telecomunicações, bem como as transformações e adaptações ao novo modelo de flexibilização do setor de telefonia fixa, é necessário analisar a influência internacional nas telecomunicações brasileiras, para posteriormente contextualizar historicamente os fatos, desde a origem do telefone até o cenário atual e em seguida, compreender a privatização do setor de telefonia fixa.

É importante ressaltar que estas transformações no modelo de regulação para determinados setores na economia não são fruto de desatino presidencial, como alguns colocam. É a realidade, sempre cambiante, que obriga o Direito Público a se modificar. São circunstâncias do mundo real que fazem grandes doutrinadores franceses, italianos, alemães, espanhóis mudarem seus paradigmas e reescreverem seus manuais. Não por adoção de 'neoliberalismo', mas por seriedade intelectual. (MARQUES NETO, 2002, p.301)

No desenvolvimento do presente capítulo, faz-se necessário, também, a compreensão da estrutura da agência reguladora, com suas peculiaridades brasileiras, seus poderes e atribuições outorgados, bem como os instrumentos que possui para a regulação do setor de telefonia fixa.

## **1.1. A INFLUÊNCIA INTERNACIONAL NO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES**

O setor de telecomunicações brasileiro seguiu uma tendência mundial e irreversível de liberalização de comércio e serviços consolidada pelo Acordo Geral de Comércio e Serviços (GATS) da Organização Mundial do Comércio (OMC), sendo necessária a modificação de seu regime jurídico (VENTURA, 2001). Assim, para compreensão da transição ocorrida, torna-se indispensável analisar os alguns aspectos da OMC, bem como do GATS.

A OMC é um organismo internacional, criado no período pós guerra fria, com a função de regular a liberalização do comércio internacional, desempenhando papel essencial nas negociações internacionais. Com o objetivo de evitar guerras comerciais, a OMC se coloca como um foro permanente para discussões internacionais, com poder de supervisão, interpretação e soluções de controvérsias.

Dessa forma, a OMC foi criada em 1994, estando em vigor desde 1995, porém antes de sua existência, o comércio internacional encontrava-se regulado pelo Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) de 1947, o qual foi incorporado à ordem jurídica da OMC em 1995, tornando-se um de seus acordos constitutivos (PEREIRA, 2003).

São órgãos da OMC, a Conferência Ministerial, o Conselho Geral, os Conselhos de cada um dos três grandes ramos - Bens, Serviços e Propriedade Intelectual, um Comitê de Comércio e Desenvolvimento, um Comitê de Restrições por Motivo de Balanço de Pagamentos e um Comitê de Assuntos Orçamentários, Financeiros e Administrativos. (VENTURA, 2001, p.54)

Foi na Ata Final da Rodada Uruguai, em 1994, que a OMC inovou ao estabelecer o Acordo Geral de Comércio e Serviços (GATS). Fiorati (2003, p.61) destaca que " (...) é o primeiro acordo multilateral abrangendo os setores de serviços. Visando encorajar o acesso aos mercados e a sua progressiva liberalização, pretende-se que o GATS estimule o crescimento do comércio de serviços."

A disciplina jurídica com regras importantes para o setor de telecomunicações foi tratada em um Anexo do GATS, o Anexo de Telecomunicações.

O Anexo define as "telecomunicações" como transmissão e recepção de sinais por meios magnéticos; os "serviços públicos de transporte de telecomunicações" como qualquer tipo de serviço solicitado por um Estado-membro para ser oferecido ao público em geral, como por exemplo: telégrafo, telefone, telex; "rede pública de transporte de telecomunicações" como infra-estrutura que permite a comunicação entre pontos definidos e

"comunicação intra-corporações" como os meios de telecomunicações pelos quais uma empresa se comunica com ou entre suas subsidiárias (FIORATI, 2003).

O referido Anexo reconhece a complexidade do comércio de telecomunicações, atribuindo-lhe dupla função: atividade econômica independente e meio fundamental de transporte de outras atividades (transmissão de voz, dados etc.). Por outro lado, é um setor que agrega intensa tecnologia, o que demanda investimentos em pesquisa científica e proteção eficiente da propriedade intelectual, o que possibilita, por sua vez, em um mercado global altamente concentrado, em virtude da presença de competidoras globais. Objetiva-se, pelo Anexo, a regulamentação não da finalidade do serviço - atividade de interesse público - , mas sua oferta ao mercado internacional, como meio de transporte para outras atividades econômicas . (LEHFELD, 2002, p.97)

Fica evidente, portanto, que o Anexo destaca, além da complexidade gerada pelo comércio de telecomunicações, a importância de ser uma atividade econômica impulsionada pela tecnologia, isto é, meio de transporte de outras atividades, auxiliando no desenvolvimento econômico de setores afins, estimulando o mercado internacional.

A desregulamentação e a liberalização do setor de telecomunicações prevista no Anexo caracterizada por uma concorrência efetiva, somente está ocorrendo de forma satisfatória, nos países em que a rede pública de telecomunicações tem um grau de desenvolvimento suficiente para apoiar o ingresso de novos operadores e de novos serviços. No Brasil, apesar do crescimento tecnológico e econômico alavancado pelo ingresso de capital privado, ainda existem obstáculos em âmbito regulamentar e fiscalizatório (LEHFELD, 2002).

O Anexo de Telecomunicações tem a função de orientar o setor por meio de suas regras e princípios, norteando os países às novas tendências internacionais. Assim, cabe a ANATEL proporcionar ao Brasil institutos que adequem o setor de telecomunicações com as orientações mundiais do comércio de serviços.

O anexo é finalizado com o reconhecimento da importância de uma infra-estrutura eficiente de telecomunicações nos países, principalmente em desenvolvimento, como pré-requisito para a expansão da participação desses no comércio e serviços. Assim, a OMC estimula a participação de todos os Estados em entidades e organizações internacionais como UIT, BIRD e PNUD, bem como o aumento de cooperação entre os países em desenvolvimento na área de telecomunicação em níveis sub-regional, regional e internacional. (FIORATI, 2003, p.69-70)

Nesse contexto, o Brasil assinou com a União Internacional de Telecomunicações (UIT) um acordo de cooperação técnica, com o objetivo de obter assessoria técnica na implementação da ANATEL e no desenvolvimento dos aspectos fundamentais da regulamentação do setor brasileiro.

A UIT pode ser considerada como maior fonte normativa do Direito Internacional de Telecomunicações. Este órgão regulador internacional surgiu, em 1848, para disciplinar os primeiros entendimentos na utilização do telégrafo elétrico, do qual o Brasil se tornou membro em 1877, com o Decreto nº 6.701.

A sede da UIT está em Genebra, na Suíça, e tem como objetivo implementar a cooperação internacional para o desenvolvimento e utilização racional das telecomunicações, bem como proporcionar assistência técnica aos países em desenvolvimento, propiciando uma eficiente exploração e incremento da sua utilização (ESCOBAR, 1999).

A OMC enfatiza também a necessidade de uma padronização mundial para que exista a compatibilidade e a possibilidade de inter-operacionalização das redes e serviços de telecomunicações entre os Estados-membros (VENTURA, 2001). Nesse sentido, foi criado o Grupo de Negociações sobre Telecomunicações Básicas (NGBT), no âmbito do GATS, para estabelecer essa padronização das tecnologias.

Para Celli (1998 apud VENTURA, 2001), o objetivo do Grupo é o de chegar a um acordo final sobre os termos e condições específicos da liberalização global do setor, já que o sucesso dessas negociações é tido por muitos analistas como crucial para a consolidação da autoridade da OMC e de suas pretensões de expandir a liberalização comercial ao setor de serviços.

Acompanhando as regras e padronizações mundiais estabelecidas, a liberalização do setor de telecomunicações brasileiro modificou completamente o cenário estabelecido por muito tempo. Aumentou a oferta de serviços, foram criadas oportunidades de investimento e desenvolvimento tecnológico e industrial em ambiente competitivo e a população teve acesso à tecnologia mais atual.

Assim, nesse momento, faz-se necessário analisar o contexto histórico das telecomunicações brasileiras, para compreender a evolução dos acontecimentos até os dias atuais, buscando compreender as transformações do ambiente e as adaptações que foram indispensáveis para a introdução do modelo de flexibilização.

## **1.2. CONTEXTO HISTÓRICO**

A invenção do telefone data de 1875, tendo sido inaugurados em 1877 os serviços telefônicos no Brasil (AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES, 2002). A exploração telefônica, nesse período inicial, foi marcada por grande alteração normativa, que concedia e tirava a exploração das empresas nacionais e internacionais sem critério algum.

Ocorreu, a partir da década de 30 (século XX), mudança de perspectiva, pois os serviços públicos brasileiros, inclusive os telefônicos, passaram a ser prestados exclusivamente pelo governo ou por empresas estatais, sob um forte controle regulamentar. Assim, o Estado trouxe para si o comando das telecomunicações.

O marco histórico que fixou as diretrizes para o sistema de telecomunicações foi a implementação do Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), instituído pela Lei nº 4.177 de 27 de agosto de 1962. O CBT criou o Sistema Nacional de Telecomunicações, o Conselho Nacional de Telecomunicações (CONTEL), o Departamento Nacional de Telecomunicações, o Fundo Nacional de Telecomunicações (FNT) e estabeleceu a possibilidade de constituição de uma empresa pública, que em 1965 se materializou na Empresa Brasileira de Telecomunicações (EMBRATEL).

A EMBRATEL melhorou os serviços de telefonia interurbanos nacionais e internacionais. Porém, o mesmo não ocorreu com os serviços de telefonia fixa local. Com o objetivo de solucionar esse problema, em 11 de julho de 1972, a Lei nº 5.792 criou o Sistema TELEBRÁS, vinculado ao Ministério de Comunicações e transformou a EMBRATEL em sociedade de economia mista, subsidiária da TELEBRÁS.

Do ponto de vista dos marcos jurídicos, é importante ter a clareza de que a regulação do setor de telecomunicações no Brasil passou, desde a década de 60 até meados de 90, absolutamente estagnada em um documento legal denominado Código Brasileiro de Comunicações.

A transformação iniciou-se, em um primeiro momento, com o advento da telefonia celular, em meados de 1991 e 1992. Houve, aqui, uma preocupação com o início de uma nova regulamentação, em oposição aos 40 anos de estagnação regulatória no setor. (MARQUES NETO, 2002, p.302)

As principais mudanças, contudo, datam de 1995, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 8, modificando o artigo 21, incisos XI e XII da Constituição Federal, possibilitando ao capital privado a exploração dos serviços públicos de telecomunicações, flexibilizando o monopólio estatal do Sistema TELEBRÁS.

Antes, porém, da Emenda nº 8 de 1995, o artigo 21 tinha a seguinte redação:

Art.21. Compete a União:

(...)

XI - explorar, diretamente ou mediante concessão a empresas sob o controle acionário estatal, os serviços telefônicos, telegráficos, de transmissão de dados e demais serviços públicos de telecomunicações, assegurada a prestação de serviços de informações por entidades de direito privado através da rede pública de telecomunicações explorada pela União;

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

- a) os serviços de radiodifusão sonora, de sons e imagens e demais serviços de telecomunicações;
- (...) (BRASIL. Constituição Federal (1988), 1994)

Verifica-se, portanto, que a Constituição Federal Brasileira, antes da Emenda nº 8, outorgava apenas às empresas sob o controle acionário estatal a exploração dos serviços públicos de telecomunicações, isto é, aqueles serviços que têm o dever de universalização e continuidade, como é o caso da telefonia fixa. Os "demais serviços", como a própria Carta Magna se referiu no texto constitucional, poderiam ser prestados mediante autorização, concessão ou permissão.

A redação do artigo 21, incisos XI, XII foi alterada, modificando o modelo de prestação de serviços de telecomunicações. A partir do novo texto constitucional, tanto os serviços públicos, como os serviços privados de telecomunicações (demais serviços) poderão ser prestados por empresas privadas, porém controlados por um representante do Estado chamado órgão regulador.

Art.21. Compete a União:

(...)

XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

- b) os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens;

(...)(BRASIL, Constituição Federal (1988), 2002)

Importante, nesse momento, distinguir as formas de participação de capital privado no novo modelo jurídico introduzido no Brasil nos serviços públicos de telecomunicações, que se fazem presentes via autorização, concessão ou permissão. Com esse objetivo, e abrindo um parêntese no contexto histórico, Di Pietro (2002), com clareza, esclarece a natureza jurídica de cada um.

A autora define a autorização de serviço público como um ato administrativo pelo qual o Poder Público de forma unilateral e discricionária, isto é, com certa margem de decisão no caso concreto, delega ao ente particular a exploração do serviço público.

A concessão, de maneira diferenciada, trata de um contrato administrativo, ou seja, um acordo de vontades, em que a Administração Pública delega a execução de um serviço público a outrem, para que execute em seu próprio nome, por sua conta e risco, assegurando-lhe a remuneração mediante tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração.

E finalmente, a permissão de serviço público é ato unilateral, discricionário e precário, pelo qual o Poder Público transfere a outrem a execução de um serviço público, para que exerça em seu próprio nome, conta e risco, mediante tarifa paga pelo usuário.

Dessa forma, por meio da Emenda Constitucional nº 8/95 iniciou-se a fase de flexibilização das telecomunicações no Brasil, autorizando a quebra do monopólio da TELEBRÁS, introduzindo a autorização como forma de transmissão do direito de exploração dos serviços de telecomunicações aos particulares e a previsão da necessidade de um órgão regulador .

Logo após a Emenda, em 1996, foi editada a Lei nº 9.295, chamada Lei Mínima, considerada uma lei de transição para dar enquadramento jurídico à Emenda nº 8/95. A Lei Mínima remeteu ao Ministério das Comunicações a competência regulatória do setor de telecomunicações, permitindo a abertura do setor.

Vários regulamentos foram sendo editados na seqüência, com o objetivo de desestruturação do monopólio estatal, resultando em 1997, na Lei Geral das Telecomunicações (LGT), Lei nº 9.472, quando foi criada a ANATEL.

A Lei Geral de Telecomunicações traz uma infinidade de transformações, como, por exemplo, os conceitos, os princípios, os pressupostos do modelo. Introduce o marco na nova política do setor (ou, se quisermos, a política inaugural dos setores de telecomunicações). Ou seja, introduz um contorno para a classificação e regulamentação dos serviços de telecomunicações. (MARQUES NETO, 2002, p.305)

A LGT estabeleceu dois regimes jurídicos de exploração de serviço de telecomunicações, o regime de exploração público e o regime de exploração privado. Nesse sentido, Ventura (2001, p.30) esclarece:

O regime público obedece às regras da teoria dos serviços públicos, ou seja, dever de universalização e continuidade na prestação do serviço, com existência assegurada pelo Poder Público. Já o regime privado obedece, de acordo com o art. 126 da Lei Geral de Telecomunicações, aos princípios constitucionais de exploração de atividades econômicas.

De acordo com o art. 67 da Lei Geral de Telecomunicações, os serviços de interesse restrito serão sempre prestados em regime privado e os de interesse coletivo podem ser submetidos ou ao regime público ou ao privado, dependendo de uma decisão política governamental, tomada pelo Presidente da República (art.18, I) por proposta do órgão regulador, a Agência Nacional de Telecomunicações (art.19,II).

A telefonia fixa no Brasil, objeto de estudo deste capítulo, é considerada um serviço de interesse coletivo, ou seja, de interesse público, podendo ser explorada tanto no regime público como no regime privado. Nesse sentido, Sundfeld (2000, p.150) observa:

Privatizadas as chamadas 'teles', tivemos empresas particulares monopolizando em cada região os serviços de telefonia fixa, em regime público (e, portanto, responsabilizando-se pelos deveres de universalização e continuidade de que tratam os arts. 79 a 82 da Lei Geral de Telecomunicações). Os novos concorrentes nesse serviço (as chamadas empresas espelho), por outro lado, ficaram sujeitas ao regime privado, atuando com mais liberdade.

O processo de privatização ocorreu em 1998, com o leilão das empresas do Sistema TELEBRÁS no dia 29 de julho, eliminando a exclusividade da concessão para exploração dos serviços públicos a empresas sob controle acionário estatal, introduzindo o regime de competição na prestação desses serviços. Dessa forma, os serviços telefônicos passaram a serem oferecidos pela iniciativa privada e a regulamentação ficou sob a responsabilidade da agência reguladora, a ANATEL.

Ficou evidente que a privatização modificou por completo o cenário das telecomunicações. Dados concretos divulgados pela ANATEL, em 2003, informam que o Brasil conta com 74 milhões de telefones, sendo 38,8 milhões acessos fixos em serviço e 35,2 milhões correspondem a serviços móveis (CARVALHO, 2003).

No mesmo sentido, observa-se que a reestruturação econômica do modelo beneficiou os consumidores que deixaram para trás as filas de espera por telefones fixos e orelhões, bem como desapareceu o mercado paralelo altamente rentável que chegou a oferecer linha residenciais por US\$ 10 mil, já que as empresas oficiais não conseguiam suprir a demanda crescente. (OLIVEIRA; VASCONCELLOS, 2003).

O ano de 2003, após a posse de Luís Inácio Lula da Silva na Presidência da República em 1<sup>o</sup> de janeiro, está sendo marcado por diversas críticas ao modelo de telecomunicações e ao papel da agência reguladora, por parte do Ministério das Comunicações. Dessa forma, para compreensão do quadro histórico atual é necessário uma retrospectiva dos fatos que marcaram este ano.

A primeira modificação ocorreu em março, por meio de um Decreto da Presidência da República, criando a Secretaria de Telecomunicações com a função de orientar, acompanhar e fiscalizar as atividades da ANATEL, bem como propor políticas e regulamentos do setor e autonomia para o destino de recursos do Fundo de Desenvolvimento Tecnológico (FUNTEL) e Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST). Essa modificação outorgava ao Departamento de Universalização, ligado a secretaria, a supervisão das atividades da agência (MAZZA, 2003a).



Em abril, houve a aprovação do projeto de Lei de conversão (PLV) no. 7/03 da Medida Provisória nº 103 pela Câmara dos Deputados, mantendo as atribuições da agência reguladora, retirando-as da recente Secretaria criada pelo Ministério das Comunicações. A aprovação do novo texto garante a ANATEL suas incumbências anteriores e caso não ocorra mudanças por parte do Senado Federal garante que a Secretaria da Telecomunicações não entre em conflito com a agência reguladora (MAZZA, 2003b).

Em junho, o Partido Social Democrata Brasileiro (PSDB) entrou com uma ação direta de inconstitucionalidade (ADIN) contra o decreto com a nova política para o setor de telecomunicações, argumentando que, conforme os dispositivos da LGT, a ANATEL possui autonomia não estando subordinada a outro órgão do governo (MAZZA, 2003c).

No mesmo mês, os conflitos entre o governo federal e a agência reguladora ficaram mais evidentes quando o Ministério das Comunicações tentou impedir o reajuste de tarifas de telefonia pelo índice IGP-DI. O conflito foi para a Justiça que determinou a mudança do indexador para o IPCA. É fato que esse tipo de controvérsia política afasta o investidor estrangeiro, pois trata-se de uma alteração de regra contratual, dando certa insegurança ao modelo (ALENCAR, 2003).

O governo federal apresentou, em setembro, um projeto de lei com diretrizes para as agências reguladoras, eliminando a possibilidade de uma revisão radical de suas atribuições, já que as declarações presidenciais desde o início do mandato têm assustado os investidores estrangeiros. O projeto foi elaborado com base em um documento feito pela cúpula do governo chamado "Análise e Avaliação do Papel das Agências Regulatórias" (ALENCAR, 2003).

As operadoras de telefonia fixa se posicionaram contra as iniciativas do governo de retirar o poder de gestão da ANATEL, sendo que em outubro, presidente da Associação das Prestadoras do Serviço Telefônico Fixo Comutado (Abrafix) afirmou: "Para que o setor saia fortalecido, a ANATEL deve ser preservada com a independência que caracterizou sua criação" (2003 apud COSTA, 2003).

Dessa forma, a Abrafix fez contribuições à consulta pública de dois anteprojetos, sendo contrária à migração de poder da ANATEL para o Ministério e contra a obrigatoriedade da presença física do presidente da ANATEL em todas as decisões tomadas, defendendo o critério atual de maioria absoluta de votos.

Após a contextualização dos eventos, é notório que as alterações e mudanças continuam freqüentes nas telecomunicações, pois além da insatisfação política com relação ao órgão regulador no cenário atual, existem inúmeras divergências entre as empresas, exigindo

constantes negociações. Entretanto, a principal mudança histórica, que refletiu na introdução do novo modelo de flexibilização, foi a privatização, envolvendo algumas transformações estruturais na ordem econômica brasileira, sendo interessante, uma análise mais aprofundada no tópico a seguir.

### **1.3. O PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO NAS TELECOMUNICAÇÕES**

As mudanças que geraram a flexibilização dos monopólios estatais, entre eles o setor de telecomunicações, envolveram algumas alterações estruturais, modificando o cenário brasileiro. Inseridos em um contexto mundial, as reformas foram dominadas por três eventos: as privatizações, as liberalizações e as desregulamentações.

Para acompanhar esse processo de reestruturação dos mercados, os governos, tanto dos países centrais quanto dos periféricos, interessados em modernizar suas infra-estruturas e atrair investimentos externos, passaram a reformular seus sistemas internos de comunicações. As reformas foram dominadas por três eventos: privatizações, liberalizações e desregulamentações. (VENTURA, 2001, p.21).

Buscando esclarecer a diferença entre os eventos, Petrazzini (1995 apud VENTURA, 2001) esclarece que a privatização define-se como transferência de empresas estatais para a propriedade total, majoritária ou minoritária privada, enquanto a liberalização, constitui-se na diminuição das barreiras alfandegárias nacionais para a entrada de produtos e serviços estrangeiros e a desregulamentação é o processo em que os governos reduzem seu papel intervencionista nas operações do mercado.

Conceitualmente, privatização, liberalização e desregulamentação são, portanto, eventos diferentes se entendidos restritivamente. Podem ser implementados separadamente e afetam diferentes aspectos do setor de telecomunicações, envolvendo diversos atores. Todavia, estão intrinsecamente ligados, uma vez que mudanças em uma dessas áreas tendem a afetar as outras. (VENTURA, 2001,p.22)

No Brasil, a privatização foi uma relevante transformação econômica instituída pelo Programa Nacional de Privatização, baseado na Lei nº 8.031, de 14 de abril de 1990, que foi posteriormente substituída pela Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, com o seguintes objetivos:

(i) reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público; (ii) contribuir para a modernização do parque industrial dos país ampliando sua competitividade e

reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia. (BARROSO, 2002, p.112)

O programa foi efetivado por alienações do controle de entidades estatais que exploram atividades econômicas ou que prestam serviços públicos, via leilões em bolsa de valores ou por concessões de serviços públicos a empresas privadas.

Sundfeld (2002, p.19) observa que "há uma clara tendência nos últimos anos, entre os países que optaram por amplos processos de privatização de serviços básicos, de criar órgãos de regulação ou de conferir maior autonomia ou poderes aos já existentes." Entretanto, o mesmo autor é enfático ao esclarecer que:

Não é correto supor que agência reguladora seja sinônimo de privatização, e vice-versa. Autoridades com poderes de regulação existem para todos os setores, não só para os privatizados (mencionem-se os órgãos de defesa da concorrência e os voltados ao mercado financeiro). Agências reguladoras existem em países que nunca conheceram os fluxos de estatização e privatização, como os Estados Unidos. Privatizações foram implementadas sem que o Estado se preocupasse em ampliar sua função regulatória, quer por o setor não o justificar (casos das desestatizações de empresas siderúrgica e petroquímicas federal no Brasil dos anos 80), quer por opção política (caso das privatizações de serviços básicos na Argentina).

No setor de telecomunicações, o controle das entidades estatais foi transferido para entidades privadas no leilão realizado em 29 de julho de 1998, na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro. Dessa forma, foram privatizadas 12 empresas do Sistema que constituíam o setor nacional de telecomunicações, sendo 4 empresas de telefonia fixa (TELESP PARTICIPAÇÕES, TELE NORTE LESTE, TELE CENTRO SUL e EMBRATEL) e 8 empresas de telefonia móvel (TELESP CELULAR, TELE SUDESTE CELULAR, TELEMIG CELULAR, TELE CELULAR SUL, TELE NORDESTE CELULAR, TELE LESTE CELULAR, TELE CENTRO OESTE CELULAR E TELE NORTE CELULAR). Foram vendidas 51,79% das ações ordinárias, com direito a voto, as quais representam 19,26% do capital social do Sistema TELEBRÁS.

O Governo Federal arrecadou R\$ 22,08 bilhões com o leilão, recebendo inicialmente 40% do montante, sendo o restante pago nos dois anos subsequentes, permitido que os grupos compradores financiassem seus investimentos.

A nova composição acionária das empresas de telefonia fixa, objeto desse estudo, foi estabelecida da seguinte forma como consequência da alienação do Sistema TELEBRÁS:

a) Telefonia Fixa comutada local  
(...)

- TELESP PARTICIPAÇÕES (empresa paulista): foi comprada pela Telebrasil Sul, que é comandada pela Tefónica de España (nacionalidade espanhola) sendo seus sócios a Portugal Telecom (constuindo 23% do capital), o grupo gaúcho de comunicações RBS (Rede Brasil Sul) e grupos espanhóis: Banco Bibao Viscaya e Iberdrola. Verifica-se que a Tefónica de España também administra a telefônica CRT, do Rio Grande do Sul. O preço pago foi de R\$ 5,783 bilhões, superando o preço mínimo de R\$ 3,52 bilhões (ágio de 64,29%);
- TELE NORTE LESTE: trata-se da maior "holding" da Telebrás. O comprador dessa telefônica foi o consórcio AG Telecom (nacionalidade brasileira), constituído pelo Grupo Andrade Guitierrez Telecomunicações (21% do capital investido), Inepar (20%), Macal (20%), Fiago Participações, fundo de investimento nacional e outros. O preço arrematado foi de R\$ 3,434 bilhões, superando o preço mínimo de R\$ 3,400 bilhões (ágio de 1%).
- TELE CENTRO SUL: a compra foi realizada pela empresa Solpart Participações S/A (nacionalidade brasileira), que é formada por Banco Opportunity (56,1% do capital investido), Telecom Italia (operado, 19,9%) e Fundos de Pensão (24%). O preços foi de R\$ 2,070 bilhões, superando o preço mínimo de R\$ 1,95 bilhão.

b) Telefonia Fixa comutada longa distância

A Empresa Brasileira de Telecomunicações - EMBRATEL - trata-se da entidade que realiza as chamadas interestaduais e internacionais de longa distância.

O Comprador da EMBRATEL foi a MCI Internacional (nacionalidade norte-americana), com sede em Washington D.C. Constitui-se em uma das principais fornecedores de serviço de comunicação local e internacional dos Estados unidos da América - EUA. O preço pago pela Embratel foi de R\$ 2,65 bilhões, ultrapassando em 47,22% do preço mínimo estabelecido pelo Governo, que foi de R\$ 1,8 bilhão. (LEHFELD, 2001, p.37-38)

Atualmente as quatro empresas de telefonia fixa atendem pelos seguintes nomes: a TELE NORTE LESTE é a atual Telemar, a TELE CENTRO SUL é a atual Brasil Telecom, a TELESP é a atual Telefônica e a EMBRATEL continua com o mesmo nome.

O caso em estudo, no capítulo 4, foca o acordo de interconexão realizado entre duas das empresas listadas anteriormente, a Telefônica e a EMBRATEL, com o objetivo de verificar a atuação da ANATEL nas negociações no setor de telefonia fixa. Nessa oportunidade, portanto, é essencial compreender as peculiaridades da agência reguladora, seus poderes e atribuições, bem como seus instrumentos de regulação, facilitando a análise posterior de sua atuação nas negociações.

#### **1.4. A AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL)**

O vocábulo agência foi importado do direito norte americano apesar de ter sentido mais amplo que no direito brasileiro: "(...) excluídos os três poderes do Estado, todas as demais autoridades públicas constituem agências"(DI PIETRO, 2002, p.398).

No direito brasileiro, agência reguladora é uma espécie do gênero agências, que em sentido amplo significa qualquer órgão da Administração Pública Direta ou entidades da

Administração Pública Indireta como função de regular matéria específica. Nesse sentido, Mello (2000, p.201) esclarece: "tem-se-lhes atribuído tal nome, pois a função que exercem é a de regular e fiscalizar os assuntos atinentes a suas respectivas esferas de atuação."

A Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), com a função de atuar como agência reguladora das telecomunicações brasileiras, foi criada pelo artigo 8º da Lei Geral de Telecomunicações, Lei nº 9.472 de 16 de julho de 1997 e cujo regulamento foi aprovado pelo Decreto nº 2.338 de 07 de outubro de 1997.

Trata-se de uma entidade, com sede no Distrito Federal, integrante da Administração Pública Federal Indireta, submetida ao regime autárquico especial e vinculada ao Ministério das Comunicações, podendo ser extinta apenas mediante lei específica.

Com esta natureza jurídica autárquica, essas agências reguladoras devem atuar em nome do Estado, desempenhando as funções típicas de Estado, expedindo comandos normativos obrigatórios, fiscalizando e aplicando sanções administrativas. (MENEZELLO, 2002, p. 63)

A natureza de autarquia especial é caracterizada por independência administrativa, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes e autonomia financeira. Deverá, porém, prestar contas de suas ações tanto qualitativa como financeiramente.

Dessa forma, enuncia Di Pietro (2002), a independência da agência reguladora deve ser analisada em termos compatíveis com o regime constitucional brasileiro. Na opinião da autora, praticamente não existe independência em relação ao Poder Judiciário, pois a agência pode dirimir conflitos em última instância administrativa como os outros órgãos administrativos, mas isso não impede o controle das suas decisões pelo Poder Judiciário. Trata-se de direito constitucional assegurado a todos no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal: "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito".

Da mesma forma, Di Pietro (2002) esclarece que não há independência ao Poder Legislativo, pois os atos normativos emanados da agência não podem conflitar com as normas constitucionais ou legais vigentes no país, pois por força do princípio da legalidade estabelecido no art. 5º, II, da Constituição Federal: "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei". Além disso, os atos normativos das agências reguladoras estão sujeitos a controle legislativo pelo Congresso Nacional e ao controle financeiro, contábil e orçamentário exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas.

Há maior independência em relação ao Poder Executivo, entretanto, dentro dos limites da lei. A ANATEL como autarquia da Administração Indireta está sujeita ao controle administrativo exercido pelo Ministério das Comunicações e ao controle exercido pelo Congresso Nacional, mas como autarquia em regime especial, não terá seus atos revisados ou alterados pelo Poder Executivo.

Assim, ao regular as telecomunicações brasileiras, cabe à ANATEL exercer o poder concedente dos serviços públicos e administração ordenadora das atividades privadas, com independência decisória em instância administrativa para solucionar conflitos de interesses de concessionárias e usuários, controlar as atividades realizadas no setor de telecomunicações, bem como fiscalizar a política tarifária.

A ANATEL formalizou a seguinte missão em seu site na internet:

Promover o desenvolvimento das telecomunicações do País de modo a dotá-lo de uma moderna e eficiente infra estrutura de telecomunicações, capaz de oferecer à sociedade serviços adequados, diversificados e a preços justos, em todo território nacional. (AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES, 2003)

Verifica-se, portanto, que a principal competência da ANATEL, que é a de implementação de uma política nacional de telecomunicações, deve ser alcançada adotando medidas para o atendimento do interesse público, bem como para o desenvolvimento tecnológico e social das telecomunicações do Brasil, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade.

#### **1.4.1. ESTRUTURA INTERNA**

A ANATEL possui um Conselho Diretor, um Conselho Consultivo, uma Procuradoria, uma Corregedoria, uma Ouvidoria, uma Biblioteca, entre outros órgãos especializados com diferentes funções. Os dois primeiros destacam-se por serem os órgãos superiores da agência.

O Conselho Diretor é composto por cinco conselheiros que possuem estabilidade no cargo, inicialmente foram investidos em mandatos de três, quatro, cinco, seis, sete anos, para que não encerrassem ao mesmo tempo, porém os conselheiros subsequentes terão mandatos de cinco anos, sendo vedada a recondução. Assim, a modificação do conselho ocorre de forma gradativa (BRASIL. Lei 9.472 (1997), 2003).

É órgão que exerce a direção superior, isto é, em última instância administrativa é o Conselho Diretor que decide as questões de competência da ANATEL por maioria absoluta

de votos (voto de três conselheiros). Além do gerenciamento do setor, ele edita e aprova normas gerais e abstratas de telecomunicações (PORTO NETO, 2002).

As sessões do Conselho Diretor são registradas em atas que ficam disponíveis para o conhecimento geral na Biblioteca da agência. Os registros, entretanto, são mantidos em sigilo, quando a publicidade puder colocar em risco a segurança do país, ou violar segredo protegido ou a intimidade de alguém. As sessões deliberativas que se destinem a resolver pendências entre agentes econômicos e entre esses e os usuários são públicas, sendo permitida a sua gravação por meios eletrônicos e assegurados aos interessados o direito de obter transcrições.

O Conselho Consultivo é o órgão de participação institucionalizada da sociedade na ANATEL. É composto por 12 membros, entre eles representantes indicados pelo Senado Federal, pela Câmara dos Deputados, pelo Poder Executivo, pelas entidades de classe das prestadoras de serviços e por entidades representativas dos usuários e da sociedade, nos termos do regulamento (BRASIL. Lei 9.472 (1997), 2003).

Os integrantes do Conselho Consultivo não são remunerados e possuem mandato de três anos, sendo que para uma modificação gradativa, assim como ocorre no Conselho Diretor, os primeiros foram nomeados para mandatos diferentes de um, dois e de três anos. Sua função é consultiva e não deliberativa, colaborando com o Poder Executivo na definição de política do setor de telecomunicações e acompanha e fiscaliza a atuação da ANATEL (PORTO NETO, 2002).

A Procuradoria é órgão vinculado a Advocacia-Geral da União para fins de orientação normativa e supervisão técnica.

Art. 128. A Procuradoria tem as seguintes atribuições:

- I - representar judicialmente a Agência, com prerrogativas processuais de Fazenda Pública;
- II - representar judicialmente os ocupantes de cargos e funções de direção, com referência a atos praticados no exercício de suas atribuições institucionais ou legais, competindo-lhe, inclusive, a impetração de mandado de segurança em nome deles para defesa de suas atribuições legais;
- III - apurar a liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza inerentes às suas atividades inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial;
- IV - executar as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos e emitir pareceres e notas técnicas;
- V - assistir as autoridades no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados, inclusive examinado previamente os textos de atos normativos, os editais de licitação, contratos e outros atos dela decorrentes, bem assim os atos de dispensa e inexigibilidade de licitação;
- VI - opinar previamente sobre a forma de cumprimento de decisões judiciais;
- VII - representar o Conselho diretor sobre providências de ordem jurídica que apareçam reclamadas pelo o interesse público e pela norma vigentes;
- VIII - supervisionar e orientar tecnicamente representação jurídica da Agência na Unidades Regionais. (BRASIL. Resolução nº 270 (2001), 2003)

A Corregedoria tem a função de realizar correição nos diversos órgãos e unidades, acompanhar o desempenho dos servidores da ANATEL e avaliar o cumprimento dos seus deveres, sua eficiência, além de realizar processos disciplinares. É responsável por coordenar estágio confirmatório dos integrantes das carreiras, emitindo parecer sobre o seu desempenho e opinando quando a sua confirmação no cargo ou exoneração. Deverá, também, apreciar as denúncias e representações que forem encaminhadas relativas à atuação dos servidores e instaurar de ofício ou por determinação superior sindicâncias e processos administrativos superiores (BRASIL. Resolução nº 270 (2001), 2003).

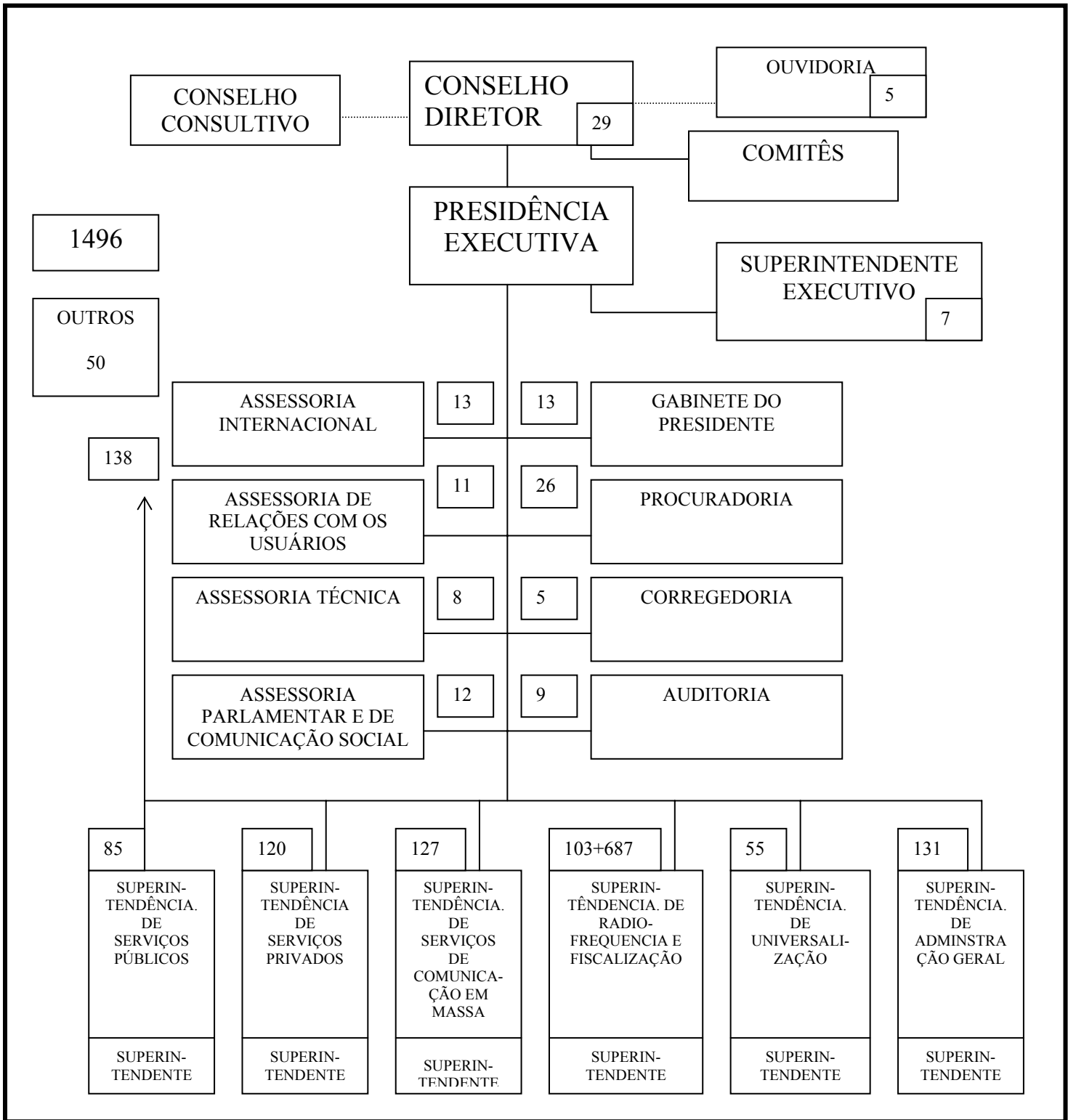
A ouvidoria tem atribuição de elaborar documentos de apreciação crítica sobre a atuação da ANATEL. O ouvidor é nomeado pelo Presidente da República para mandato de dois anos, admitida a recondução. Ele tem acesso a todos os assuntos, encaminhando semestralmente as apreciações críticas ao Conselho Consultivo, ao Ministério das Comunicações, a outros órgãos do Poder Executivo e ao Congresso Nacional, publicando-as para o conhecimento geral.

A Biblioteca, por fim, será responsável por arquivar todos os documentos e autos, abertos a consulta do público, sem formalidades, ressalvados os que possam violar a segurança do país ou a intimidade de alguém (BRASIL. Lei 9.472 (1997), 2003).

A Figura 1, a seguir, ilustra o organograma da ANATEL.



**Figura 1 - Organograma da ANATEL**



Fonte: Agência Nacional de Telecomunicações, 2003

## 1.4.2. PODERES E ATRIBUIÇÕES

A ANATEL possui uma série de atribuições para implementar a política nacional de telecomunicações. Dentre essas atribuições, destacam-se os poderes: fiscalizador, mediador e regulador, outorgados pela LGT.

O poder fiscalizador diz respeito à atribuição outorgada à agência de fiscalizar o cumprimento da legislação no setor de telecomunicações, além das condições da prestação dos serviços e da exploração da atividade. Para Bastos (2000, apud MENEZELLO, 2002, p.71) "a fiscalização tem o sentido de acompanhar a verificação da adequação do comportamento privado aos ditames normativos".

Assim, cabe à ANATEL fiscalizar o cumprimento das obrigações legais e regulatórias, com a consequente aplicação de sanções administrativas, buscando a preservação dos interesses da sociedade no setor de telecomunicações, pois a falta de fiscalização pode gerar responsabilidade à agência.

Justen Filho (2002, apud MENEZELLO, 2002, p.72) agrega que:

Cabe ao Estado fiscalizar a atividade do particular, se a ele tiver sido atribuído o encargo de prestar o serviço público. Isso significa impossibilidade de o particular invocar sigilo de negócio ou interesse privado como argumento jurídico manter indevidamente seus livros, documentos ou condições negociais. O particular que presta serviço público encontra-se em situação de transparência perante a entidade concedente.

As sanções administrativas decorrentes do poder fiscalizador, entretanto, deverão ser graduadas em virtude da infração cometida e da vantagem obtida com o comportamento contrário a norma, não podendo deixar de observar que a atividade de fiscalizar deverá estar em de acordo com a lei.

Outro poder atribuído à ANATEL é o poder mediador, que diz respeito à solução de conflitos e as negociações entre os agentes regulados, que inclui as empresas concessionárias, permissionárias ou autorizadas e também os usuários. Esse poder será abordado de forma mais abrangente no final do capítulo 2, após a compreensão da teoria das negociações e conflitos.

Antes, porém, de tratar, finalmente, do poder regulador, cabe fazer distinção com poder regulamentar, pois é assunto muito discutido entre os doutrinadores.

*Regular* é termo mais genérico, que abrange *regulamentar*. No Direito brasileiro, porém têm significados específicos, sendo *regular* o ato de sujeitar a regras em geral, mais aproximando do sentido de normatizar, e *regulamentar* o ato de sujeitar a regulamentos, especificamente, cuja a edição é da competência privativa dos Chefes de Executivo, mediante seu ato administrativo característico, que é o Decreto. (ARAUJO, 2002, p.41)

Para Mello (2000, p.305), a expressão "poder regulamentar" é infeliz, melhor seria a expressão "dever regulamentar", em suas palavras "o que o Chefe do Executivo tem é o dever de regulamentar as leis que demandam tal providência e não meramente o 'poder' de fazê-lo".

*O poder regulamentar* é o poder exclusivo atribuído por dispositivo constitucional ao Chefe do Poder Executivo para disciplinar leis, por meio de atos normativos, denominados decretos. Regulamentação é a atribuição prevista em lei exclusiva do Poder Executivo para expedir atos que orientam a fiel execução das leis. (MENEZELLO, 2002, p.97)

Independente da terminologia mais adequada, o fato é que o poder regulamentar diz respeito ao Chefe do Poder Executivo, que como órgão supremo na hierarquia da Administração Pública, tem o dever de especificar aos agentes a maneira de proceder, uniformizando processual e materialmente, em nome do princípio da igualdade. Diferente do poder regulador, que é o poder que agência reguladora possui de produzir regras técnicas acerca do desempenho das atividades de determinado setor na economia. Assim, é o poder do Estado por meio de um órgão autônomo de impor regulação.

O poder regulador nas palavras de Menezello (2002, p.101) "(...) é o poder e um dever atribuídos institucionalmente pelo Poder Legislativo a uma autarquia, denominada agência reguladora, quando da aprovação de sua lei de criação". E o termo regulação para Salomão Filho (2001, p.15):

Engloba toda forma de organização através do Estado, seja a intervenção através da concessão de serviço público ou o exercício do poder de polícia.(...) Na verdade, o Estado está ordenando ou regulando a atividade econômica tanto quando concede ao particular a prestação de serviços públicos e regula a sua utilização - impondo preços, quantidade produzida etc. - como quando edita regras de poder de polícia.

A partir desse duplo sentido esboçado, anteriormente pelo autor, observa-se a existência de dois tipos de agências reguladoras: as que impõem limitações administrativas, previstas em lei, fiscalização e repressão com base no poder de polícia, por exemplo, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA); e as que regulam e controlam as atividades que são objeto de concessão, permissão e exploração de serviço público, por exemplo, a ANATEL (DI PIETRO, 2002).

Assim, o poder regulador da ANATEL é o poder de produzir regras técnicas, isto é, operacionais, acerca do desempenho das telecomunicações brasileiras. No exercício desse poder a agência obriga-se a abordar temas concretos, atuando administrativamente nos limites impostos pela legislação.

O modelo de flexibilização das telecomunicações baseado na universalização e na competição, tem no instituto da regulação um aliado, já que "a regulação não visa eliminar falhas do mercado, mas sim estabelecer uma pluralidade de escolhas e um amplo acesso ao conhecimento econômico, que jamais existirá em um mercado livre" (SALOMÃO FILHO, 2001, p.42). Verifica-se o estabelecimento de condições que estimulem a concorrência. Podendo se destacar, também, dentre os princípios o "amplo acesso dos consumidores", assegurando a universalização dos serviços.

Os atos normativos produzidos pela ANATEL devem seguir o mesmo regime jurídico dos atos emanados por toda a Administração Pública, isto é, devem ser legais, legítimos, obrigatórios, visarem ao interesse público, terem a motivação necessária e estarem em conformidade com o ordenamento jurídico vigente. Possuem, no entanto, a peculiaridade da consulta pública, pois os interessados, isto é, o público em geral, poderá se manifestar acerca das disposições dos regulamentos em um período específico destinado pela agência reguladora.

A ANATEL dispõe de alguns instrumentos para a regulação da telefonia fixa no Brasil. Assim, é oportuno tratar desses instrumentos, a seguir.

### **1.4.3. INSTRUMENTOS FUNDAMENTAIS NO SERVIÇO TELEFÔNICO COMUTADO**

O Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) é o serviço de telecomunicações que se destina à comunicação entre pontos fixos determinados, utilizando o processo de telefonia, por meio da transmissão de voz e de outros sinais. As modalidades do STFC destinados ao público em geral são: o serviço local, o serviço de longa distância nacional e o serviço de longa distância internacional.

São cinco instrumentos reguladores no serviço telefônico fixo comutado - STFC:

- Plano Geral de Outorgas – PGO;
- Plano de Metas de Universalização – PGMU;
- Plano de Metas de Qualidade – PGMQ;

- Contratos de concessão;
- Regulamento Geral de Interconexão.

O PGO, aprovado pelo Decreto nº 2.534 de 1998, traçou diretrizes do novo modelo de prestação do serviço telefônico comutado. Estabeleceu, em linhas gerais, quem, quando e como o serviço de telecomunicações será prestado.

Marques Neto (2002, p.305) resumiu com clareza a finalidade do PGO:

Descendo um pouco mais no conteúdo do PGO, este dispositivo normativo vem, basicamente, definir qual serviço será prestado em regime público e, por consequência, quais serão prestados em regime privado. Procura ajustar a competição, pressupondo que o setor de telecomunicações necessita de competidores, mas também que esta concorrência deve ser estabelecida de forma gradual, para que não se tenha o risco da continuidade do serviço ameaçada. Sendo assim, o PGO prevê um cronograma para o estabelecimento da competição no setor, através da determinação de entrada dos prestadores no mercado de telecomunicações.

O país foi dividido, no PGO, em quatro áreas de concessão, conforme apresenta o tabela a seguir. Cada região foi dividida em setores e foram estipuladas quais prestadoras seriam objeto de concessão, além do que foi prevista a criação de outras empresas nas mesmas áreas de atuação, já sendo delineado o sistema de competição almejado.

**Tabela 1 - Regiões do Plano Geral de Outorgas**

<b>REGIÃO</b>	<b>ÁREA GEOGRÁFICA CORRESPONDENTE AO(S) TERRITÓRIO(S)</b>
I	Dos Estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo, Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Piauí, Maranhão, Pará, Amapá, Amazonas e Roraima
II	Do Distrito Federal e dos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Goiás, Tocantins, Rondônia e Acre
III	Do Estado de São Paulo
IV	Nacional

Fonte: BRASIL. Plano Geral de Outorgas - Anexo I do Decreto nº 2.534/1998, 2003)

O PGO estabelece que os serviços telefônicos somente podem ser prestados mediante concessão, permissão ou autorização, por empresa constituída conforme a legislação brasileira, observando o limite de participação de capital estrangeiro estabelecido pela LGT.

O PGMU, aprovado pelo Decreto nº 2.592 de 1998, determina metas de acesso individual e coletivo para as concessionárias visando a progressiva universalização do serviço telefônico fixo comutado em cada unidade da federação. Esse PGMU estabelece metas para o

aperfeiçoamento de serviços essenciais até 31 de dezembro de 2005, sendo que o novo PGMU possui dispositivos a serem cumpridos pelas prestadoras de serviços a partir de 1º de janeiro de 2006.

Com base no primeiro PGMU, Marques Neto (2002, p.305) enuncia que as metas de universalização podem ser divididas em três tipos:

1) metas de densidade, ou seja, densificar a oferta de serviço de telefonia; 2) metas de penetração, isto é, ampliar o número de pessoas que possam fruir do serviço de telecomunicações; 3) metas sociais, que são metas de qualidade social, com por exemplo, forçar a instalação de terminais telefônicos em escolas, hospitais ou telefone públicos para aqueles que não têm meio para custear uma assinatura.

O novo PGMU inova ao inserir em suas disposições, além das metas de acessos individuais e coletivos, as metas de postos de serviço de telecomunicações, as metas de postos de serviços em áreas rurais e as metas de acessos individuais para classe especial. Existem metas de universalização previstas no novo PGMU que devem ser cumpridas até o ano de 2011.

O PGMQ, aprovado pela Resolução nº 30 de 1998, institui metas de qualidade a serem cumpridas pelas prestadoras de serviço telefônico fixo comutado destinado ao uso do público em geral, prestado nos regimes público e privado. As metas de qualidade expressam as exigências na oferta dos serviços. Existem metas previstas no PGMQ com prazo até 31 de dezembro de 2005, entretanto, o novo PGMQ estabelece regras a partir de 2006.

O formato do novo PGMQ é semelhante ao anterior, contando com um capítulo a mais, o capítulo XIII, que trata da ampliação da oferta de serviços. A estrutura anterior foi mantida: disposições gerais (capítulo I), definições (capítulo II), metas de qualidade do serviços (capítulo III), metas de atendimento às solicitações de reparo (capítulo IV), metas de atendimento às solicitações de mudança de endereço (capítulo V), metas do atendimento por telefone ao usuário (capítulo VI), metas de qualidade para telefone de uso público, metas de informação do código de acesso do usuário (capítulo VIII), metas de atendimento à correspondência do usuário (capítulo IX), metas de atendimento pessoal ao usuário (capítulo X), metas de emissão de contas (capítulo XI), metas de modernização de rede (capítulo XII) e disposições finais (capítulo XIII no antigo e capítulo XIV no novo PGMQ).

Os contratos de concessão estabelecem, ou melhor, delimitam conforme esclarece Ventura (2003), os direitos e obrigações das operadoras, bem como todos os parâmetros e indicadores do Plano Geral de Metas de Universalização e do Plano Geral de Metas de Qualidade.

O Regulamento Geral de Interconexão, estabelecendo as regras para que a informação transite livremente de um ponto a outro, foi aprovado pela Resolução nº 40 de 23 de julho de 1998, que se encontra no Anexo C desta dissertação. Este regulamento estabelece os princípios e regras gerais para a interconexão de redes e sistemas das prestadoras de serviços de telecomunicações, abrangendo em seu contexto aspectos comerciais, técnicos e jurídicos.

Salomão Filho (2001) afirma que o regulamento surgiu, pois o regulador brasileiro estava ciente das dificuldades de aplicação efetiva das regras de interconexão, procurando criar uma obrigatoriedade ativa de interconexão. Para o autor, o regulador sentiu a necessidade de na declaração dos princípios a reger a interconexão, dar o caráter quase-público das redes.

A interconexão, objeto do estudo de caso delineado no capítulo 4, é fonte de freqüentes negociações e conflitos, pois envolve questões comerciais importantes que impactam no desempenho financeiro das empresas de telefonia, além da obrigatoriedade imposta pelo regulador. Dessa forma, o capítulo, a seguir, trará informações interessantes acerca das negociações e conflitos no setor de telefonia fixa, para facilitar a compreensão da ANATEL nesse contexto, e posteriormente ser fonte para o estudo de caso, verificando seu posicionamento na questão de interconexão.

## **CAPÍTULO 2 - AS NEGOCIAÇÕES NO SETOR DE TELEFONIA FIXA E O PAPEL DA ANATEL**

Ao se pensar ou falar em negociação a mente é remetida a pensamentos distintos. Há os que acreditam que se trata de um tema com dependência de inúmeras teorias e que para negociar é preciso estar bem preparado. Outros já falam em negociação como algo óbvio e simples, que não há nada a ser estudado, já que a experiência vem com a prática diária, não existindo teoria para o tema.

Quando o cenário é o período pós-privatização das telecomunicações, entretanto, um certo preparo e o auxílio da teoria é válido, para concretizar acordos duradouros e parcerias necessárias, pois os interesses são diversos, principalmente devido à quantidade de atores envolvidos nos processos de negociação: as empresas prestadoras de serviços, os usuários e o órgão regulador.

O setor de telefonia fixa tem natureza de serviço público e passou a ser prestado por empresas privadas, com quebra do monopólio do Sistema TELEBRÁS. Assim, os conflitos e as negociações passaram a ser freqüentes, pois muitas vezes encontram-se em lados opostos, o interesse privado de lucro das empresas prestadoras de serviço telefônico e o interesse coletivo, defendido pela ANATEL e pelos usuários.

Nesse ambiente dinâmico, é necessária a interferência da ANATEL nas relações econômicas de modo profundo e constante, com emprego de instrumentos de autoridade auxiliando as negociações ou resolvendo conflitos e também decidindo sobre as reclamações dos usuários.

Assim, visando ter mais elementos para compreender as negociações no setor de telefonia fixa e entender o papel da ANATEL nesse contexto, serão estudados, nesse capítulo, o conceito de negociação, suas variáveis básicas, a solução de conflitos, a questão ética, o processo de negociação como sistema e a atuação da ANATEL nas negociações.



## 2.1. CONCEITO DE NEGOCIAÇÃO

Em busca de um conceito para o termo negociação recorre-se inicialmente a um tradicional dicionário da língua portuguesa encontrando: “ato ou efeito de negociar; entendimento entre nações, por intermédio de seus legítimos representantes para concluir tratados ou convênios” (FERREIRA, 1995, p.452). Seria, portanto, apenas entendimento visando um acordo?

De maneira geral sim, mas muito se tem a complementar. Existe um grande número de definições, que variam conforme o aspecto que seus autores consideram mais relevante na arte de negociar: o uso da informação, do tempo e do poder, a importância da comunicação, a busca pelo acordo, a busca por relações duradouras, a satisfação de necessidades, a solução de conflitos, entre outros (CAVALCANTI, 1997a).

A negociação, portanto, deve ser conceituada como um somatório dos aspectos acima delineados. A negociação é um processo que envolve duas ou mais partes, baseado na comunicação, iniciado a partir de interesses comuns, sejam afinidades ou conflitos, utilizando a informação, o tempo e o poder na busca pelo acordo através de relações duradouras que satisfarão as necessidades de todos os envolvidos (CAVALCANTI, 2003).

Há autores como Cohen (1980), entretanto, que ressaltam a negociação como instrumento exclusivo de obtenção de vantagem, atendendo às necessidades de apenas um dos lados, não se preocupando com a manutenção do relacionamento. Trata-se de uma visão ultrapassada, principalmente no ambiente globalizado que vincula o sucesso das pessoas, das empresas e das nações às parcerias duradouras (ACUFF, 1998).

As negociações estão presentes no dia a dia de todos, sendo importante analisar seus elementos fundamentais para extrair os pontos positivos e concluir o processo de forma adequada.

As pessoas negociam o tempo todo. Amigos negociam para decidir onde jantar. Crianças negociam para decidir que programa de televisão assistir. Empresas negociam a compra e venda de seus produtos. Advogados negociam acordos sobre seus processos legais antes de irem para o tribunal. A polícia negocia com terroristas para libertar reféns. Nações negociam para abrir suas fronteiras ao livre comércio. (LEWICKI; SAUNDERS; MINTON, 2002, p.17)

Tratando da definição de negociação empresarial, nota-se que normalmente há o envolvimento de vários interesses, significando a interação de diversas partes, tornando o

processo mais complexo que as negociações bilaterais (BAZERAMAN; NEALE, 1995). Isto se explica porque a empresa representa uma série de interesses diferentes, sendo mais difícil coordenar as preferências, quando comparado a uma negociação bilateral.

Quando o contexto é o período pós-privatização das telecomunicações, objeto deste estudo, a complexidade das negociações é muito maior que simples negociações empresariais, que não têm por trás a necessidade de atender o interesse público. Torna-se extremamente complicado a interação dos diversos interesses públicos e privados envolvidos. Surge, portanto, a necessidade de coordenação das preferências dos lados envolvidos, com prioridades e compromissos próprios, visando aos ganhos mútuos do acordo ou do contrato que se pretende pactuar.

A busca por relações duradouras e por acordos integrativos requer desse tipo de negociação, assim como nas negociações empresariais, a consideração dos poderes envolvidos, das informações disponíveis, do tempo necessário, dos interesses comuns entre os grupos e subgrupos formados.

A peculiaridade maior nas negociações empresariais é a presença de diversas áreas na organização, com objetivos e funções distintas, que muitas vezes podem entrar em conflito. Esse conflito pode ser interno à organização, entre as áreas, ou externo, isto é, quando uma área está desenvolvendo uma importante negociação para a empresa, mas outra área da mesma empresa não concorda com seu posicionamento, gerando um conflito maior.

A solução desse impasse é a busca por acordos integrativos, por meio de equipes bem organizadas entre as diversas áreas envolvidas no caso. Kozicki (1998, p.162) afirmou "as equipes bem organizadas que desenvolvem esforço cooperativo sempre descobrem que o todo vale mais que a soma das partes".

## **2.2. VARIÁVEIS BÁSICAS**

Autores como Martinelli e Almeida (1997) enunciam a presença de três variáveis básicas: poder, tempo e informação, que condicionam o processo de negociação, independente de seu objeto, ressaltando que, para ser efetiva, pelo menos duas devem estar presentes. Oliveira (2001) as considera elementos da “estratégia negocial”, utilizadas para se fazer concessões com o intuito de superar possíveis impasses.

Independente do tipo de negociação, principalmente em negociações complexas como as que ocorrem no setor de telecomunicações, todas as variáveis enumeradas estarão presentes

durante o processo, umas mais que outras dependendo do contexto e do objeto a ser negociado.

Essas variáveis surgem do contato com as pessoas, do aprendizado de situações vivenciadas, do aproveitamento de oportunidades, enfim, surgem no dia-a-dia de qualquer indivíduo, cabendo a este saber detectar tais variáveis nas entrelinhas do contato diário com pessoas, situações, oportunidades, explorando-as devidamente. (MARTINELLI; ALMEIDA, 1997, p.66)

### 2.2.1. PODER

O poder é a capacidade que a parte tem de mudar a realidade e alcançar seus objetivos através de uma característica pessoal ou circunstancial que lhe foi favorecida conforme o objeto e o contexto da negociação.

A concepção moderna, que visa a parcerias e ganhos mútuos, não dá espaço à conotação negativa de poder durante a negociação como: dispor de força, exercer controle, autoridade. A parte deve visar a uma relação duradoura para negociações futuras, usando o poder de maneira positiva. Exemplificando: uma parte não deve abusar de seu poder de posição (cargo que ocupa) para conseguir o que pretende.

Martinelli e Almeida (1997) dividem os poderes conforme sua origem. São os poderes pessoais, inerentes aos indivíduos e os poderes circunstanciais, dependendo do momento, do tipo de negociação. Tal classificação pode ser questionada, já que alguns poderes em sua subclassificação tem um pouco de pessoal e circunstancial simultaneamente, porém devido à abrangência considera-se a mais adequada, pois facilita a compreensão.

Ao se falar em poderes pessoais deve-se entender que estes estão presentes em qualquer situação, independente do papel desempenhado, dos conhecimentos, das habilidades para lidar com as pessoas. São subdivididos da seguinte maneira:

- a) *Poder da moralidade*: relacionado com a cultura, transmitido desde a infância, tanto no ambiente familiar como escolar. Há regras universais que orientam princípios éticos, apesar de culturas diferentes apresentarem diferenças morais e éticas. Algumas podem ser mais significativas, portanto ao se negociar deve-se levar em conta os padrões éticos dos indivíduos com os quais negociamos, pois alguns apelos que funcionariam em nosso grupo não tem significado algum para eles.
- b) *Poder de atitude*: A preocupação excessiva é característica da maioria dos indivíduos mas, apesar disto, deve-se procurar desenvolver a atitude de não se preocupar demais, assim, poderá se obter melhores resultados, transmitindo confiança.

- c) *Poder de persistência*: envolve perseverança, pois a falta de persistência leva ao abandono de algumas atividades, processos, desafios, desistindo de tudo que já foi conseguido até o momento. É importante ressaltar que é bem diferente de insistência, pois esta pode gerar a perda do poder.
- d) *Poder da capacidade persuasiva*: deve-se ressaltar a importância de algum fato que ocorre, procurando influenciar. A clareza é fundamental para o uso deste poder, se possível fazendo analogias evitando ao máximo contestação. A lógica utilizada deverá ir ao encontro das necessidades e desejos do oponente, pois caso contrário não terão valor algum no processo da negociação.

Existem também, como foi dito, os poderes circunstanciais, que aparecem conforme as circunstâncias vivenciadas, o tipo de negociação, a influência do meio na mesma, tendo valor em determinados momentos.

- a) *Poder de especialização*: envolve experiência, conhecer bem o que se negocia, estudar ou preparar uma boa maneira de negociar. Logo no começo do encontro, deve-se apresentar a própria experiência, através de credenciais, utilizar o conhecimento como um trunfo a seu favor.
- b) *Poder de investimento*: após o outro lado ter investido energia, tempo e dinheiro pode ser que um ultimato seja crucial no processo, porém deve ser deixado para o fim. Este poder também permite enxergar por trás da proposta aspectos intangíveis de um produto.
- c) *Poder da posição*: é o poder conforme o tipo de papel que o indivíduo representa: pai, gerente, juiz, representante do Estado. Utilizado abusivamente, no sentido de levar vantagem, poderá direcionar a negociação negativamente.
- d) *Poder de legitimidade*: não deve ser confundido com o anterior, pois, este versa sobre a legitimidade daquilo que está escrito, sendo mais amplo, abrangendo a necessidade de uma ordem e estrutura social.
- e) *Poder de concorrência*: é uma tática utilizada procurando valorizar o objetivo da negociação, seja ele um bem, uma pessoa, um cargo, através da criação de disputa.
- f) *Poder do precedente*: envolve a origem do objetivo da negociação, tentando-se uma analogia com algum fato anterior. Se existir algum precedente favorável poderá ser usado como pretexto gerando alguma mudança.
- g) *Poder dos riscos*: na negociação está implícito o risco, aliado a bom senso e coragem. Quem não está disposto a correr risco pode perder excelentes oportunidades de melhor acordo. No entanto, deve-se correr risco com inteligência, sabendo pesar os prós e os contras, sendo passivo a ponto de conceder derrotas sem queixa.

- h) *Poder do compromisso*: ao comprometer muitas pessoas de um lado da negociação, tende-se à diluição do risco, da tensão entre elas, explorando oportunidades favoráveis, como compromisso, contribuições diversas.
- i) *Poder de conhecer as necessidades*: ele aparece à medida em que se observa, investiga, questiona, ouve, possibilitando arrecadar valiosas informações sobre as necessidades das partes, que normalmente são omitidas no processo da negociação.
- j) *Poder de recompensa e punição*: Torna-se muito difícil ter o poder de manipular as pessoas e utilizá-lo corretamente, pois os negociadores que querem levar vantagem em tudo utilizam este poder para inibir que os adversários dêem lances mais ousados, impedindo possíveis acordos satisfatórios.
- k) *Poder de identificação*: poder relacionado com a ligação, similaridade, admiração, amizade, honestidade, integridade, isto é, são qualidades dos indivíduos que fazem o oponente se identificar. Neste tipo, deve ser feita a ressalva de que há também um pouco de poder pessoal embutido.
- l) *Poder de barganha*: Este poder pode ser definido como a capacidade de exercer influência, habilidade do grupo ou indivíduo em causar mudança de controle na direção desejada. Pode-se dizer que é o acúmulo dos poderes de persuasão e especialização para ser usado em situação futura em favor do negociador.

### **2.2.2. TEMPO**

O tempo é o ponto de apoio para projetar a negociação e, conseqüentemente, a satisfação dos envolvidos. É fundamental na determinação do sucesso ou fracasso, porque durante o processo de negociação aumenta a pressão à medida que ele se esgota, culminando em concessões para realização de um acordo.

O prazo limite das partes envolvidas em uma negociação existe, porém alguns negociadores usam da indiferença em relação ao prazo, buscando pressionar o outro lado para conseguirem concessões favoráveis. Lewicki e Hiam (2003) aconselham usar o tempo com o recurso e não como arma, pois a colaboração depende de prazos de entrega que devem ser mutuamente determinados e respeitados. Usando o tempo como recurso, os negociadores passam a ser parceiros, em busca de uma solução mais adequada para os lados.

Sendo assim, apesar da conotação de limitação, o tempo poderá ser negociado à medida que está sendo controlado pelas partes. Em alguns casos, as partes definirão os limites temporais durante o processo, sendo o tempo visto como uma variável flexível.

Há negociações em que o tempo é inflexível, pois um dos lados está pressionando o outro, usando o tempo como arma, ou simplesmente porque o acordo ou contrato a ser pactuado tem um prazo limite estabelecido por terceiros, ou a conclusão da negociação não depende da parceria entre os negociadores.

Quando a variável tempo é inflexível, as emoções das partes devem ser controladas, não deixando a pressão influenciar o insucesso da negociação, evitando assim resultados negativos e decisões precipitadas. Isso porque concessões não planejadas normalmente são feitas nos momentos finais, em que a parte pressionada pelo tempo prefere uma conclusão mal sucedida do que uma ausência de solução.

Dessa forma, analisando a variável tempo, características como paciência, ponderação, tranquilidade, perseverança e sensatez, ressaltam-se como importantes, devendo estar presentes nas atuações dos negociadores.

### **2.2.3. INFORMAÇÃO**

A informação é identificada como o conhecimento prévio das partes antes de iniciada a negociação. Os negociadores, antes de iniciado o processo, coletam dados sobre o objeto a ser negociado e sobre as partes com quem se vai negociar, assim as informações servirão de guia para direcionar a negociação, buscando um acordo adequado. Com uma grande quantidade de informação, evitam-se falsas expectativas e resultados inesperados.

Lewicki e Hiam (2003) encaram a informação como a principal fonte de poder em uma negociação. Em suas palavras "negociar é, em grande parte, uma simples troca de informações e a utilização dessas informações para convencer a outra parte de que seu argumento é melhor, mais concreto e válido".

Lewicki e Hiam (2003) identificam alguns aspectos gerais das informações visando a dar mais poder em uma negociação:

- *Precisão* - as informações devem ser as mais precisas possíveis, pois embasarão as exigências da negociação. Lewicki e Hiam (2003, p.107) vinculam a precisão das informações à quantidade de poder que a parte tem, constatando que "nada nos envergonha mais do que

sermos corrigidos pela outra parte e ouvi-la dizer que os fatos apresentados estão errados, quando achávamos que os argumentos eram fortes e convincentes."

- *Expertise* - fornecer informações organizadas de forma coerente e coordenada, realçando as habilidades do negociador, fortalece a imagem da pessoa conhecedora do assunto. Outra forma, destacam Lewicki e Hiam (2003), é citar nomes de pessoas que possam atestar a competência do negociador.
- *Habilidades de comunicação* - a forma como o negociador organiza e estrutura a mensagem dirigida à outra parte, influenciará na resposta, colocando-o em vantagem ou desvantagem para sustentar a sua posição ou enfraquecer a outra parte. Dentre as habilidades de comunicação, destacam-se também as características pessoais do negociador que auxiliam na transmissão da mensagem.

É importante esclarecer que a *expertise* está relacionada ao poder de especialização descrito no tópico anterior. Entretanto, independente da informação ser fonte de poder ou ser uma variável básica paralela ao poder, é fato que ela permeia as negociações, colocando-se como fator crucial para um bom resultado.

Alguns negociadores, no entanto, usam a informação para manipular a negociação, tomando decisões visando apenas o sucesso particular. Esse tipo de comportamento pode gerar um clima de insatisfação, levando ao fracasso a negociação ou possíveis acordos futuros.

Dessa forma, apresenta-se como ponto chave para o sucesso da negociação a busca das necessidades dos envolvidos, valorizando-se qualidades como saber ouvir, entender o que está sendo omitido, além de observação de expressões faciais e corporais, que são também importantes no desenvolvimento da negociação.

O bom negociador capta os fatores não verbais, interligando-os, usando um "terceiro ouvido" e um "terceiro olho" para trazer informações valiosas, permitindo um entendimento melhor do quadro geral. Essas informações valiosas podem ser usadas para um acordo em que as partes saiam satisfeitas ou visando apenas o sucesso de um dos lados. É evidente que o primeiro resultado é o mais adequado, principalmente no contexto atual, em que as pessoas e as empresas estão inseridas, visando parcerias e relacionamentos futuros.

Lewicki, Saunders e Minton (2002) esclarecem que um número grande de pesquisas indica que a troca de informações efetivas promove o desenvolvimento de boas soluções integradoras. Assim, os negociadores devem iniciar o processo dispostos a revelar os seus verdadeiros objetivos e escutar o outro com a mesma disposição, criando condições para uma discussão livre e aberta de todos os assuntos e preocupações relacionadas.

## 2.3. SOLUÇÃO DE CONFLITOS

Após análise do conceito de negociação e das variáveis básicas, é necessário entender como ocorre a solução dos conflitos que podem surgir antes ou durante o contexto da negociação.

Impossível ter certeza do primeiro conflito de que se teve notícia, dado que, a partir da existência de dois homens na sociedade, conflitos podem surgir, em razão das divergências de interesses, questões ideológicas, entre outros. Ao se rastreamos informações históricas a esse respeito, encontramos apenas as seguintes formas de solução de conflitos: guerras, brigas, sofrimento, estando sempre implícito que um lado ganhou e um lado perdeu. Essa, portanto, é a explicação da comum associação do conflito a noções depressivas, como oposição de vontades, colisão, dentre outras.

Durante a década passada, autores como Hampton (1991), Hodgson (1996), Weeks (1992) sentiram a necessidade de modificar esta situação, já que observaram ganhos mútuos, soluções criativas, enfim, muitos aspectos positivos a partir da solução de um conflito. Concluíram existirem duas maneiras de se proceder frente a conflitos: uma encarando-o como provedor de boas alternativas e excelentes resultados (modo construtivo) e outra como algo depressivo, que deve ser evitado (modo destrutivo).

Dessa forma, ficou claro que a melhor maneira de se proceder frente a um conflito, independente de sua extensão, é negociá-lo, pois, somente assim, os aspectos positivos e as soluções criativas poderão surgir.

Existem, porém, algumas situações de conflito, nas quais é imprescindível uma terceira parte para se chegar a uma solução, pois são inúmeros os interesses envolvidos e as partes não são capazes de concluir uma negociação visando ganhos mútuos sem seu auxílio.

A terceira parte, ou terceira pessoa, ou simplesmente interventor, como muitos autores denominam, precisa ser imparcial, sendo neutro ao processo. Dependendo do contexto, as partes podem conhecê-lo, podendo ser inclusive um profissional qualificado para desempenhar esta atividade. Os mais usados tipos de interventores na solução de conflitos são: o mediador, o facilitador, o árbitro, o juiz e o manipulador de regras (CAVALCANTI, 1997b).

Folberg e Taylor (1984 apud SILVA, 1996, p.4) definem mediação como um processo no qual os participantes, junto com a assistência de uma pessoa neutra, sistematicamente isolam a disputa para serem desenvolvidas opções, considerando as várias alternativas de se



chegar a um consenso estabelecido, que irá acomodar suas necessidades. A pessoa neutra seria o mediador.

O mediador, ao contrário do árbitro e do juiz, não tem o poder de impor um resultado na controvérsia, mas sim auxilia a buscar o consenso, ajudando as partes em conflito a tomarem suas próprias decisões. O mediador, portanto, interfere no processo e não no resultado, seu interesse é a comunicação das partes.

Na mediação podem existir regras predeterminadas e o mediador tem papel ativo, ajudando as partes a negociarem de um modo mais efetivo, com o objetivo de formarem um acordo, após encontrada a solução. O relacionamento das partes é o mais importante, pois precisam desenvolver suas habilidades para solucionar os problemas de conflito.

O facilitador é um interventor que se encarrega de que as partes pertinentes cheguem à mesa de negociação, pois muitas vezes o conflito tem amplas proporções, impedindo qualquer contato. Esse interventor pode optar por não se envolver no processo de negociação efetivo, ou pode desempenhar um papel específico no contexto, "facilitando" o acordo, isto é, auxiliando com detalhes legais, ou com financiamento etc.

Em âmbito internacional, o facilitador é requerido muitas vezes, não pela amplitude do conflito, mas para se tornar campo neutro entre as partes em negociação, usando sua qualificação para facilitar o contato e a negociação em si.

O árbitro, por sua vez, conforme enunciado anteriormente, emite uma decisão final. Essa decisão, entretanto, pode ser de duas naturezas. Caso seja tomada com base na lei da arbitragem (Lei nº 9.307 de 23 de setembro de 1996) terá força de decisão definitiva, não podendo ser questionada judicialmente, ou pode ser uma decisão final tomada por um árbitro sem o amparo da lei da arbitragem, podendo ser novamente argüida no Poder Judiciário.

A arbitragem é muito comum em conflitos organizacionais, entre organizações, em relações de trabalho ou em contratos, em geral, não possuindo um procedimento definido. É muito comum as partes escolherem um ou mais indivíduos que têm qualificação técnica sobre a matéria em litígio para servirem como árbitros, economizando tempo, pois poderão ir direto ao mérito (objeto) da questão. O árbitro estabelecerá as regras envolvidas na questão discutida e no desenvolvimento do processo, decidindo por uma das soluções propostas por uma das partes ou propondo uma solução para o conflito.

O Poder Judiciário, também classificado como uma terceira parte, busca a solução no ordenamento jurídico vigente (arcabouço legal), nem sempre visando ganhos mútuos, mas visando a aplicação da lei ao caso concreto, pois uma parte poderá perder em detrimento da outra parte.

Chama-se jurisdição a função de resolver litígios, de declarar e realizar o Direito, exclusiva do Poder Judiciário, que por intermédio de seus juízes, monocraticamente ou em órgãos colegiados, substituem as partes e decidem os conflitos. Trata-se de uma atividade equidistante e desinteressada do conflito, agindo somente se provocada, porém dá-se continuidade por impulso oficial (NUNES, 2003).

Finalmente, o manipulador de regras é uma autoridade que pode alterar ou restringir o processo de negociação. Em outras palavras, chega a modificar as regras do jogo. A palavra manipulador poderia inquietar algumas pessoas, porém, aqui, é usada no sentido neutro, concluindo uma negociação, buscando ganhos mútuos.

No tradicional exemplo de duas crianças discutindo por um pedaço de pastel, fica clara a atuação da mãe como manipuladora de regras, ao designar que uma das crianças divida o pastel e que a outra escolha uma parte. Tal procedimento é também conhecido como “divide e escolhe”. Percebe-se que assim foi possível a solução do conflito, mediante a intervenção da mãe impondo as regras.

É fundamental para as partes em negociação avaliarem a real necessidade de um interventor no processo, pois muitas vezes é possível um consenso sem a utilização desse recurso.

O objeto de estudo dessa dissertação, entretanto, tem como foco uma negociação em que houve a participação de um interventor, sob a figura de agência reguladora, não por exigência das partes, mas em razão do próprio modelo pós-privatização que o contexto de telecomunicações brasileiro exige. Dessa forma, no final do capítulo 2, será estudado como uma agência reguladora atua no processo de negociação.

## **2.4. ÉTICA**

Quando o assunto é negociação e conflitos, é imprescindível analisar a questão ética, pois em razão dos diversos interesses envolvidos, muitas vezes condutas anti-éticas são vistas como alternativas para a implantação de uma solução.

As negociações no contexto pós-privatização das telecomunicações envolvem a ANATEL, que é órgão da Administração Pública, estando explícita a necessidade ética, sob a forma de moralidade, dentre os princípios elencados no artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

Art. 37 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de

legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...) (BRASIL. Constituição Federal (1988), 2002)

Martins (1999, p.14) esclarece que para a maioria dos juristas brasileiros "a 'moralidade pública', isto é, aquela ética a que o servidor deve se submeter, é uma 'moralidade' que lhe permite apenas agir, se claro ficar a sua atuação ética, adequada, jurídica e legal." E não como alguns juristas classificam:

uma 'moralidade' consistente em cumprir o que está na lei, sem que o servidor se questione ou se coloque o problema da lei inconstitucional ou da interpretação integrativa, assim como a rigorosa hierarquia fundamental, que obrigue o subordinado a obedecer ordem arbitrária, ilegal e inconstitucional, pelo simples fato de ser subordinado. (MARTINS, 1999, p.15)

Dessa forma, a ética na negociação deve ser analisada juntamente com a questão legal, principalmente por estar envolvendo entes da Administração Pública, pois mesmo que o acordo ou contrato implementado esteja conforme a lei, as partes podem ficar insatisfeitas, em razão de algum princípio ético estar sendo suprimido.

É importante, porém destacar, que autores como Lewicki, Saunders e Minton (2002) definem ética diferenciando-a de moral, diferente da definição jurídica explicitada anteriormente.

Ética são padrões sociais amplamente aplicados sobre o que é certo ou errado em uma situação em particular, ou um processo para fixar padrões. Tais padrões diferem de moral, que são convicções individuais e pessoais sobre o que é certo ou errado. A ética procede de filosofias em particular as quais pretendem (a) definir a natureza do mundo no qual vivemos e (b) prescrever regras para vivermos juntos.

Daft (1991, p.92), autor de livros de Administração de Empresas, conceitua ética como “um código de princípios e valores morais que governam o comportamento de uma pessoa ou grupo quanto ao que é certo ou errado.”

Verifica-se, portanto, que a ética e a moral estão relacionadas de alguma forma, seja como sinônimos, ou como conceitos complementares, mas indubitavelmente são questões relevantes no processo de negociação devendo ser analisadas juntamente com a questão legal.

Dessa forma, a Figura 2, a seguir, destaca quatro opções que se apresentam quando os conceitos legais e éticos são considerados na avaliação da estratégia e táticas de negociação. A melhor opção é situar-se no quadrante superior esquerdo do gráfico, em que o comportamento na negociação é, ao mesmo tempo, legal e ético e evitar, em todas as

hipóteses, ficar no último quadrante, pois com certeza uma negociação baseada em um comportamento ilegal e anti-ético não será bem sucedida.

**Figura 2 - Matriz Lei/ Ética**

		ISTO É ÉTICO?	
		SIM	NÃO
É LEGAL?	SIM	Favorável Campo ético e legal aceitável	Legal, mas não ético Dentro da lei, mas pode ser inaceitável aos valores das pessoas
	NÃO	Ético, mas não é legal Dentro dos padrões éticos, porém sujeito a ações legais	Nem legal, nem ético. Dualidade de problemas torna a tática muito perigosa!

Fonte: Lewicki; Hiam, 2003, p.238

Em se tratando de negociações empresariais, apesar da diversidade cultural implícita às diferentes organizações, questões relativas à ética, à moral e ao comportamento em um negócio se sobrepõem, podendo afirmar que os conceitos de má-fé e de boa-fé são universais ao negociar.

Ao envolver o cenário das telecomunicações, em que as empresas concessionárias ou autorizadas devem visar, além de seu interesse particular, o interesse público, torna-se fundamental a questão ética e legal no contexto, principalmente porque a ANATEL estará atuando para preservá-la.

Lewicki e Hiam (2003) esclarecem que, para que um contrato tenha validade, deve haver: compensação, autoridade contratual, legalidade, legitimidade da aprovação e formato. São questões que exigem um comportamento ético e legal para evitar o insucesso da negociação.

- **Compensação:** trata-se da troca feita entre as partes durante a negociação. O problema ético pode surgir, quando a compensação é oriunda de uma linguagem enganosa, criando uma armadilha para a outra parte.

- **Autoridade Contratual:** as partes devem estar aptas a assinar o contrato e serem legalmente responsáveis pelos mesmos. Assim, menores não podem firmar contratos, bem como empregados, sem a autorização expressa da empresa, não podem contratar em seu nome.
- **Legalidade:** a intenção e objeto do contrato deve estar conforme a lei vigente no país para que seja possível a sua implementação.
- **Legitimidade e Aprovação:** a pessoa que assina o contrato deve estar capacitada a representar a empresa, caso contrário não existe a obrigação de cumpri-lo, gerando inúmeros problemas.
- **Formato:** a lei pode esclarecer quais os principais elementos de um contrato, mas de maneira geral exige que seja escrito, claro e detalhado, esclarecendo as informações necessárias sobre a obrigação pactuada, não permitindo informações enganosas e obscuras que venham a prejudicar a outra parte.

As negociações preliminares a um contrato, é a fase de discussão antes da sua formação, sendo marcada pela interação dos envolvidos, englobando interesses diversos, devendo o negociador, desde esse primeiro contato, agir sob o prisma ético, visando sempre o melhor acordo para ambos.

Os advogados e executivos responsáveis pela materialização desses acordos devem planejar estratégias, negociar condições e redigir os instrumentos contratuais, de forma a evitar o maior número de conflitos, prevendo inclusive forma de solução no caso de acontecerem, sempre agindo de boa-fé, caso não queiram ser responsabilizados.

Durante o processo de negociação, caso uma parte seja desleal agindo de má-fé, poderá ser penalizada caso o acordo ou o contrato firmado em razão da negociação traga danos pela omissão de informação ou mesmo pelo fornecimento de informações inexatas. Será também considerado má-fé o prolongamento malicioso das negociações e sua posterior interrupção brusca e sem razão.

Esses possíveis danos obtidos com consequência do contrato, na visão de Basso (1998, p. 160) “... independente de ser ‘material’ ou ‘moral’, o dano deve ser certo. Na avaliação de dano certo pode entrar também a ‘oportunidade perdida’ de realizar-se outro negócio, mais vantajoso”

O dano certo equívale ao interesse contratual negativo, isto é, a frustração ao contratar a partir da conduta de má-fé de uma das partes, exigindo ressarcimento.

Fica evidente que a liberdade de negociar será limitada pela ética, caso nenhuma das partes queira ser responsabilizada por uma atuação de má-fé.

## 2.5. O PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO COMO SISTEMA

Antes da definição do processo de negociação como sistema, para que não surjam dúvidas acerca das terminologias: processo e sistema, é importante em uma breve noção sobre sistemas e visão sistêmica.

A expressão "sistema" foi emprestada das ciências exatas, podendo ser definida em termos precisos como uma equação matemática que descreve alguns relacionamentos entre as suas variáveis. Seguindo esse raciocínio geral, outros autores definiram sistemas, variando seus conceitos conforme os interesses, formação e especialização.

Mesarovic e Takahara (1975 apud Martinelli, 2002, p.xxviii) descreveram o sistema a partir de duas concepções:

1. como uma transformação de entradas (estímulos) em saídas (respostas): é a abordagem de entradas/saídas, também chamada de abordagem causal ou visão sistêmica como processo.
2. com referência à busca de objetivo: é a abordagem de tomada de decisão, também chamada de busca de objetivo ou modelo cibernético.

O processo de negociação no contexto das telecomunicações será analisado conforme a primeira concepção, isto é, em que será examinado e interpretado, a partir da abordagem de entradas e saídas. Essa abordagem causal do processo de negociação foi o primeiro ponto destacado por Martinelli (2002) ao esboçar os 11 pontos da abordagem sistêmica da negociação.

O processo de negociação como sistema de transformação de entradas (estímulos) em saídas (respostas) pode ser definido a partir da análise dos objetos que compõem o "sistema negociação", que serão posteriormente detalhados.

Schoderbek, Schoderbek e Kefalas (1990) conceituam os objetos de um sistema como sendo seus elementos. Assim, sob o ponto de vista estático, são as partes do sistema e, sob o ponto de vista funcional, são as funções desempenhadas pelas partes do sistema. Essas partes podem ser subdivididas em: entradas, que são a força inicial, dando ao sistema as necessidades operacionais, processos, que transformam as entradas em saídas, e saídas, que são os resultados das operações do processo, ou, alternativamente, o porque da existência do sistema.

Dessa forma, surge a grande vantagem de se analisar a negociação como um processo de transformação de entradas (estímulos) em saídas (respostas), pois através dessa visão sistêmica será possível identificar todos os possíveis elementos que gerariam uma negociação ganha-ganha, conforme a situação prática vivenciada na negociação.

A partir do conceito de negociação descrito no início do capítulo, é possível estabelecer os objetos que compõem o "sistema negociação", subdividindo-o em entradas, processos e saídas. As entradas (ou estímulos) seriam os impulsos iniciais da negociação, por exemplo: a comunicação entre as partes, o uso da informação e do poder, os interesses comuns, entre outros. O processo seria a transformação desses impulsos citados em resultados; pode-se caracterizar como a negociação em si. As saídas seriam o produto final da negociação, isto é, o acordo, a solução do conflito, as relações duradouras.

Espera-se da ANATEL uma visão sistêmica, analisando as negociações no setor de telefonia fixa como um processo de entradas, processamentos e saídas, para que, na sua atuação, seja possível identificar todos os possíveis elementos que gerariam uma negociação ou acordo, em que as partes ficassem satisfeitas e o interesse público estivesse sendo atendido concomitantemente.

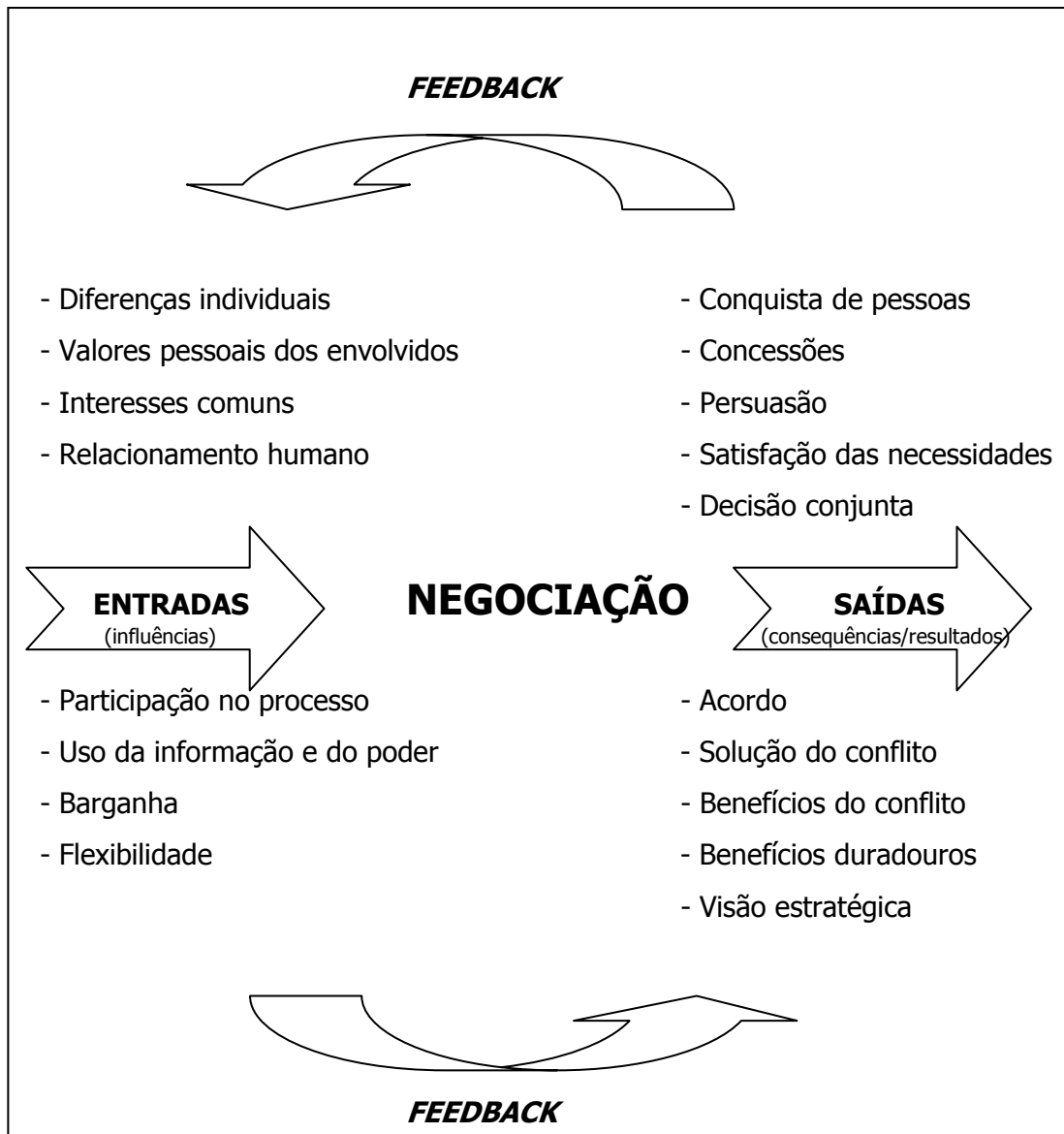
Martinelli (2002) compôs o processo de negociação através de uma visão mais detalhada das entradas e saídas, que será destacado na figura a seguir (Figura 3). O autor citado elaborou uma análise das abordagens de negociação apresentada por diversos autores<sup>1</sup>, avaliando o nível de sistemicidade dos mesmos e propondo uma visão mais sistêmica da negociação. Em razão da amplitude do estudo, esse será este o ponto de partida para se analisar os componentes do "sistema negociação".

Espera-se uma visão sistêmica da ANATEL ao atuar nas negociações, principalmente no setor de telefonia fixa que envolve o interesse público.

---

<sup>1</sup> Martinelli (2002, p.169) avaliou o nível de sistemicidade das abordagens de negociação apresentadas por 30 autores diferentes: Acuff (1993), Albreth e Albrecht (1993, 1995), Anastasi (1993), Bazerman e Neale (1992, 1995), Casse (1995), Cohen (1980), Fisher e Brown (1989), Fisher e Ertel (1995, 1997), Fisher e Ury (1981, 1985), Gibbons e Mc Govern (1994), Hodgson (1996), Jandt (1985), Karrass (1994), Kozicki (1998), Lax e Sebenius (1986), Lebel (1984), Lewicki et al. (1996), Marcondes (1993), Matos (1985, 1989), Mills (1991, 1993), Nierenberg (1968, 1981, 1992), Pinto (1992), Pollan e Levine (1994), Reck e Long (1985, 1990, 1994), Robinson (1996), Rojot (1991), Sparks (1982, 1992), Steel et al. (1989, 1995), Ury (1991, 1993), Weeks (1992).

**Figura 3 - Componentes do Processo de Negociação**



Fonte: Martinelli, 2002, p.196

### 2.5.1. ENTRADAS

As entradas de um sistema podem ser encontradas sob diversas terminologias: estímulos, influências ou *inputs*, significando o começo, ou melhor, o início do processo de um sistema. A figura destacada anteriormente (Figura 3) considera as seguintes entradas no processo de negociação: as diferenças individuais, os valores pessoais, os interesses comuns, o relacionamento humano, a participação no processo, o uso da informação e do poder, a comunicação bilateral, a barganha e a flexibilidade que serão a seguir conceituadas.



- Diferenças individuais - são originadas das características pessoais de cada negociador, isto é, o modo de lidar com o problema, a forma de se portar perante a questão a ser negociada, a velocidade da fala, inclusive a maneira de se vestir, dentre outros aspectos. São particularidades pessoais dos negociadores que podem divergir quando estiverem trocando idéias ou efetivamente negociando, simplesmente por serem humanos, podendo gerar empatia ou antipatia desde o início do processo. Lidar com essas divergências, antecipando-se a elas, pode ser o diferencial de uma negociação bem sucedida.
- Valores pessoais - são características pessoais intrínsecas do negociador, envolvendo sua cultura, forma de criação, questões éticas, entre outras. Conforme o tipo de negociação, podem ficar em evidência, principalmente se forem divergentes da parte contrária, podendo ser classificados então como parte das diferenças individuais.
- Interesses comuns - são os interesses semelhantes dos negociadores, mesmo que seja a solução de uma questão conflitante. É importante esclarecer logo no início do processo todos os interesses das partes, para que possam ser atingidos. Muitas vezes os negociadores imaginam que, omitindo informações, poderão ser bem sucedidos em uma negociação. Enganam-se, entretanto, porque a omissão poderá ser prejudicial para si e para o processo como um todo.
- Relacionamento humano - está sempre presente na negociação, pois somente através do relacionamento entre os negociadores é que haverá o início e a conclusão da negociação. Assim, os negociadores somente conseguirão resultados do processo de negociação, caso troquem informações e interesses acerca da questão negociada.
- Participação no processo: trata-se da efetiva participação dos negociadores no processo. É necessária a preparação das partes para iniciar um processo de negociação, pois se trata de uma habilidade que deve ser desenvolvida e aperfeiçoada, para uma negociação efetiva. Os negociadores deverão se preparar para uma negociação escolhendo princípios e métodos ajustados ao planejamento, visando sempre aos ganhos mútuos na questão a ser negociada.
- Uso da informação e do poder - a informação e o poder são consideradas por alguns autores, juntamente com o fator tempo, como variáveis básicas do processo de negociação. A informação é o conhecimento prévio das partes e seus interesses antes de iniciada a negociação. Assim, com uma grande quantidade de informações, falsas expectativas e resultados inesperados podem ser evitados. E o poder, dependendo do contexto da negociação, é uma variável básica que pode estar favorecendo todos os negociadores ou apenas alguns.

- Comunicação bilateral - a comunicação é a base para o desenvolvimento do relacionamento humano no processo da negociação. A negociação irá se desenvolver através de processos múltiplos de comunicação, independentes ou não, verbais ou não verbais, sendo um instrumento fundamental para identificação das necessidades da parte contrária, visando à melhor conclusão do processo.
- Barganha - apesar de muito questionada em um processo de negociação, em razão da possível conotação negativa, o aspecto positivo da barganha ressalta que os negociadores devem se concentrar nas reais necessidades dos lados para buscar opções de ganhos mútuos que dirijam para uma negociação de resultados positivos e não simplesmente visando ao seu próprio interesse.
- Flexibilidade - trata-se da flexibilidade dos negociadores para rever prazos, idéias, percepções e interesses ao longo da negociação, podendo mudar totalmente o resultado da mesma. Em um processo de negociação prender-se a limites rígidos poderá trazer conseqüências negativas, gerando um acordo inadequado, sendo então fundamental a flexibilidade das partes.

### 2.5.2. SAÍDAS

As saídas de um sistema também podem ser encontradas sob diversas terminologias: respostas, conseqüências, resultados ou *outputs*. Representam a conclusão do sistema, em outras palavras podem ser conceituadas como "a razão de ser do sistema", porém, nunca de forma estática, pois a saída de um processo poderá ser a entrada de um novo processo.

Em razão dessa dinâmica do processo é que se propaga a necessidade de relações duradouras em uma negociação. Por exemplo, os benefícios duradouros como saídas dão abertura para um futuro processo de negociação fortalecendo a entrada relacionamento humano; caso contrário, uma saída negativa do processo anterior poderá gerar uma entrada negativa no novo processo.

Ainda com base na Figura 3, as saídas destacadas são as seguintes: conquista de pessoas, concessões, persuasão, satisfação das necessidades, decisão conjunta, acordo, solução de conflito, benefícios do conflito, benefícios duradouros, visão estratégica, que são a seguir conceituadas.

- Conquista de pessoas - essa conquista deve ter uma conotação positiva como resultado do processo, e não ser vista negativamente com o objetivo de se conseguir algo. Deve-se buscar o aperfeiçoamento do relacionamento entre os negociadores visando a criação de

confiança, amizade e ajuda mútua entre as partes, deixando espaço para um novo processo de negociação bem sucedido.

- Concessões - as concessões obtidas no processo de negociação devem ser originadas de todos os lados, pois visando ganhos mútuos, uma parte cede a certos argumentos, pois a outra parte também cedeu com o objetivo de cooperação. Isto fica evidente em muitas situações em que as necessidades dos negociadores e o objetivo da negociação não estão em oposição; dessa forma, através da cooperação dos lados, ao decidirem derrotar o problema, ao invés de um se sobrepôr ao outro, todos se beneficiam com concessões recíprocas.
- Persuasão - trata-se da capacidade de convencimento dos outros negociadores sobre as idéias que gerarão ganhos mútuos e das amplas visões do processo de negociação. Uma parte deve persuadir a outra a cooperar e a se concentrar nos reais interesses do processo, resultando em um bom desfecho, possibilitando *inputs* positivos para o novo processo.
- Satisfação das necessidades - ocorre quando os negociadores saem com suas necessidades atendidas após a negociação. Muitas vezes os interesses que pareciam antagônicos e impossíveis de se conciliar são satisfeitos de maneira complementar, sendo fundamental para futuras negociações.
- Decisão conjunta - a decisão conjunta é o contrário da imposição da decisão por parte de um dos lados. Neste caso, as partes, de maneira complementar, decidem o objeto negociado, surgindo um sentimento de cumplicidade e comprometimento acerca do acordo efetuado.
- Acordo - trata-se do consenso entre os negociadores após o processo de negociação, seja na formação de um contrato ou na elaboração de um acordo verbal. A garantia da compreensão mútua acerca do acordo baliza o resultado satisfatório, abrindo espaço para negociações futuras.
- Solução de conflito - o processo de negociação visando ganhos mútuos, centrado nos reais interesses dos negociadores, é a melhor forma de solucionar um conflito, porque simplesmente acabar com um conflito sem identificar suas causas e sem buscar a cooperação da outra parte para um acordo positivo pode impedir futuros relacionamentos.
- Benefícios do conflito - muitos pontos positivos podem se originar de um conflito, melhorando o relacionamento entre os negociadores, abrindo alternativas, possibilitando ganhos mútuos e principalmente o entendimento. O conflito não está limitado a batalhas entre interesses e desejos; a partir do conflito podem surgir ingredientes importantes do

relacionamento humano como: percepções, poderes, valores, princípios, sentimentos e emoções, que terão influências positivas para as negociações que surgirão.

- Benefícios duradouros - são os benefícios originados da cooperação e da cumplicidade das partes, relacionados à decisão conjunta na busca por um acordo ou pela solução de um conflito. A mobilização de energia e de recursos por parte dos negociadores na busca por soluções criativas gera enriquecimento pessoal, além de outros benefícios.
- Visão estratégica - capacidade de visualizar a questão negociada de maneira ampla, trazendo resultados duradouros para o processo de negociação, permitindo relacionamentos positivos futuros aos negociadores.

O processo de negociação como sistema de transformação de entradas (estímulos) em saídas (respostas), analisado pela Figura 3, traz consigo uma visão sistêmica de negociação ganha-ganha, isto é, em que ambos os lados devem ganhar, saindo satisfeitos, influenciando os futuros processos de negociação de maneira positiva.

Dessa forma, esse processo de negociação pode ser definido sob o prisma sistêmico ganha-ganha da seguinte maneira: os *inputs* (como as diferenças individuais, os valores pessoais, os interesses comuns, o relacionamento humano, a participação no processo, o uso da informação e do poder, a comunicação bilateral, a barganha e a flexibilidade), considerados por seus aspectos positivos, serão processados via negociação, com o objetivo de se obter *outputs* como a conquista de pessoas, as concessões, a persuasão, a satisfação das necessidades, a decisão conjunta, o acordo, a solução de conflito, os benefícios do conflito, os benefícios duradouros e a visão estratégica.

Os *inputs* e os *outputs* estarão retroalimentado-se, através do *feedback*, atuando no processo considerado e em novos processos que surgirão.

## **2.6. A ANATEL E AS NEGOCIAÇÕES NO SETOR DE TELEFONIA FIXA**

As negociações no setor de telecomunicações aumentaram com a privatização das empresas do Sistema TELEBRÁS, pois inúmeros interesses foram agregados à nova ordem econômica, atribuindo à ANATEL o encargo de solucionar litígios para que as partes envolvidas encontrem uma decisão jurídico-administrativa motivada e justificada nos princípios e nas regras de direito, entretanto, passíveis de reavaliação pelo Poder Judiciário.

Menezello (2002, p. 163) enfatiza que "um dos pilares que devem sustentar esse novo modelo de intervenção estatal por meio das agências reguladoras são os procedimentos de solução de controvérsias que irão surgir entre os usuários e os agentes econômicos e entre estes últimos." Esta é a razão da LGT ter outorgado à ANATEL a atribuição de dirimir conflitos por meio do poder mediador.

(...)o surgimento de novos foros de solução de conflitos não implica que o Judiciário tenha diminuída a sua importância. Mas também não se pode imaginar que o Estado deva voltar atrás na proteção de valores que foram paulatinamente conquistados pela sociedade, e dos quais ele foi transformado em garantidor, simplesmente porque a estrutura do Poder Judiciário não foi concebida para a solução de novos conflitos e das dificuldades que, para o Estado, decorrem da obrigação de cuidar de novos valores. (SUNDFELD, 2002, p.31)

À ANATEL, portanto, foi delegada a gestão e a solução administrativa de conflitos entre agentes regulados, para agilizar o entendimento entre as partes, evitando maiores prejuízos aos envolvidos com as ações judiciais. A agência reguladora será participe na criação do Direito Regulatório e atuará continuamente no âmbito administrativo na resolução de controvérsias.

A natureza autárquica da ANATEL, descrita no capítulo 1, prevista na LGT, lhe dá independência em quatro dimensões: a independência decisória, a independência de objetivos, a independência de instrumentos e a independência financeira. A independência decisória constitui importante fator na solução de conflitos e eventuais negociações que estejam presentes, pois está isenta de atuar sob a influência de quaisquer grupos de interesses.

O grande volume de contratos no setor de telecomunicações está gerando inúmeros interesses entre os contratantes, muitas vezes divergentes, seja na fase de execução ou na fase de elaboração dos contratos, como é o caso da interconexão de redes, evidenciando interesses opostos que precisam da interferência da agência para uma solução.

Assim, a agência deve atuar nos conflitos como um "terceiro" imparcial, com o objetivo de regular a relação de consumo do serviço com a intenção de reequilibrar interesses opostos. A ANATEL, entretanto, é obrigada a observar o sistema jurídico que condiciona o setor de telecomunicações, ao auxiliar na solução dos conflitos, pois como órgão da Administração Pública deve atender a determinações legais, em um cenário de absoluta transparência.

O objetivo do legislador ao delegar à agência reguladora a gestão e a solução administrativa de conflitos, na opinião de Menezello (2002, p.166), é "acelerar o

entendimento entre as partes, evitando maiores prejuízos a todos os envolvidos (usuários e agentes econômicos) com ações judiciais".

É importante ressaltar, entretanto, que a aplicação de sanções administrativas aos agentes regulados por parte da agência reguladora, devido as práticas abusivas contrárias à legislação, foge à esfera de solução de conflitos, pois estará atuando no estrito cumprimento do seu dever legal, fiscalizando seus agentes que estão subordinados, impondo sanções quando necessárias, isto é, estará atuando sob a égide do poder fiscalizador.

Dessa forma, as ferramentas que a ANATEL dispõe na gestão e composição administrativa de conflitos de interesses entre as prestadoras será exercido via mediação e arbitragem, que serão abordados a seguir. Importante observação, entretanto, deve ser feita para a compreensão do poder mediador. Ele engloba dois institutos com naturezas distintas, a mediação e a arbitragem, porém, a decisão tomada a partir de ambos é considerada decisão jurídico-administrativa, podendo ser revisada pelo Poder Judiciário.

### **2.6.1. MEDIAÇÃO**

A mediação apresenta-se como uma das formas de solução de conflitos alternativas à jurisdição. Araujo (1997 apud MORAIS, 1999, p. 145) define como "um mecanismo para a solução de conflitos através da gestão do mesmo pelas próprias partes, para que estas construam uma decisão rápida, ponderada, eficaz e satisfatória para os envolvidos". Martinelli e Almeida (1998, p.73) esclarecem que "o objetivo do mediador é ajudar as partes a negociarem de maneira mais efetiva. O mediador não resolve o problema nem impõe a solução."

Trata-se de uma antiga modalidade de solução de conflitos que foi incorporada à legislação de criação das agências reguladoras como possibilidade de se restabelecer o equilíbrio jurídico da relação entre os agentes regulados. Na ANATEL o instituto foi introduzido na Resolução nº 270, de 19 de julho de 2001, que trata do Regimento Interno da Agência.

#### Seção III

##### Do Procedimento de Mediação

Art. 62. Quando dois ou mais interessados, de comum acordo e por escrito, pretenderem da Agência a solução de pendências relativas ao reconhecimento ou atribuição de direitos, será instaurado procedimento específico de mediação.

§ 1º Os interessados serão notificados quanto à data, hora, local e objeto da mediação.

§ 2º O resultado da mediação vinculará as partes perante a Agência. (BRASIL. Resolução nº. 270 (2001), 2003)

Dessa forma, os agentes regulados poderão invocar a ANATEL quando pretenderem a solução de pendências ou atribuição de direitos, sem a necessidade de recorrer ao Poder Judiciário. O termo correto a ser usado é mediação administrativa de conflitos, isto porque os titulares de relações jurídicas estão autorizados pela legislação a buscar a satisfação dos litígios nas vias administrativas por meio da mediação, desde que o pedido seja juridicamente possível, isto é, desde que o ordenamento jurídico não vede o exame da matéria em litígio.

A mediação tem o objetivo de aproximar os agentes regulados, visando à pacificação do conflito e buscando um consenso por meio da participação de um terceiro neutro e conhecedor do assunto em disputa. No caso, a agência reguladora desempenha esse papel, colaborando na solução aceitável da questão apresentada, por meio de procedimento específico de mediação.

Ao ser instaurado um processo de mediação, não existirão decisões unilaterais por parte da agência, pois o instituto tem como base a autocomposição das partes, ou seja, a agência conduz o processo mas não toma decisão final, apenas homologa a decisão das partes. Serão observados, entretanto, além dos preceitos expressos em seu regimento interno, as determinações gerais da Lei Federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que disciplina o processo administrativo visando à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração (MENEZELLO, 2002).

A mediação estará, nesses moldes, respaldada pelos princípios da economicidade, da razoabilidade, da eficiência e da supremacia do interesse público, pois se trata de uma decisão negociada, que envolve o consenso das partes em benefício dos usuários. Assim, fica evidente a ausência de decisão obrigatória externa, imposta às partes. Ao contrário, as partes buscam o consenso, que será expresso em um acordo para que se obtenha justiça.

Lewicki, Hiam e Olander (1996) destacam, a seguir, alguns fatores como fundamentais para auxiliar no processo de mediação:

- o mediador deve ser visto pelas partes em conflito como sendo imparcial, neutro;
- o mediador deve ser um *expert* na matéria objeto do litígio;
- as partes devem ter consciência que o tempo é fundamental para uma mediação;
- as partes devem estar dispostas a fazer concessões e encontrar uma solução de compromisso.

Os fatores anteriormente destacados podem ser encontrados nos processos de mediação envolvendo a ANATEL.

O primeiro fator destaca a importância da imparcialidade, e as partes, ao recorrerem à ANATEL, têm em mente que o órgão regulador, como pessoa jurídica de direito administrativo, que exerce função administrativa, ainda que em regime especial, está submetida a todo o ordenamento de Direito Público. Dessa forma, é obrigação da agência submeter o processo a um cenário de absoluta transparência na conformidade da legislação.

O segundo destaca a importância da *expertise* no assunto. Esse é um dos pontos fortes de se recorrer a ANATEL, pois, no que diz respeito a telecomunicações, independente da complexidade do assunto, o órgão regulador será o condutor mais adequado na auto composição das partes.

(...) a especialidade, a complexidade, a multiplicidade e a velocidade de surgimento das questões regulatórias determinam a necessidade de que parcela significativa da regulação estatal seja delegada ao órgão regulador. Até porque nestes espaços se torna possível (mediante instrumentos de mediação e interlocução internos ao locus regulatório) a produção de regras, instrumentos e decisões com muito maior possibilidade de operacionalização (eficácia) e de implementação (efetividade)."(MARQUES NETO, 2002, p. 82)

O terceiro e o quarto fatores são fundamentais na condução de um processo de negociação, de maneira geral, e da mesma forma, no processo de mediação. Quando o assunto é a solução de pendências relativas ao reconhecimento ou à atribuição de direitos no setor de telecomunicações, em razão dos vultuosos investimentos e da concorrência entre empresas, a celeridade é muito importante na conclusão do processo. E as concessões são o centro do processo de mediação. Na sua ausência não há autocomposição.

## **2.6.2. ARBITRAGEM**

A arbitragem, na opinião de Martinelli e Almeida (1998, p. 75), "é considerada a forma mais comum de resolução de disputa através de uma terceira parte." É importante instituto, em que a terceira parte, imparcial ao processo de negociação, tem a função de emitir uma decisão final, resolvendo o conflito.

O instituto da arbitragem é muito conhecido nos dias atuais como justiça privada ou arbitragem civil. Dessa forma, as partes em conflito escolhem livremente um terceiro, que não pertence ao Poder Judiciário, para que, nas condições acordadas, emitam uma decisão. Trata-se de instituto de direito privado, disciplinado pela Lei 9.307/96, com força de decisão definitiva, isto é, não pode ser novamente questionada em juízo.



Ao inserir a arbitragem no contexto das telecomunicações, entretanto, principalmente relacionando-a entre uma das formas de solução de conflitos utilizada pela ANATEL entre seus agentes regulados, importantes considerações devem ser feitas, pois a agência dispõe de normas específicas sobre os procedimentos adotados que são diferentes do instituto civil.

A primeira observação que deve ser feita é que a decisão arbitral da ANATEL é vista como uma decisão jurídico-administrativa, isto é, passível de posterior questionamento judicial, portanto, não se assemelha à arbitragem disciplinada pela Lei 9.307/96. Contudo, os princípios do instituto civil são aplicáveis à instrução processual da arbitragem da agência.

Outra importante observação é que a arbitragem conduzida pela ANATEL pode ser realizada de duas formas distintas: a primeira, diz respeito à interconexão das redes, objeto do estudo de caso no capítulo 4, regida pelo Regulamento Geral de Interconexão (Anexo C), e a segunda, diz respeito aos outros temas relacionados a telecomunicações e é regida pelo Regimento Interno da ANATEL.

A primeira modalidade de arbitragem é utilizada em eventuais conflitos que possam surgir em matéria de aplicação e interpretação da regulamentação quando do desenvolvimento das negociações dos contratos de interconexão. Assim, a intervenção da ANATEL será necessária, auxiliando para que o contrato seja formado.

A arbitragem das questões de interconexão é feita pela comissão de arbitragem, composta por três membros nomeados pelo presidente da ANATEL, sendo que a presidência da comissão é exercida pelo árbitro a quem foi distribuído, por sorteio, no requerimento da arbitragem. O procedimento somente não será público se houver risco à segurança do país ou prejuízo para qualquer das partes, que deverão solicitar o tratamento confidencial.

A decisão será tomada nesse processo de arbitragem por maioria, podendo o árbitro que divergir declarar seu entendimento motivado. Durante o processo de arbitragem, se as partes chegarem a um acordo quanto ao conflito, a comissão analisa o acordo e poderá homologar se estiver obedecendo a forma legal.

A segunda modalidade de arbitragem submetida à agência reguladora, diz respeito a outros temas que não seja interconexão de redes, sendo submetida ao Regimento Interno da ANATEL. Essa questões são tratadas como um procedimento administrativo tendo um rito semelhante.

#### Seção IV

##### Do Procedimento de Arbitragem

Art.63. Havendo conflito de interesse entre prestadoras de serviços de telecomunicações ou entre estes e os usuários será procedida a arbitragem.

Parágrafo único. As partes, enquanto prestadoras, podem submeter a solução de eventuais conflitos ao processo de arbitragem quando houver compromisso prévio de aceitar como vinculante a decisão que vier a ser proferida. (BRASIL. Resolução nº270 (2001), 2003)

Nesse caso, a decisão a partir do processo de arbitragem também é emanada de um corpo colegiado, formado por três superintendentes. São eles: o superintendente de comunicação e massa, o superintendente de serviços privados e o superintendente de serviços públicos, sendo que o presidente do processo de arbitragem será aquele que não tiver jurisdição sobre as partes envolvidas.

Verifica-se, portanto, a diferente aplicação que tem o instituto da arbitragem nas decisões submetidas à ANATEL. É preciso esclarecer, apesar das considerações anteriores, que as empresas concessionárias têm a faculdade de incluir em seus contratos uma cláusula arbitral para dirimir seus conflitos em fórum privado, que diz respeito à arbitragem civil, entretanto, sempre que submeter uma questão à agência, o procedimento utilizado será o estabelecido no regulamento de interconexão ou no regimento interno, dando a decisão a natureza administrativa, estando sujeita ao crivo do Poder Judiciário.

## CAPÍTULO 3 - PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A observação é um importante caminho para o conhecimento, porém a observação comum pode ser desprovida de confiança, sendo necessária a ciência para obtenção de sólidas conclusões.

A ciência se desenvolveu, em parte pela necessidade de um método de conhecimento e compreensão mais seguro e digno de confiança do que outros métodos relativamente desprovidos de controle geralmente usados. Foi preciso inventar uma abordagem do conhecimento, apta a permitir informação válida e fidedigna sobre fenômenos complexos, inclusive o complexo fenômeno que é o homem. (KERLINGER, 1979,p.1)

O conhecimento científico é real, sistemático, verificável, falível e aproximadamente exato. Real porque lida com fatos; sistemático, já que se trata de um saber ordenado, formando um sistema de idéias; verificável, sendo possível a confirmação de afirmações propostas; falível por não ser definitivo, absoluto; aproximadamente exato porque permite o desenvolvimento de novas proposições reformulando o contexto teórico existente. (LAKATOS, 2000).

A partir do conhecimento científico ocorrerá o progresso científico, que é produto da atividade humana, para a qual o homem, compreendendo o contexto no qual está inserido, passa a desenvolvê-lo por meio de novas descobertas. Assim, o homem utiliza diversas formas de conhecimentos, buscando evoluir o meio que vive, trazendo contribuições para a sociedade (FACHIN, 2001).

Com esse objetivo, foi analisado o complexo fenômeno das telecomunicações brasileiras, principalmente sob o aspecto das negociações existentes na área de telefonia fixa e sob o papel da agência reguladora no contexto pós-privatização. Para isso foi necessário o uso da ciência, sendo relevante e fundamental o uso de um método compatível com a investigação proposta.

Dessa forma, o presente capítulo esclarece os procedimentos metodológicos utilizados na elaboração desta dissertação, explicando o tipo de pesquisa que foi desenvolvida, bem como as etapas e perguntas de pesquisa, a coleta de dados, o plano de análise e a elaboração dos dados.

### 3.1. TIPO DE PESQUISA

Pesquisa é um procedimento intelectual para adquirir conhecimentos pela investigação de uma realidade e busca de novas verdades sobre um fato (objeto, problema). Com base em métodos adequados e técnicas apropriadas, o pesquisador busca conhecimentos específicos, respostas e solução ao problema estudado. (FACHIN, 2001, p.123)

Nesse sentido, buscando respostas ao problema investigado, qual seja: *verificar como a ANATEL atua nas negociações no setor de telefonia fixa, tendo como base o caso de elaboração do acordo de interconexão entre a EMBRATEL e a Telefônica*, foi escolhida a pesquisa qualitativa como o método mais adequado a esse tipo de proposição.

A pesquisa qualitativa difere em princípio da quantitativa por não empregar instrumental estatístico como base do processo de análise de um problema, justificando por ser uma forma adequada para entender a natureza de um fenômeno social (RICHARDSON, 1999).

O estudo qualitativo, inicialmente, foi desenvolvido por meio de uma pesquisa descritiva baseada em dados secundários e posteriormente, por meio de uma pesquisa descritiva do tipo estudo de caso, realizada a partir de entrevistas. Churchill (1987 apud VIEIRA 2002) esclarece que a pesquisa descritiva tem como objetivo conhecer e interpretar a realidade sem nela interferir para modificá-la.

E é com esse objetivo ilustrado por Churchill que foi feita a análise da atuação da ANATEL nas negociações do setor de telefonia fixa com base no acordo de interconexão entre a EMBRATEL e Telefônica, isto é, apenas conhecendo e interpretando a realidade, não interferindo para modificá-la.

A pesquisa descritiva baseada em dados secundários conduziu a pesquisadora no assunto investigado, por meio de uma ampla revisão bibliográfica, baseada em fontes recentes, e constantemente atualizadas, em razão das grandes transformações que ocorrem no setor de telecomunicações. Os dados secundários foram extraídos a partir de livros, artigos, estudos, material jornalístico, legislações, acordos internacionais, entre outros.

O objetivo da pesquisa descritiva baseada em dados secundários foi esclarecer as características da investigação proposta, aumentando o conhecimento acerca do fenômeno, sendo fundamental para a elaboração do estudo de caso, em um momento posterior, pois por meio dos dados secundários foi possível identificar as questões importantes acerca do fenômeno estudado, bem como servir de orientação na elaboração do "guia" da entrevista.

A pesquisa descritiva do tipo estudo de caso, desenvolvida posteriormente, teve como objetivo detalhar a investigação de assunto, para analisar o contexto e os processos envolvidos no

fenômeno em estudo, dada sua complexidade. Para Fachin (2001, p.42) o estudo de caso "é caracterizado por ser um estudo intensivo. É levado em consideração, principalmente, a compreensão, como um todo, do assunto investigado."

Goode e Hatt (1969 apud BRESSAN, 2000) afirmam que o estudo de caso não é uma técnica específica, e sim um meio de organizar dados sociais, preservando o caráter unitário do objeto social estudado. E, de acordo com Yin (1989 apud BRESSAN, 2000), a preferência pelo uso do estudo de caso se dará no estudo de eventos contemporâneos, em situações onde os comportamentos relevantes não podem ser manipulados, mas onde é possível fazer observações diretas e entrevistas sistemáticas, lidando com uma completa variedade de evidências: documentos, artefatos, entrevistas e observações.

Em razão dos motivos expostos, o estudo de caso foi escolhido como o meio pelo qual analisou-se a atuação da ANATEL no setor de telefonia fixa, reunindo, inicialmente, dados secundários através de uma pesquisa descritiva e a análise de entrevistas realizadas com os principais envolvidos no caso, buscando uma compreensão do todo.

### **3.2. ETAPAS E PERGUNTAS DE PESQUISA**

As etapas e perguntas de pesquisa foram definidas, após a identificação do problema de investigação e dos objetivos gerais e específicos que norteiam a dissertação, visando uma abordagem mais objetiva, dando uma ordem lógica ao trabalho.

Dessa forma, existem duas etapas nitidamente delimitadas na elaboração deste trabalho. A primeira etapa, fundamentada no desenvolvimento de uma pesquisa descritiva, baseada em dados secundários, e a segunda etapa, em uma pesquisa descritiva, utilizando-se o método do estudo de caso.

A primeira etapa, com base em dados secundários, foi responsável pela contextualização da pesquisadora, esclarecendo e caracterizando a investigação proposta, buscando aumentar o conhecimento do fenômeno estudado. Esta etapa foi realizada desde o início do ano de 2002, época em que começou o levantamento de dados secundários. Todo o material levantado foi analisado, servindo de base, principalmente, para o referencial teórico.

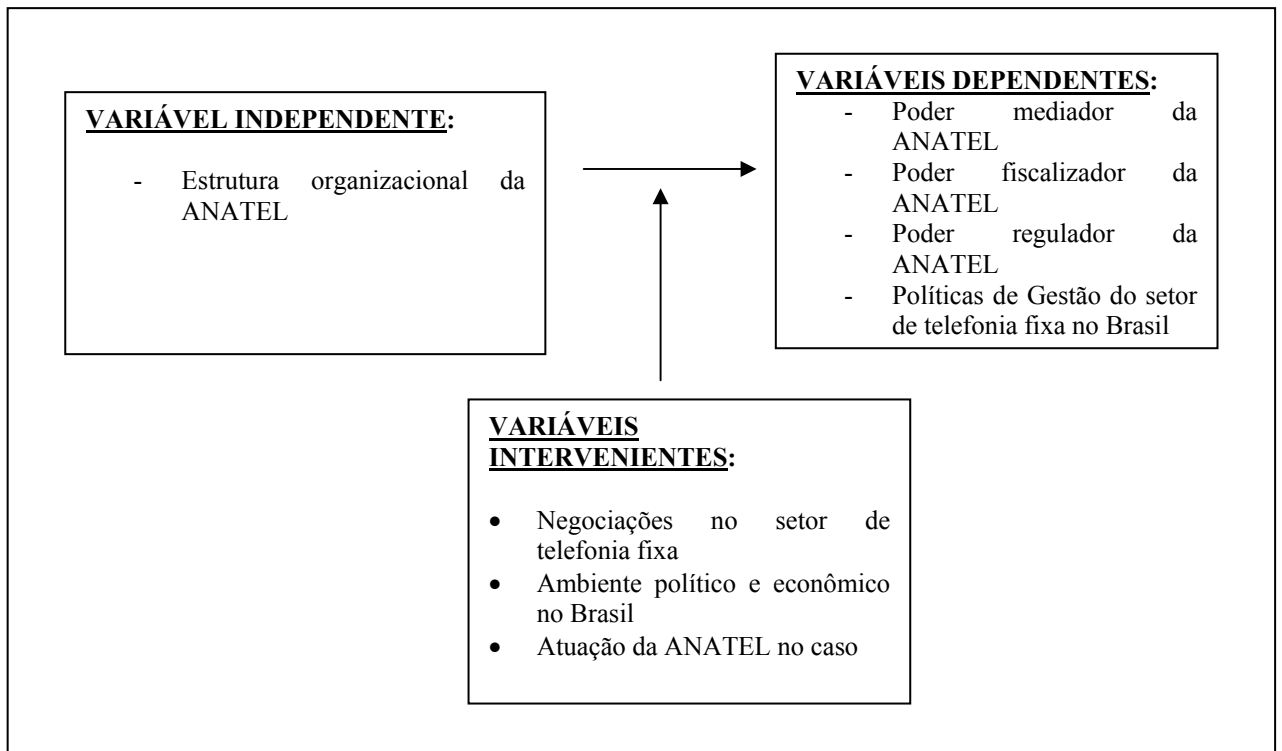
A segunda etapa, com base nas entrevistas realizadas, foi responsável pela explicação sistemática do fenômeno estudado, por meio da análise dos dados, conclusão e elaboração do estudo de caso. Dessa forma, buscou-se conhecer e interpretar a realidade do setor de

telecomunicações, verificando a atuação da ANATEL no acordo de interconexão realizado entre Telefônica e EMBRATEL.

A seguir, foram estabelecidas algumas perguntas de pesquisa responsáveis pelo desenvolvimento e condução dos objetivos propostos, direcionando a investigação e análise dos dados:

1. Qual o papel da ANATEL na flexibilização das telecomunicações brasileiras?
2. Como ocorreram as negociações entre as empresas de telefonia fixa no Brasil?
3. Como a ANATEL atua nas negociações no setor de telefonia fixa?
4. Quais são os poderes da ANATEL nas telecomunicações brasileiras?
5. Como é o funcionamento do setor de telefonia fixa no Brasil?
6. Qual a relevância da EMBRATEL e da Telefônica no setor de telefonia fixa?
7. Como foi a atuação da ANATEL na elaboração do acordo entre a Telefônica e a EMBRATEL?

### 3.3. MODELO DE PESQUISA



### 3.4. COLETA DE DADOS

A coleta de dados utilizada na elaboração desta pesquisa foi realizada a partir de dois instrumentos: o levantamento de dados secundários e a entrevista.

O levantamento de dados secundários foi o instrumento utilizado na pesquisa descritiva inicial, formando o referencial teórico. Entretanto, alguns dados foram, posteriormente utilizados na segunda etapa da pesquisa. Esse levantamento foi realizado desde o início do ano de 2002, por meio de livros, teses, dissertações e artigos científicos, bem como o acompanhamento diário de artigos publicados em jornais econômicos, como Gazeta Mercantil e Valor Econômico, e também em revistas especializadas no setor de telecomunicações.

A entrevista foi o instrumento utilizado para a elaboração do estudo de caso, juntamente com os dados secundários já coletados. A escolha da entrevista para compor o estudo de caso justifica-se por ser um problema de investigação complexo, que para ser analisado se faz necessário um contato pessoal com os principais negociadores envolvidos no caso do acordo de interconexão. E, segundo Selltitz et alii (1987), a entrevista é apropriada por revelar informações que são tanto complexas como emocionalmente carregadas, favorecendo o aparecimento de sentimentos subjacentes.

Foi escolhido o uso de entrevistas guiadas, isto é, utilizadas particularmente para descobrir aspectos de determinada experiência, por meio de perguntas ou tópicos específicos previamente elaborados. Na entrevista guiada, o pesquisador conhece os aspectos que pretende pesquisar, formulando pontos a tratar na entrevista. Assim, as perguntas dependem do entrevistador e o entrevistado tem a liberdade de expressar-se como quiser. (RICHARDSON, 1999).

O "guia" da entrevista, bem como a escolha dos entrevistados, foi realizada pela pesquisadora, precedido, porém, de discussões com um grupo formado por pesquisadores da área de telecomunicações, para que as perguntas formuladas realmente facilitassem a comunicação e conseguissem coletar os dados necessários (vide Anexos A e B).

Para a realização da entrevista a pesquisadora seguiu as normas estabelecidas por Ezequiel Ander-Egg (1972 apud RICHARDSON, 1999, p. 218):

1. Tente criar com o entrevistado um ambiente de amizade, identificação e cordialidade.
2. Ajude o entrevistado a adquirir confiança.
3. Permita ao entrevistado concluir seu relato e ajude a completá-lo comparando datas e fatos.
4. Procure formular perguntas com frases compreensíveis, evite formulações de caráter pessoal ou privado.
5. Atue com espontaneidade e franqueza, não com rodeios.

6. Escute o entrevistado com tranquilidade e compreensão, mas desenvolva uma crítica interna e inteligente.
7. Evite a atitude de "protagonista" e o autoritarismo.
8. Não dê conselhos nem faça considerações moralistas.
9. Não discuta com o entrevistado.
10. Não preste atenção apenas no que o entrevistado deseja esclarecer, mas também ao que não deseja ou não pode manifestar, sem a sua ajuda.
11. Evite toda a discussão relacionada às conseqüências das respostas.
12. Não apresse o entrevistado, dê o tempo necessário para que conclua o relato e considere os seus questionamentos.

As normas anteriormente descritas foram de grande valia para a preparação da pesquisadora para que a entrevista acontecesse com a melhor técnica possível, abordando o conteúdo da maneira mais objetiva possível.

*Escolha dos Entrevistados:*

As pessoas escolhidas para serem entrevistadas são os principais responsáveis pelas decisões na área de telefonia fixa, estando a seguir elencados, sendo as solicitações encaminhadas via fax no dia 26 de agosto do corrente ano.

- Vice-presidente de estratégia corporativa e regulatória da Telefônica,
- Vice-presidente de serviços locais da EMBRATEL,
- Conselheiro e Superintendente de Serviços Públicos da ANATEL.

*Realização das entrevistas:*

A Telefônica e a ANATEL responderam prontamente a solicitação enviada, marcando suas entrevistas respectivamente para o dia 17 de setembro e 13 de outubro, incluindo, essa última, um *tour* pela agência reguladora. A EMBRATEL enviou pelo correio uma série de reportagens sobre o período pós-privatização, entretanto, formalizou via correio eletrônico que não poderia atender a solicitação da entrevista.

Dessa forma, foram realizadas as entrevistas na época oportuna, sendo fundamentais na conclusão da dissertação. A ausência de resposta por parte da EMBRATEL, no entanto, não foi considerada um problema, pois como a dissertação investiga o papel do órgão regulador nas negociações do setor de telefonia fixa, entende-se que entrevistando o próprio órgão regulador e uma das empresas envolvidas no caso é possível tecer considerações acerca da atuação da ANATEL.



*Transcrição das entrevistas:*

Após a realização das entrevistas, elas foram transcritas e analisadas. Richardson (1999) sugere ao pesquisador que, o mesmo tempo dedicado ao processo de entrevista, deva ser dedicado à transcrição das fitas e análise do material, para que evite o aparecimento de aspectos não compreensíveis ao longo do trabalho. Tal sugestão foi acatada, proporcionando um rico material para análise e elaboração do caso.

### **3.5. PLANO DE ANÁLISE**

Os dados coletados foram analisados de formas distintas, principalmente em razão da natureza dos mesmos. Assim, os dados secundários foram analisados a partir de uma análise documental e as entrevistas "guiadas" por meio de uma análise de conteúdo. Tal proposição justifica-se porque a análise documental visa a compreensão dos fenômenos registrados nos documentos e as idéias elaboradas a partir deles e a análise de conteúdo visa a descrição objetiva e sistemática do conteúdo de mensagens que infiram conhecimentos acerca do objeto em estudo.

Richardson (1999, p.230) esclarece diferenças importantes em ambas as análises:

- a análise documental trabalha sobre documentos. A análise de conteúdo sobre mensagens;
- a análise documental é essencialmente temática; esta é apenas uma das técnicas utilizadas para análise de conteúdo;
- objetivo básico da análise documental é a determinação fiel dos fenômenos sociais; a análise de conteúdo visa manipular mensagens e testar indicadores que permitam inferir sobre uma realidade diferente daquela da mensagem.

Nesse sentido, a análise documental foi utilizada para a elaboração do referencial teórico, bem como na elaboração do estudo de caso, trabalhando a partir dos dados secundários levantados, visando compreender o complexo fenômeno do período pós-privatização das telecomunicações e a atuação da ANATEL nas negociações de telefonia fixa.

Para a elaboração do estudo de caso, a análise documental foi baseada principalmente nos artigos de jornais econômicos, buscando descobrir as circunstâncias sociais e econômicas com as quais estão relacionados. Com isso, procurou-se elaborar a estrutura do caso com base nos fatos publicados, levantando as questões omissas que poderiam ser pesquisadas através de entrevistas com os principais responsáveis pelas decisões no setor de telefonia fixa.

A análise de conteúdo foi utilizada para interpretar as entrevistas, pois trata-se de um referencial metodológico que visa a objetividade, a sistematização e a inferência (RICHARDSON, 1999):

- Objetividade - clareza das regras e dos procedimentos utilizados em cada etapa da análise de conteúdo;
- Sistematização - inclusão ou exclusão do conteúdo ou categorias de um texto de acordo com regras consistentes e sistemáticas, isto é, análise de todo o material disponível, tanto o que apoia quanto o que refuta as hipóteses;
- Inferência - operação em que se aceita uma proposição em virtude de sua relação com outras proposições já aceitas como verdadeiras.

Bardin (1979 apud RICHARDSON, 1999) esclarece que a análise de conteúdo se desenvolve em três fases organizadas cronologicamente: pré-análise, análise do material, tratamento dos resultados.

A fase de pré-análise é a que visa a organização, isto é, a operacionalização e a sistematização das idéias, elaborando um esquema preciso de desenvolvimento do trabalho. Bardin (1979 apud RICHARDSON, 1999) recomenda a leitura superficial do material, permitindo um primeiro contato com o material, buscando conhecer as primeiras orientações, impressões em relação ao documento e a escolha dos documentos a serem analisados.

A análise do material é a fase em que ocorre a análise de conteúdo propriamente dita. Nessa fase o pesquisador procurará codificar, categorizar e quantificar as informações.

a codificação é um processo pelo qual os dados em bruto são sistematicamente transformados e agrupados em unidades que permitem uma descrição exata das características relevantes do conteúdo. (HOLSTI,1969 apud RICHARDSON, 1999, p.233)

O tratamento dos resultados é a fase em o que pesquisador, após formulados os objetivos e escolhidos os documentos, está em condições de dar uma resposta bastante precisa às perguntas "por que" e "o que" analisar (RICHARDSON, 1999).

Assim, foi feita uma pré-análise das entrevistas, juntamente com os objetivos propostos na pesquisa, buscando organizar as idéias por meio de um esquema preciso de desenvolvimento do trabalho. Decidiu-se, nessa fase, que os objetivos que norteiam a dissertação seriam extraídos de forma sistematizada a partir das entrevistas, identificando a opinião do órgão regulador e da empresa para que na fase de análise do material, os dados

fossem categorizados em quadros padronizados, vinculando cada um ao objetivo proposto e a respectiva pergunta de pesquisa, conforme tópico a seguir.

Na fase final, que é o tratamento dos resultados, a partir dos quadros elaborados, sistematizando o conteúdo das entrevistas, foi possível a comparação dos dados e juntamente com referencial teórico foi elaborado o estudo de caso no capítulo 4 .

### **3.6. ELABORAÇÃO DOS DADOS**

A elaboração dos dados é a fase que inicia o processo de categorização dos dados. Utilizou-se desse procedimento metodológico para extrair do conteúdo das entrevistas "guiadas", importante material na análise e composição do estudo de caso, bem como das considerações acerca da atuação da ANATEL no modelo de flexibilização.

**A atuação da ANATEL no contexto de flexibilização das telecomunicações no Brasil:**

**Quadro 1 - O Papel da ANATEL na Flexibilização das Telecomunicações Brasileiras**

Opinião da ANATEL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• os órgãos reguladores são de grande importância comparado a um quarto poder;</li> <li>• a missão principal é regular o setor de telecomunicações brasileiro, expedindo outorgas para a exploração dos serviços, estabelecer um arcabouço regulamentar, fiscalizar o cumprimento dos serviços;</li> <li>• o modelo de flexibilização baseado na universalização, competição e qualidade na prestação dos serviços;</li> <li>• a iniciativa privada deve ter critérios estabelecidos para cumprir os objetivos do modelo de flexibilização;</li> <li>• o modelo deve atender o interesse público para atender a sociedade, respeitando o princípio da livre iniciativa, livre concorrência, dentro das regras gerais do direito brasileiro;</li> <li>• o relacionamento é difícil com o governo pela falta de entendimento (não apenas com o atual, mas com o anterior que criou as agências reguladoras).</li> </ul>
Opinião da TELEFÔNICA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• o órgão regulador é extremamente relevante e importante em um setor estratégico;</li> <li>• o objetivo de universalização e competição, que muitas vezes é incompatível com o retorno do investidor privado;</li> <li>• a falta de articulação com o governo impacta seriamente no risco país;</li> <li>• as atribuições não são claras na prática, apesar de bem definidas na legislação;</li> <li>• o desejo de que a ANATEL seja o melhor regulador do mundo.</li> </ul>

**Quadro 2 - As Negociações entre Empresas de Telefonia Fixa**

Opinião da ANATEL	<ul style="list-style-type: none"><li>• o número de conflitos comerciais é grande;</li><li>• as questões são complexas;</li><li>• as questões operacionais são extremamente técnicas;</li><li>• a argumentação jurídica precisa ter o embasamento técnico-operacional;</li><li>• as empresas recorrem ao Poder Judiciário com o objetivo de atravancar o processo.</li></ul>
Opinião da TELEFÔNICA	<ul style="list-style-type: none"><li>• as negociações são comuns e frequentes;</li><li>• o setor é novo e complexo, com muitas interfaces entre empresas;</li><li>• o potencial de geração de conflitos é infinito;</li><li>• o acordo é possível em 95% dos casos.</li></ul>

### Quadro 3 - Atuação da ANATEL nas Negociações no Setor de Telefonia Fixa

Opinião da ANATEL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• a ANATEL tem o papel de instruir o processo para enviar ao CADE para julgamento, quando o assunto diz respeito à lei de defesa da concorrência;</li> <li>• a ANATEL procura mediar no sentido de resolver o assunto, quando o assunto diz respeito a conflitos comerciais, que não envolvem uma violação à ordem econômica;</li> <li>• a decisão da ANATEL, exige da empresa uma série de informações;</li> <li>• a decisão é lenta;</li> <li>• os institutos de arbitragem e mediação são usados pela ANATEL;</li> <li>• a decisão do órgão regulador deve ter um conteúdo racional por trás.</li> </ul>
Opinião da TELEFÔNICA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• as decisões que envolvem milhões de reais, em um setor estratégico que impacta o risco país;</li> <li>• a instrução enviada ao CADE é bem detalhada;</li> <li>• a atuação lenta justifica-se pela escassez do quadro de pessoal, muitas vezes o caso fica muito tempo sem decisão;</li> <li>• as decisões podem ser questionadas judicialmente;</li> <li>• o foro privilegiado não existe para as decisões administrativas da ANATEL;</li> <li>• a ética está sempre presente, nunca houve desconfiança;</li> <li>• os funcionários da ANATEL são exemplares.</li> </ul>

**Poderes da ANATEL com relação ao setor de telefonia fixa:**

**Quadro 4 - Poderes da ANATEL nas Telecomunicações Brasileiras**

Opinião da ANATEL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• o poder mediador: na solução de conflitos atua na instrução dos processos do CADE quando envolve defesa da concorrência e auxilia na mediação ou arbitragem dos conflitos comerciais. Quando se trata de questão de conduta, a agência instituiu uma reunião de pré-despacho em que se tem conseguido grande êxito na conciliação.</li> <li>• o poder fiscalizador: procura ser imposto pela agência, no cumprimento às disposições regulamentares. Caso a empresa não cumpra uma obrigatoriedade imposta por lei, poderá haver a intervenção na empresa;</li> <li>• o poder regulador: engloba na regulação a expedição de outorgas, o estabelecimento de um arcabouço regulamentar e a fiscalização do cumprimento da prestação de serviço. A regulação dá a estratégia, direcionando o rumo, mas a agência dá ampla publicidade, submete a consulta pública ou audiência pública quando são questões de grande envergadura. A regulação impacta no risco país.</li> </ul>
Opinião da TELEFÔNICA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• o poder mediador: engloba a mediação e a arbitragem, imparcial na negociação. Segue a legislação e o regulamento, mas as decisões podem ser judicialmente questionadas pelos interessados. O grande problema é a decisão demorada, lenta, principalmente pela escassez do quadro de pessoal. Extremamente criterioso e detalhista na decisão, atuando com ética.</li> <li>• o poder fiscalizador: função burocrática, elevado grau de fiscalização, são rigorosos, muitos documentos são solicitados, poder mais operacional que estratégico, gera grande movimentação na empresa, demanda várias pessoas na empresa envolvidas com a fiscalização. Tem que seguir os manuais de fiscalização, em geral bem feitos.</li> <li>• o poder regulador: em geral são regras claras, elaboradas por meio de um processo transparente e participativo, com audiência e consulta pública, por isso algumas vezes é um processo lento, entretanto, falta uma agenda de regulamentos. É o poder que determina onde a empresa vai ganhar dinheiro (estratégico), é o mais forte dentre os três para a empresa.</li> </ul>

**Quadro 5 - Funcionamento do Setor de Telefonia Fixa.**

Opinião da ANATEL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• o regime de duopólio foi inserido entre o estágio monopolista estatal e a competição total;</li> <li>• a agência regula a competição do mercado.</li> </ul>
Opinião da TELEFÔNICA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• a empresa privada que presta serviço público tem a obrigatoriedade de defesa do interesse público, porque presta o serviço em nome do governo;</li> <li>• a empresa tem o direito à remuneração do investimento, direito do lucro.</li> </ul>

**Atuação da ANATEL no acordo de interconexão realizado entre a EMBRATEL e a Telefônica:**

**Quadro 6 - Relevância da EMBRATEL e da Telefônica no Setor de Telefonia Fixa**

Opinião da ANATEL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• os conflitos que envolvem milhões de reais.</li> </ul>
Opinião da TELEFÔNICA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• a Telefônica era prestadora local e a EMBRATEL prestadora de longa distância, antes da concessão de licenças;</li> <li>• a Telefônica passou atuar em longa distância e a EMBRATEL passou a atuar localmente, exigindo a interconexão das redes, após a concessão de licenças;</li> <li>• o serviço público;</li> <li>• as empresas economicamente se equiparam.</li> </ul>



**Quadro 7 - Atuação da ANATEL na Elaboração do Acordo entre EMBRATEL e Telefônica**

Opinião da ANATEL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• a interconexão é mandatória, isto é, há uma obrigação regulamentar;</li> <li>• os conflitos ocorrem por questões comerciais;</li> <li>• a interconexão física exige prazos;</li> <li>• a agência deve esperar os prazos regulamentares, para após isso acompanhar as reuniões técnicas;</li> <li>• a ANATEL acompanha as negociações de posse de dados históricos, evitando solicitações inviáveis pelas partes;</li> <li>• as questões comerciais estão submetidas à Comissão Colegiada de Arbitragem.</li> </ul>
Opinião da TELEFÔNICA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• as empresas entraram em conflito em razão da remuneração das redes de telecomunicação;</li> <li>• as regras de interconexão foram elaboradas para um contexto equilibrado de tráfego de voz - local e a presença da internet modificou a lógica, porém as regras não foram alteradas;</li> <li>• o conflito está na ANATEL para o processo de arbitragem há quase um ano;</li> <li>• a decisão, até hoje, não foi proferida;</li> <li>• o processo de decisão é demorado;</li> <li>• a decisão poderá ser questionada judicialmente;</li> <li>• a ANATEL exigiu que as empresas realizassem a interconexão física, mesmo que sem o contrato;</li> <li>• o cronograma da interconexão física foi realizada com o auxílio da ANATEL.</li> </ul>

### 3.7. ANÁLISE DOS DADOS

Nesta fase, os dados das entrevistas categorizados nos quadros servirão de base para a análise comparativa proposta, buscando identificar semelhanças e diferenças nas observações da agência reguladora e da empresa.

#### **Atuação da ANATEL no contexto de flexibilização das telecomunicações no Brasil:**

Analisando o Quadro 1, que trata do papel da ANATEL na flexibilização das telecomunicações brasileiras, verifica-se muitos pontos em comum, entre a visão do próprio órgão regulador e da empresa submetida ao mesmo.

A importância do órgão regulador no setor é clara para ambos, principalmente pela consciência de ser um setor estratégico, de infra-estrutura, que traz ao país inúmeros investimentos privados, sendo importante uma regulação adequada que dê segurança ao investidor estrangeiro. Na prática, entretanto, para a empresa, falta clareza nas atribuições, da agência, apesar de assegurar que estão bem definidas na legislação, demonstrando o desejo de que a ANATEL seja o melhor regulador do mundo, pois a origem de seus recursos é basicamente estrangeira.

Outro ponto em comum, extremamente sério para o país, abalando os investimentos estrangeiros, é a falta de articulação entre o governo federal e a agência reguladora, causando confusões e conflitos no ambiente de telecomunicações, inclusive quanto à regulação do setor. Esse relacionamento difícil com o governo impacta seriamente no risco país segundo a visão da empresa, dificultando, portanto, a entrada de novos investimentos estrangeiros.

Ainda com relação ao modelo de flexibilização, importantes considerações são feitas pela agência e pela empresa. A universalização e a competição são objetivos que não deixam dúvidas que o modelo de flexibilização está sustentado sobre esses pilares, sendo opinião comum dos entrevistados. A discrepância está, porém, que apesar da ANATEL verificar a importância de critérios adequados para que a iniciativa privada tenha o retorno do investimento nas telecomunicações, para a empresa é visível que muitas vezes isso é algo incompatível, em razão da própria regulação, sendo uma questão que merece atenção especial por parte da ANATEL.

O Quadro 2, por sua vez, identifica as negociações entre as empresas de telefonia fixa no modelo de flexibilização, trazendo mais alguns pontos em comum entre a visão da agência

e da empresa. É evidente a quantidade de negociações pelas quais passa o setor, pois os interesses são complexos, em razão do detalhamento das questões técnicas e de muitos conflitos oriundos de questões comerciais. É interessante que, para a empresa, em 95% das negociações são possíveis um acordo, entretanto, os 5% restantes são os polêmicos conflitos, noticiados com frequência pelos jornais.

O órgão regulador tem a consciência que muitas vezes as empresas recorrem ao Poder Judiciário durante um conflito para barrar, ou melhor, para atravancar o processo de negociação, impedindo uma decisão rápida e contrária aos seus interesses.

Verificando em específico a atuação da ANATEL nas negociações no setor de telefonia fixa, ilustrada no Quadro 3, interessantes pontos comuns podem ser formulados. Um deles é o detalhamento da instrução que é enviada ao CADE, assegurando a especialidade da agência, abordando as questões com a complexidade que é exigida, o que é bom tanto para o órgão regulador que vê seu esforço reconhecido pela empresa e bom para a empresa, pois vê a dedicação da agência em questão que envolve o setor.

A mediação dos conflitos, entenda-se aqui mediação e arbitragem de conflitos que não envolvem violação à ordem econômica, pois nesse caso seriam questões remetidas ao CADE, também têm pontos em comum. Trata da composição de conflitos gerados principalmente por questões comerciais divergentes. É evidente, tanto para a agência como para a empresa, a lentidão regulatória para decisão, porém é notório para a empresa que não há desconfiança no processo de tomada de decisão, apenas que falta pessoal na agência, justificando a morosidade do processo.

As decisões jurídico-administrativas da agência podem ser questionadas judicialmente, sendo sugestão da empresa que essas decisões, quando questionadas tenham um foro privilegiado, em razão da complexidade das mesmas. Para a empresa, essas questões deviam ser remetidas a tribunais superiores com experiência decisória e se possível uma certa especialização em questões desse tipo.

### **Poderes da ANATEL nas telecomunicações brasileiras:**

O modelo de flexibilização outorgou ao órgão regulador poderes específicos por meio da LGT. A visão da agência e da empresa acerca desses poderes trazem considerações interessantes quando contrastadas.

O poder mediador, que foi anteriormente abordado ao tratar da atuação da ANATEL nas negociações no setor de telefonia fixa, é visto pela empresa como importante, em razão da

imparcialidade, da especialidade e da ética com que as questões são tratadas, assegurando um desempenho criterioso do órgão regulador. A lentidão passa a ser um problema na questão de decisão, mas justificável em razão da escassez de pessoal.

O poder fiscalizador é visto pela empresa como operacional e burocrático, demandando pessoas específicas para enviar a quantidade de documentos exigidos pelo órgão regulador. A ANATEL, entretanto, sabe que desse poder de fiscalizador pode surgir a necessidade de intervenção na empresa, caso não seja cumprida uma imposição.

O poder regulador é, na visão da ANATEL, o poder mais abrangente, englobando inclusive o poder anteriormente mencionado, pois as disposições de fiscalização advêm da regulação. Para a empresa, é o poder que emana a estratégia da organização, determinando as possibilidades de lucro. Nesse sentido, a empresa sente a falta de uma agenda pública dos regulamentos que serão elaborados no período, pois caso existisse facilitaria o direcionamento da estratégia do negócio. Entretanto, o processo de regulação foi criado pela ANATEL para ser transparente e participativo e é essa a visão que a empresa tem do mesmo, sendo mais um ponto em comum na visão de ambos.

O Quadro 5 têm o objetivo de esclarecer o funcionamento do setor de telefonia fixa e por meio das observações é possível elaborar um cenário somando a visão de ambas. A ANATEL esclarece que inseriu entre o estágio de monopólio estatal e a competição total, um regime de duopólio. Verifica-se a preocupação na regulação, criando condições de competição para as empresas, pois sabe-se que são privadas e que têm o objetivo de lucro. A empresa, por outro lado, sabe da sua obrigação imposta pelo modelo, isto é, ao atuar no setor de telefonia fixa deverá prestar o serviço em nome do governo, tendo o dever de assegurar a continuidade do mesmo. Assim, tanto órgão regulador como empresa têm a consciência de seus direitos e obrigações impostos pelo modelo.

#### **Atuação da ANATEL no acordo de interconexão realizado entre a Telefônica e EMBRATEL:**

O Quadro 6, analisando a relevância da EMBRATEL e da Telefônica no setor de telefonia fixa, verifica que para a ANATEL os conflitos envolvendo essas empresas, como acordo de interconexão, normalmente envolvem milhões reais, sendo importante a consciência do órgão regulador acerca da decisão que irá tomar, pois poderá impactar na abertura ou não de novos investimentos no país. Na visão da empresa, as partes envolvidas na

questão da interconexão economicamente se equiparam e a questão surgiu de uma mudança ocorrida no cenário de telefonia fixa.

A atuação da ANATEL no caso, evidenciada no Quadro 7, complementa as observações feitas na análise do Quadro 3 e parte do Quadro 4, ao tratar do poder mediador. O capítulo, a seguir que trata do caso como um todo, entretanto, é o momento mais adequado, pois examina com profundidade a questão da interconexão entre a Telefônica e a EMBRATEL, bem como o posicionamento da ANATEL.

## **CAPÍTULO 4 - O ACORDO DE INTERCONEXÃO REALIZADO ENTRE A EMBRATEL E A TELEFÔNICA**

As interconexões entre as redes das prestadoras de serviço de telecomunicações foram necessárias a partir do processo de privatização brasileiro, sendo regidas pela LGT e pelo Regulamento Geral de Interconexão como um dos instrumentos fundamentais dos serviço telefônico fixo comutado.

As condições gerais para que ocorra a interconexão de redes são objeto de livre negociação entre os interessados, formalizados em um contrato, desde que dentro dos limites da lei e do regulamento, estando impedidos, portanto, de comportamentos prejudiciais à livre, ampla e justa competição entre as prestadoras de serviços.

O acordo entre as operadoras acaba sendo complicado, pois os interesses econômicos são divergentes, sendo fonte freqüente de negociações e conflitos no setor de telefonia fixa. Dessa forma, a análise do processo de negociação, à luz da teoria, é extremamente importante para que acordos não gerem impactos financeiros negativos nas empresas.

Dentro desse contexto é que se pretende analisar a atuação da ANATEL no acordo de interconexão realizado entre a Telefônica e a EMBRATEL, para que possam ser elaboradas considerações acerca da atuação da ANATEL nas negociações no setor de telefonia fixa.

É com esse objetivo que o presente estudo de caso se propõe a apresentar a importante questão da interconexão e suas interfaces, para posteriormente analisar os envolvidos no caso específico, delineando o conflito, para ao final verificar a atuação da ANATEL no mesmo.

## 4.1. A INTERCONEXÃO

A interconexão é definida no art.3<sup>o</sup>, inciso VI do Regulamento Geral de Interconexão como a ligação entre redes de telecomunicações funcionalmente compatíveis, de modo que os usuários de serviço de uma das redes possam comunicar-se com os usuários de serviços de outra rede, ou acessar serviços nela disponíveis. As redes englobam o conjunto operacional de circuitos e equipamentos, incluindo diversas funções indispensáveis à operação de serviços de telecomunicações.

As condições gerais para que ocorra a interconexão de redes são objeto de livre negociação entre os interessados, formalizados em um contrato, desde que dentro dos limites da lei e do regulamento, estando impedidos, portanto, de comportamentos prejudiciais à livre, ampla e justa competição entre as prestadoras de serviços.

Os critérios para a aplicação e o valor da tarifa de interconexão que as operadoras devem pagar umas às outras são determinadas pela ANATEL, sendo que a regra do serviço de telefonia local deveria funcionar com o critério de equilíbrio entre as chamadas originadas e recebidas, sem a necessidade de remuneração de rede.

O desequilíbrio ocorre quando as chamadas originadas e recebidas não coincidem, sendo necessário uma operadora remunerar a outra. Esse desequilíbrio é freqüente, pois o modelo de interconexão brasileiro foi estruturado para comunicação de "voz" e não de "dados", sendo assim, a chamada de voz, que é bidirecional e dura em média quatro minutos é substituída pela internet, que é unidirecional e dura em média vinte minutos (MUNDO DIGITAL, 2003).

Ao estruturar o modelo de privatização do Sistema TELEBRÁS não se imaginava o grande aumento que teve no uso da internet, gerando problemas contábeis para as operadoras, além de diversos conflitos entre elas. Ocorre que o assinante paga para a operadora um pulso a cada 4 minutos e as operadoras devem pagar tarifas de interconexão por minuto. Isso gera uma distorção grande, pois a operadora local que oferece a infra-estrutura de acesso local à internet terá que pagar 16 vezes mais tarifa de interconexão a outra operadora do que o valor recebido pelo assinante (MUNDO DIGITAL, 2003).

A solução para o problema poderia ser a negociação de tarifas de interconexão que acabassem com essa discrepância. O acordo entre as operadoras é que acaba sendo complicado, pois os interesses econômicos são divergentes, para não dizer opostos. Além da

obrigatoriedade de interconexão criada pelo regulador brasileiro no artigo 28 do Regulamento de Interconexão.

Art.28 As redes de telecomunicações, destinadas a dar suporte à prestação de serviços de interesse coletivo, no regime público ou privado, devem ser organizadas como vias integradas de livre circulação, nos termos seguintes:

I – é obrigatória a interconexão entre redes;

II – deve ser assegurada a operação integrada das redes, em âmbito nacional e internacional;

III – o direito de propriedade sobre as redes é condicionado pelo dever de cumprimento de sua função social. (BRASIL. Resolução nº 40 (1998), 2003)

As disposições gerais para o contrato de interconexão estão nos artigos 41 e 42 de Regulamento de Interconexão. É expresso que acordo estabelecido entre as prestadoras de serviços de telecomunicações, a partir da livre negociação, será formalizado por contrato tendo eficácia a partir da homologação da ANATEL, que não homologará o contrato se verificar prejuízo à ampla, livre e justa competição. As partes, nesse último caso, terão trinta dias para fazerem as alterações necessárias. Decorridos trinta dias sem a manifestação, considera-se aprovado o contrato de interconexão.

As solicitações de interconexão devem ser apresentadas à prestadora solicitada e informadas à ANATEL. As partes terão sessenta dias para celebração do contrato, entretanto não chegando a um acordo e vencido o prazo, uma das partes deverá provocar a ANATEL para arbitrar as condições da interconexão.

O caso em questão surgiu da necessidade de se fazer uma interconexão da rede local da Telefônica com a rede da EMBRATEL, para que os clientes de telefonia local da EMBRATEL pudessem se conectar com os clientes da Telefônica e vice-versa. Assim, antes de serem descritas as negociações e conflitos ocorridos, serão contextualizadas as empresas envolvidas no caso.

## **4.2. AS PARTES**

- *Telefônica:*

A Telefônica (ou Telecomunicações de São Paulo S/A – TELESP) é a concessionária dos serviços de telefonia fixa no Estado de São Paulo (Região III), setores 31, 32 e 34. A partir da privatização, assumiu a operação da TELESP e CTBC, em agosto de 1998, iniciando um processo de expansão e ampliação dos sistema de telefonia fixa do Estado de São Paulo.



Mais tarde, expandiu sua presença, em dezembro de 1999, quando adquiriu em leilão a Centrais Telefônicas de Ribeirão Preto (CETERP), atendendo as cidades de Ribeirão Preto e Guatapar.

A trajetória de modernização da telefonia no Estado de São Paulo data dos anos 70 em que possuía aproximadamente 256 empresas de telefonia, sendo que a maior delas era a Companhia Telefônica Brasileira (CTB), subsidiária de uma multinacional. As companhias regionais e as municipais, que estavam com muitas dificuldades de sobrevivência, abandonaram os reduzidos investimentos na rea.

Surge então, em 1973, a TELESP, encampando as empresas existentes, adotando uma política arrojada de contratação e instalação de terminais e sistemas de transmissão. O crescimento da empresa foi bem acelerado e no final de 1980 a quantidade de telefones e chamadas havia crescido acima de 200%. Após a fase de investimentos, a empresa se dedicou  implantação de serviços de tecnologia avançada.

Em julho de 1998, época da privatização, a TELESP tinha 5,6 milhões de terminais instalados em todo o Estado e respondia pelos serviços de telecomunicações de voz, texto, dados e imagens em 625 municípios. A Telefônica, com a privatização, investiu em infraestrutura e tecnologia, instalando 3 milhões de linhas em pouco mais de uma ano e meio de atividade e foi a primeira operadora a receber da ANATEL o certificado de cumprimento antecipado de metas de universalização do serviço telefônico.

A modernidade e o crescimento da empresa são reflexo dos 70 bilhões de reais investidos pela Telefônica diretamente no Brasil, nos últimos cinco anos. (EXAME, 2003).

**Tabela 2 - Resultados consolidados da Telecomunicações de São Paulo S/A/ - TELESP**

Dados em R\$ MM	Jan-Set/03	Jan-Set/02	Varição
Receita Operacional Líquida	8.609	7.338	17,3%
EBITDA (*)	4.000	3.787	5,6%
Margem EBITDA	46,5%	51,6%	-5,1 p.p.
Resultado Operacional	1.365	1.097	24,4%
Resultado Líquido	928	737	26,0%
Linhas em serviço (000)	12.353	12.561	-1,7%
Densidade telefônica (por 100 hab.)	32,1	33,2	-1,1p.p
Linhas em serviço/empregado	1.553	1.254	23,8%
Digitalização (%)	96,5	95,9	0,6 p.p

Fonte: Telefônica, 31 out. 2003

Obs: (\*) EBITDA -*earnings before interest tax depreciation and amortization*

A partir da análise dos dados, verifica-se que o desempenho financeiro da empresa apresenta resultados expressivos com o final do terceiro trimestre de 2003. A receita operacional líquida acumulada de R\$ 8,6 bilhões apresentou desempenho superior aos R\$ 7,3 bilhões registrados no mesmo período em 2002. E o EBITDA acumulado alcançou R\$ 4,0 bilhões, ultrapassando os R\$ 3,8 bilhões no mesmo período do ano passado.

O desempenho de serviços também foi superior em comparação ao mesmo período do ano passado. Por exemplo, na modalidade de chamadas nacionais, o número de tráfego aumentou 13,5%, alcançando 12,2 bilhões, contra os 10,8 bilhões anteriores. Os investimentos na modernização de redes continuam, evoluindo na digitalização da rede, que em setembro de 2003 atingiu a marca de 96,5%.

- *EMBRATEL:*

A EMBRATEL foi criada em 16 de setembro de 1965 pelo governo brasileiro, para prestar serviços de telecomunicações de longa distância nacional e internacionalmente. Trata-se de uma empresa de economia mista, com mais de 80 modalidades de serviços de voz, comunicação de dados e internet, tanto para clientes individuais como organizações. Hoje é considerada líder nacional no mercado de transmissão de dados e no segmento de telefonia de longa distância.

Separou-se do sistema TELEBRÁS em 1998, através da criação da Holding EMBRATEL Participações, que passou a controlar a Empresa Brasileira de Telecomunicações S.A – EMBRATEL. A Holding foi vendida em leilão para a MCI WorldCom, que passou a explorar os serviços de telecomunicações através de sua controlada em todo o território nacional.

No segmento intra-regional, apesar de ter passado a enfrentar a concorrência (Intelig-espelho) a partir de julho de 1999, a EMBRATEL obteve o direito de exploração do mercado de longa distância intra-estadual e internacional. Entretanto, o segmento está se restringindo cada vez mais com a liberação de expansão de atividades para as operadoras que tenham atingido, em 2002, as metas definidas pela ANATEL para o ano de 2003.

Assim, a EMBRATEL foi presença marcante nos processos de antecipação de metas, principalmente em relação a Telefônica, pois solicitou liminar a Justiça proibindo a que a empresa ganhasse licença para operação nacional, restringindo sua atuação.

Um importante fato ocorrido, que deve ser mencionado, foram os impactos negativos sofridos pela EMBRATEL em razão da crise americana da WorldCom (escândalo de 3,8

bilhões) em 2002, cogitando-se inclusive uma alteração na Lei Geral de Telecomunicações para permitir a venda da empresa antes de julho de 2003. Isto se explica porque o controle acionário da empresa, conforme dispõe a lei, somente poderá ser alterado a partir dessa data, e nenhuma operadora de telefonia fixa que esteja operando no Brasil (Brasil Telecom, Telemar e Telefônica) poderá assumi-lo (COSTA, 2002).

Os resultados refletindo o desempenho financeiro da EMBRATEL no terceiro trimestre de 2003 estão demonstrados na tabela a seguir.

**Tabela 3 - Resultados Financeiros da EMBRATEL**

R\$ milhares	3T02	2T03	3T03	% Var 03/02	% Var T3/T2	9M02	9M03	% Var
Receita Líquida	1.847.055	1.665.674	1.794.364	-2,8%	7,8%	5.585.515	5.169.280	-7,5%
EBITDA	442.451	378.860	552.951	25,0%	46,0%	1.122.157	1.300.654	15,9%
Margem EBITDA	24,0%	22,7%	30,8%	6,9 p.p	8,1 p.p	20,1%	25,2%	5,1 p.p
Ebit	153.854	91.527	266.881	73,5%	191,6%	280.556	435.661	55,3%
Lucro/(Prejuízo) líquido	(549.644)	128.378	15.493	nm	-87,9%	(738.284)	154.539	Nm

Fonte: EMBRATEL, 27 out. 2003

Obs: 02 = 2002, 03 = 2003, T = trimestre, M = meses.

Analisando o desempenho financeiro, verifica-se que durante os nove primeiros meses de 2003 a EMBRATEL totalizou uma receita líquida de R\$ 5,2 bilhões, sendo que a receita líquida no terceiro trimestre foi de 1,8 bilhão, representando um crescimento de 7,8%, quando comparado ao trimestre anterior, porém inferior ao terceiro trimestre do ano de 2002. O EBITDA no terceiro trimestre foi de R\$ 553 milhões, apresentando um crescimento de 46% sobre o período anterior e 25% sobre o ano anterior. E finalmente, o lucro líquido dos nove primeiros meses foi de R\$155 milhões, contra um prejuízo de R\$ 738 milhões do mesmo período do ano anterior.

### 4.3. NEGOCIAÇÕES E CONFLITOS

O Plano Geral de Outorgas, criado após a privatização das empresas do Sistema TELEBRÁS, estabelecia às regiões as quais as empresas concessionárias estavam vinculadas

à prestação do serviço telefônico fixo comutado, que por natureza é um serviço público, isto é, de interesse coletivo.

Dessa forma, a Telefônica atuava apenas no Estado de São Paulo (Região III) prestando um serviço telefônico local, isto é, destinado à comunicação entre pontos fixos na mesma área local e a EMBRATEL atuava no serviço de longa distância, destinado à comunicação entre pontos fixos em áreas locais distintas.

Cumpridas as metas impostas pela ANATEL, o cenário da prestação do serviço telefônico fixo comutado foi modificado em 2002, pois a Telefônica conseguiu a licença para atuar no serviço de longa distância e a EMBRATEL conseguiu a licença para uma atuação local, sendo necessária a interconexão da rede local da Telefônica com a rede da EMBRATEL, para que os clientes de telefonia local da EMBRATEL pudessem se conectar com os clientes da Telefônica e vice-versa.

O provimento da interconexão, entretanto, é obrigatório, conforme dispõe o Regulamento Geral de Interconexão. Assim, o artigo 12 estabelece que "as prestadoras de serviço de telecomunicação de interesse coletivo são obrigadas a tornar suas redes disponíveis para interconexão quando solicitado por qualquer outra prestadora de serviço de telecomunicação de interesse coletivo." E conforme já exposto, anteriormente, o artigo 28 do mesmo regulamento, também deixa expressa essa obrigatoriedade ao dispor dos requisitos das redes.

Apesar da interconexão ser obrigatória, foi visto também, no artigo 41, que as condições para a interconexão são objeto de livre negociação entre as partes, formalizado por contrato mediante acordo, dependendo da homologação da ANATEL para surtir efeitos. Essa livre negociação entre a Telefônica e EMBRATEL ocorreu. Entretanto, não houve contrato, pois algumas questões comerciais impediram a formação do acordo, surgindo o conflito entre as empresas.

O conflito entre as duas empresas ocorreu principalmente em razão da remuneração das redes. Observa-se que as duas empresas tinham interesses comuns, pois a interconexão, sendo obrigatória, seria realizada independente de suas vontades. Porém as questões divergentes foram superiores, criando um conflito incapaz de ser solucionado pela partes.

O processo de livre negociação entre as empresas teve a importante utilização da variável básica "informação" somada ao "poder do precedente", que dava a EMBRATEL a certeza de que ocorreria a interconexão das redes, independente do acordo, em razão da obrigatoriedade da interconexão, por se tratar de serviço público.

A Telefônica tentou argumentar, por meio de uma interpretação do Regulamento Geral que a interconexão somente poderia ser implementada depois que o acordo comercial estivesse assinado, buscando a variável "informação" através de outra interpretação do regulamento, evitando a realização da interconexão sem um contrato assinado, pois sabia que as conseqüências seriam financeiramente desfavoráveis.

A principal reclamação da Telefônica era que as regras de interconexão foram pensadas em uma época em que havia basicamente voz, resultando em um tráfego equilibrado nos dois sentidos. Assim, mesmo que fosse interconectar uma determinada rede com dez milhões de clientes com outra com dois clientes, era previsto que o tráfego, num sentido e em outro, fosse mais ou menos equilibrado. Isto porque, se esses dez milhões de clientes chamassem duas horas por dia para esses dois clientes, era provável que esses dois clientes chamassem também duas horas por dia para esses dez milhões.

Apareceu, entretanto, o cliente internet modificando a lógica da interconexão. A Telefônica sabia que poderia ter três milhões de clientes chamando diretamente para o cliente internet, chamadas de longa duração, ou seja, chamadas que duram em média uma hora, que acontecem em geral nos fins de semana e à noite. São chamadas que não têm a volta, modificando o sentido duplo da via e criando uma grande via única.

Os impactos financeiros para a Telefônica seriam grandes, pois nesse tipo de chamada de internet, a empresa recebe do cliente um pulso por chamada, pelo dia e hora que são realizadas (normalmente à noite e nos finais de semana). Então independente do tempo que a pessoa ficasse no telefone ela pagaria um pulso, que é R\$ 0,08. E a remuneração da interconexão se dá por minuto, então dentro desse conceito, na chamada de uma hora, a Telefônica receberia R\$ 0,08 e teria que pagar R\$ 0,06 de interconexão, vezes sessenta minutos, vezes 45%, que daria mais de R\$1,50. Calculando uma chamada dessa por dia, ela teria uma perda de quase R\$ 50,00 por mês para cada cliente interconectado a essa regra.

Verifica-se que a Telefônica tentou usar esse argumento como "poder da capacidade persuasiva", ressaltando a importância de um fato real que modificaria a negociação, porém, a lógica utilizada não direcionava ao encontro das necessidades da EMBRATEL, não tendo valor nenhum no processo de negociação. E a "informação" ou "poder do precedente" da EMBRATEL se sobrepujam, pois sabiam que a Telefônica tinha a obrigação, como empresa concessionária de serviço público, na continuidade do serviço.

Nesse ponto fica claro uma das incongruências do modelo entre a universalização, isto é, obrigação de prestar serviço a todos, mesmo os menos rentáveis, sendo incompatível com o retorno do investimento privado.

A Telefônica visualizava uma situação em que estava obrigada a pedir um aumento de tarifas para todos os clientes, para subsidiar aqueles que têm internet. Tentaram argumentar na ANATEL, tentaram judicialmente que essa questão da interconexão, no caso da interconexão de voz - internet fosse tratada fora, de forma diferente, do ponto de vista de tarifação do público, do ponto de vista de tarifação de voz, alegando que o tráfego de internet de hoje é relevante. Entretanto, não conseguiram apesar do "poder de persistência".

É fato que os investimentos que norteiam as negociações no setor de telecomunicações implicam em importâncias significativas, impedindo muitas vezes que as partes façam concessões que não sejam impostas pelo órgão regulador, sendo assim as questões comerciais tornam-se as principais fontes de conflitos.

No caso, o impasse foi formado, portanto, as empresas submeteram a questão ao órgão regulador, para que solucionasse da melhor forma possível, pois o regulamento é explícito no artigo 43 que eventuais conflitos que possam surgir em matéria de aplicação e interpretação da regulamentação, quando do desenvolvimento das negociações dos contratos de interconexão, serão equacionados pela ANATEL no exercício da sua função de órgão regulador, por meio do processo de arbitragem definido no Regulamento.

Apesar da disposição no regulamento, essa é uma das situações de conflito mencionadas na teoria nas quais é imprescindível a atuação de uma "terceira parte" para se chegar a uma solução, pois em razão da complexidade da questão e dos interesses econômicos envolvidos, não há possibilidade de acordo entre as partes. Assim, a ANATEL encontra-se como um terceiro imparcial à questão.

A ANATEL é obrigada nesse momento, como órgão da Administração Pública, a observar o arcabouço legal das telecomunicações, em um cenário de absoluta transparência e ética, utilizando-se de seu poder mediador outorgado pela LGT.

#### **4.4. ATUAÇÃO DA ANATEL**

A ANATEL, seguindo o Regulamento Geral de Interconexão, inicialmente, mandou que as partes, independente do acordo, fizessem a interconexão, estabelecendo um prazo para que ocorresse. Observa-se que, em razão do cargo, o órgão regulador tem o "poder de posição" de exigir que as partes tenham determinada atitude, mesmo que não seja a decisão final do processo de negociação, pois ainda não tinha arbitrado a questão.

As empresas, portanto, tiveram que acertar um cronograma para a implementação da interconexão, isto é, o "tempo" passa a ser negociado pelas empresas, pois sabem que a interconexão ocorrerá. Essa foi a época em que os jornais noticiaram que o acordo técnico de interconexão entre EMBRATEL e Telefônica estava sendo fechado com a ajuda a ANATEL.

Nesse momento, pode ser identificada a atuação da ANATEL como mediadora da proposta técnica, acompanhando as reuniões entre as empresas para garantir o atendimento do interesse público e para que a questão "tempo" não seja manipulada pelas empresas e para que as redes fossem interconectadas. A mediação no acordo de interconexão teve o objetivo de aproximar as partes, buscando um consenso com a participação da ANATEL nas questões técnicas, vista como um "terceiro" imparcial no conflito e conhecedor do assunto.

Em meados de outubro 2002, ficava evidente nas notícias publicadas a "felicidade" da EMBRATEL em ter conseguido a interconexão das redes: "EMBRATEL comemora fechamento de proposta técnica para a interconexão com a Telefônica"(SILVEIRA, 2003). Entretanto, o período foi complicado, pois a ativação do serviço somente ocorreu em 19 de dezembro, sendo suspenso no dia seguinte, pois a EMBRATEL não aceitou as condições impostas pela Telefônica (NETMARKET BRASIL, 2003). A Telefônica alegou que não tinha liberado a rede, porque ainda testava os sistemas para o serviço local da EMBRATEL (MUNDO DIGITAL, 2002).

A conseqüência foi a solicitação da EMBRATEL de uma intervenção imediata da ANATEL na Telefônica, alegando que a atitude era uma violência contra o setor de telecomunicações, pois é obrigatória no contrato de concessão, ficando mais uma vez evidente o uso do "poder do precedente" para pressionar a interconexão. E a Telefônica reivindicava, para assinar os termos do contrato de interconexão, a retirada do tráfego de acesso discado à internet, pois a EMBRATEL, por deter o tráfego nacional da internet, teria uma vantagem financeira na negociação (NETMARKET BRASIL, 2003).

Apesar disso, no final da tarde do dia 20 de dezembro, a Telefônica emitiu comunicado dizendo que, após superadas as questões técnicas, estaria liberando gradativamente os meios de interconexão de sua rede local com a rede local da EMBRATEL, nas próximas horas. (MUNDO DIGITAL, 2002).

As questões comerciais, entretanto, ficaram pendentes. Assim o contrato não foi assinado pelas partes. A interconexão, física foi realizada, mas a contratual não. O conflito foi submetido à arbitragem da ANATEL, conforme estabelece o artigo 43, visto anteriormente, e até o momento encontram-se sem uma decisão final.

A arbitragem da ANATEL encontra-se dentro do poder mediador outorgado pela LGT para a composição de conflitos e quando o assunto é interconexão, a arbitragem será regida pelo Regulamento Geral de Interconexão que discorre acerca de todo o procedimento no Capítulo II e III.

Faz quase um ano que o processo está tramitando na ANATEL, sendo evidente a sua demora nesse tipo de decisão, contrariando a celeridade almejada nos institutos de solução de conflitos alternativos ao judiciário.

A arbitragem das condições de interconexão está submetida a uma Comissão de Arbitragem composta por três membros nomeados pelo Presidente da ANATEL, sendo que o procedimento é público. E a ética no processo de arbitragem de interconexão tem relevância ímpar, estando expressa no regulamento:

Art. 54 Os membros da comissão de arbitragem têm o dever de atuar com honestidade, imparcialidade e legalidade não podendo fazer uso de informações ou obter qualquer vantagem em razão de sua função sob pena de falta administrativa, sem prejuízo do que prevêm as leis penais e de improbidade administrativa. (BRASIL. Resolução nº 40 (1998), 2003)

Há nesse caso, a interessante obrigatoriedade legal de se atuar com honestidade e imparcialidade, isto é, a obrigatoriedade legal de atuar com ética, exigindo que o processo de solução de conflito se situe no quadrante superior direito da "Matriz Lei/Ética" (Figura 2) de Lewicki e Hiam (2003). É evidente a postura do regulador, buscando dar ao cenário dos conflitos de telecomunicações total transparência na resolução dos conflitos, principalmente na questão da interconexão.

#### **4.5. SOLUÇÃO ALTERNATIVA**

A situação atual é que ocorreu a interconexão sem o contrato assinado, portanto, para evitar maiores prejuízos e um desempenho financeiro ruim, a Telefônica, parte que se sentiu lesada, apesar de conhecer a obrigatoriedade da interconexão, buscou alternativas para diminuir o impacto da internet na interconexão.

A Telefônica sabe que a questão é polêmica e que existe o outro "lado da moeda", isto é, a situação atual viabiliza a internet gratuita no Brasil e, modificando as regras de interconexão, como almejava a Telefônica, inviabilizaria. Assim, quem está pagando a



internet gratuita são todos os usuários da telecomunicação, independente se usam internet ou não, sendo que 80% deles não usam internet e ainda assim estão pagando internet gratuita.

A alternativa encontrada pela Telefônica foi a fidelização das empresas de internet para que fiquem em sua rede, direcionando alguma contribuição para eles, do ponto de vista de publicidade e viabilizando a internet gratuita, independentemente dessa regra. Então, quem quiser fazer internet gratuita, a Telefônica dá condições sem precisar criar toda essa questão da interconexão.

Sendo assim, frente à ausência de solução, a Telefônica acomodou-se, criando o e-Telefônica, fazendo acordo com a ABRANET e com grande parte dos provedores, para que permanecessem na rede da Telefônica, garantindo que pudessem ainda assim ter condições econômicas para a internet gratuita.

Nas palavras do vice-presidente de estratégia da Telefônica "nesse caso, o problema hoje, está menor do há um ano atrás, à medida que nós encontramos algumas soluções e diminuimos o risco." Ele explicou que poucos provedores não estão fidelizados à rede da Telefônica como é o caso do "Clique 21" que por ser de propriedade da EMBRATEL não tem interesse.

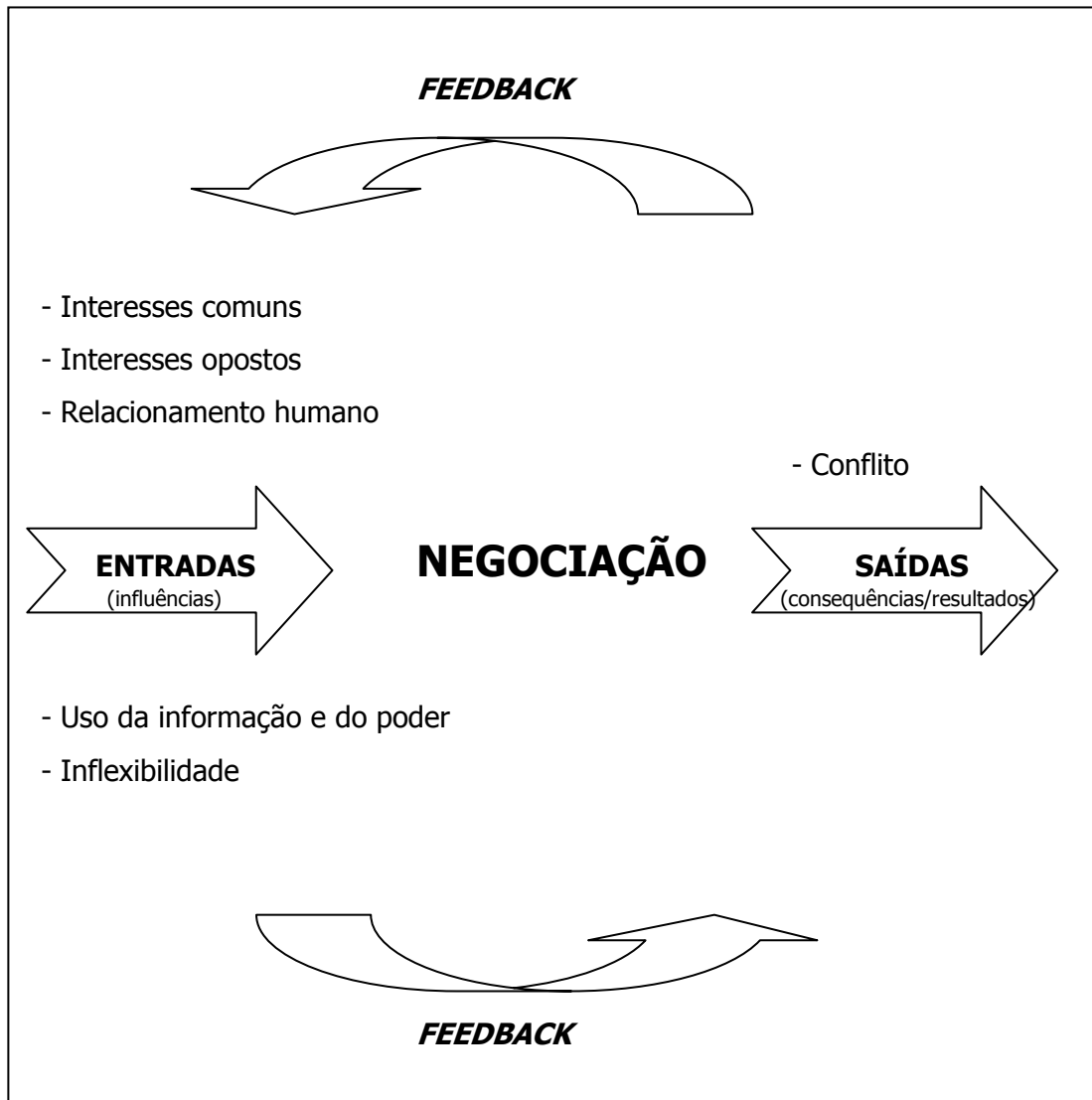
A solução encontrada pela Telefônica têm custos financeiros, porém menores do que o potencial risco de uma não solução. Dessa forma, a demora da ANATEL obrigou a empresa encontrar uma solução comercial que apesar de não eliminar o problema, minimiza-o.

#### **4.6. O PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO**

Verifica-se que o processo de negociação entre a Telefônica e a EMBRATEL foi marcado por duas fases: a primeira, em que as partes estavam negociando livremente e a segunda, em que as partes submetem a questão para a arbitragem da ANATEL. Nesse sentido, com o objetivo de resumir e esquematizar o caso, será utilizada a abordagem sistêmica proposta por Martinelli (2002) ao processo de negociação, analisando as entradas e saídas.

Nesse sentido, a Figura 4, a seguir, engloba os componentes do processo de negociação inicial, por meio de uma visão mais detalhada de entradas e saídas.

**Figura 4 - Componentes do Processo de Negociação da Interconexão entre Telefônica e EMBRATEL**



- *Entradas:*

As entradas desse processo inicial de livre negociação entre a Telefônica e a EMBRATEL foram: os interesses comuns, os interesses opostos, o relacionamento humano, o uso do poder e da informação e a inflexibilidade.

Os interesses das empresas são comuns, pois como concessionárias de serviços telefônico fixo comutado, Telefônica e EMBRATEL sabem da obrigatoriedade na prestação do serviço e na soberania do interesse coletivo, portanto, fazer a interconexão com um contrato adequado era interesse de ambas.

As questões econômico-financeiras, entretanto, fazem parte dos interesses divergentes das empresas, sendo barreiras intransponíveis em um processo de livre negociação, sendo a principal causa da não formação do contrato e fonte do conflito criado. Dada a amplitude do conflito, foi necessária a intervenção da ANATEL para que se solucionasse o impasse.

Importante analisar, também, a presença do relacionamento humano, sob a forma de relacionamento entre empresas. Algumas diferenças entre as partes existiam pela própria competição do modelo de flexibilização e em razão de outros processos de negociação em que estiveram envolvidas e que nem sempre resultaram em resultados ganha-ganha, trazendo um "feedback" negativo a esse processo, gerando impactos negativos nesse processo também.

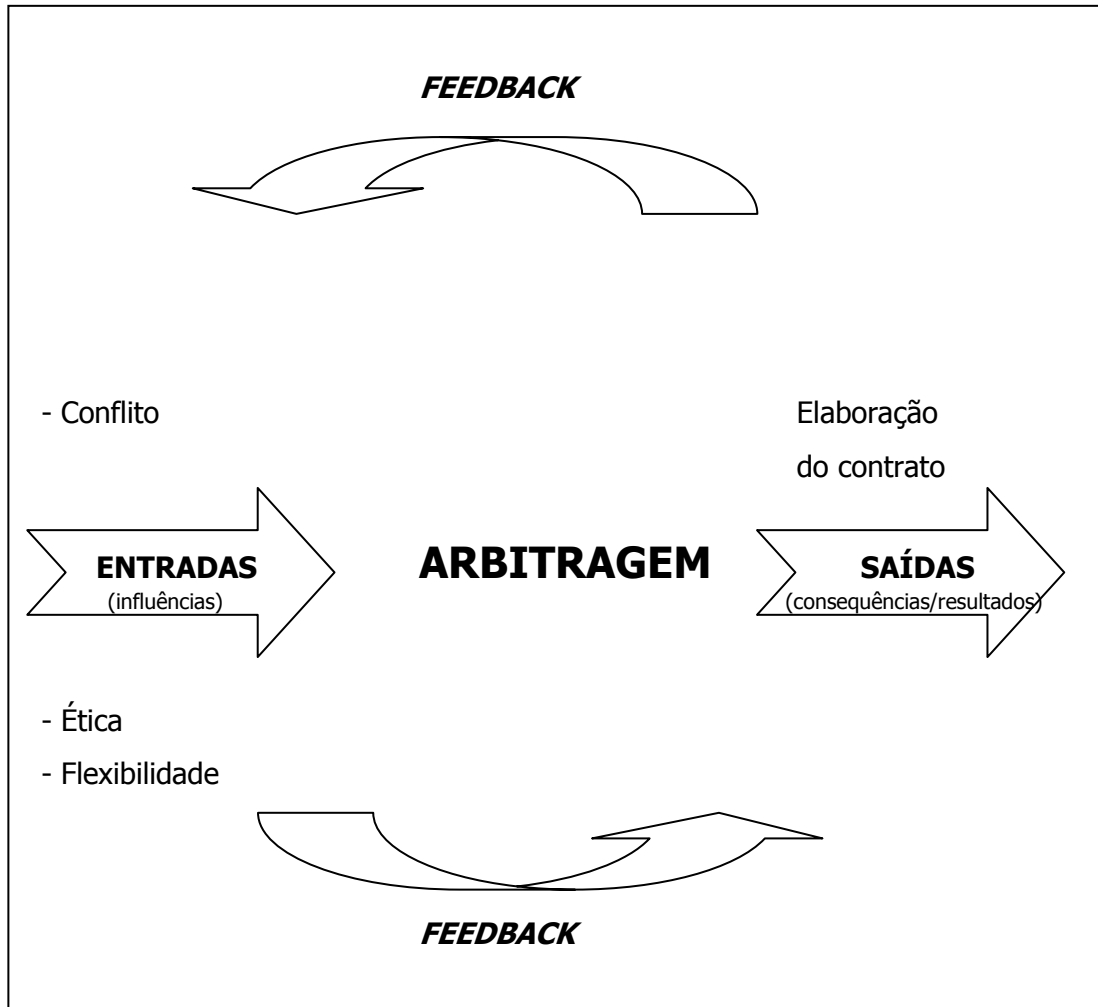
A informação e o poder também foram fundamentais na não formação do contrato, pois o conhecimento da obrigatoriedade da interconexão gerando inflexibilidade ao processo, em razão de disposição regulatória, causou o poder de precedente a EMBRATEL, colocando-a em posição de vantagem. A informação, no caso, gerou poder indo ao encontro das colocações de Lewicki e Hiam (2003), de que informação é fonte de poder.

- *Saídas:*

A única saída encontrada nesse processo foi o conflito gerado, isto é, a negociação fracassou e o contrato não foi pactuado. Surgiu um grande impasse que precisou do auxílio de uma terceira parte, a ANATEL, para que fosse solucionado. Comprova-se com a Figura 4 que, nesse momento, não há solução para o caso, pois o conflito gerado está trazendo "feedback" negativo às entradas, gerando um "círculo vicioso", não concluindo o processo de negociação.

Dessa forma, ao submeter a questão a ANATEL, novo processo é iniciado, agora com um terceiro imparcial na condução da decisão. Esse novo processo pode ser esboçado na Figura 5, a seguir, em que a negociação é substituída pelo processo de arbitragem.

**Figura 5 - Componentes do Processo de Arbitragem da Interconexão entre Telefônica e EMBRATEL**



- *Entradas:*

As entradas desse processo de arbitragem submetido à ANATEL são: o conflito, a ética e a flexibilidade.

O conflito gerou a necessidade de formação de um novo processo, agora com a intervenção de um árbitro, ou melhor, de uma comissão colegiada de árbitros, para que a questão da interconexão fosse solucionada, pois conforme foi observado, anteriormente, houve a formação de um "círculo vicioso". Essa entrada, apesar de negativa, deverá resultar em uma solução, pois no processo de arbitragem há a imposição de uma decisão.

A ética passa a ser uma entrada nesse processo, pois o próprio Regulamento Geral de Interconexão submete a questão a um artigo específico. Essa entrada é fundamental nesse

processo de arbitragem, para minimizar os possíveis aspectos negativos que o conflito, não solucionado anteriormente, tenha gerado às partes.

A flexibilidade do tempo encontra-se como uma entrada negativa, pois como a interconexão técnica já foi feita e o interesse coletivo atendido, então não há mais a urgência de uma solução.

- *Saída:*

O processo de arbitragem encontra-se em funcionamento, portanto, ainda não possui saída. A saída esperada é a formação do contrato entre Telefônica e EMBRATEL, formalizando as tão polêmicas questões comerciais da interconexão das redes. A decisão será tomada por meio de uma comissão colegiada da ANATEL, entretanto, até o momento, a ausência de decisão obrigou a parte que se sentiu prejudicada, a encontrar alternativas ao conflito.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As telecomunicações, como atividade estratégica de um país, têm apresentado mudanças e progressos constantes, principalmente por serem impulsionadas pela tecnologia, gerando transformações jurídicas e econômicas necessárias para acompanhar essa evolução. As transformações ocorrem, entretanto, em um complexo contexto de interesses divergentes, exigindo negociações para a composição de acordos e contratos.

O modelo de flexibilização das telecomunicações, no contexto brasileiro, surgiu em razão de um reflexo mundial evidenciado pelo Anexo de Telecomunicações do GATS, além de uma grande pressão dos países desenvolvidos em busca de outros mercados para suas empresas. Assim, em 1995, a Constituição Federal foi alterada com a Emenda nº 8, permitindo a participação de capital privado nos serviços públicos de telecomunicações, como é o caso da telefonia fixa.

O regime jurídico do setor foi alterado, com a inclusão de novas normas ao arcabouço das telecomunicações, sendo um período marcado por importantes transformações, culminando com a privatização das empresas do Sistema TELEBRÁS, alavancando significativo desenvolvimento tecnológico e econômico.

A Lei Geral de Telecomunicações surgiu no contexto, sendo vista como a política inaugural, estabelecendo uma série de critérios ao setor, bem como a criação da Agência Reguladora de Telecomunicações (ANATEL).

A ANATEL surge com uma série de atribuições, sendo a principal delas, promover o desenvolvimento das telecomunicações do país, por meio de seus poderes: regulador, com objetivo de editar planos e regulamentos; fiscalizador, com objetivo de coibir práticas abusivas contrárias à legislação e mediador, com objetivo de compor negociações e solucionar

conflitos entre os agentes, além de garantir a sustentação do modelo de flexibilização sob os pilares aos quais foi erguido, a universalização, a competição e a qualidade.

A universalização permite que os serviços de telecomunicação alcancem todo o país, a competição exige das empresas preços justos e razoáveis e a qualidade assegura o desempenho dos serviços prestados.

A competição gera interesses econômico-financeiros divergentes e a universalização e a qualidade geram uma enorme complexidade técnica ao setor, sendo ambos fonte de inúmeras negociações e conflitos. O poder mediador da ANATEL destaca-se, nesse contexto, como meio de solucionar os conflitos no setor de telecomunicações, merecendo atenção especial por ser objeto central desta dissertação.

Assim, a atuação da ANATEL nas negociações e conflitos no setor de telefonia fixa acontecerá por meio dos institutos de mediação e arbitragem na composição de acordos e solução de controvérsias. Espera-se da agência, nesse momento, uma visão sistêmica, analisando as negociações no setor de telefonia fixa, como um processo de entradas, processamentos e saídas, para que na sua ação, seja possível identificar todos os possíveis elementos que gerariam uma negociação ou acordo, em que as partes ficassem satisfeitas e o interesse público estivesse sendo atendido concomitantemente.

A presença das variáveis básicas: tempo, poder e informação, também, são evidentes nas negociações e conflitos do setor de telefonia fixa, sendo interessante sua análise para a adequada exploração, buscando a formação de um acordo que gere ganhos para todos os envolvidos.

O processo de negociação, contudo, muitas vezes é prejudicado, pois as partes decidem impedi-lo usando a variável "tempo" para isso, principalmente, quando há um enorme montante financeiro envolvido. A empresa, que não quer ver seus interesses contrariados com uma solução da ANATEL em um curto prazo, recorre ao Poder Judiciário durante um conflito, aumentando a morosidade do processo.

A decisão da ANATEL, entretanto, não é das mais céleres, infelizmente, contrariando a razão de ser dos institutos de mediação e arbitragem. A demora é justificada em razão do quadro incompleto de pessoal e dos inúmeros procedimentos, aos quais submetem os conflitos. Essa morosidade muitas vezes é prejudicial a uma das partes, que é obrigada a encontrar alternativas, enquanto a agência não decide.

Além disso, as decisões da ANATEL são jurídico-administrativas, isto é, podem ser questionadas judicialmente, sendo sugestão da empresa entrevistada que essas decisões, quando questionadas, tenham um foro privilegiado, em razão da complexidade das mesmas.

A questão ética da agência, ao tratar as negociações e conflitos, é evidenciada na prática em depoimento pela empresa entrevistada, apesar de estar assegurada por dispositivos constitucionais e regulamentares.

A ANATEL atua também na instrução de processos do CADE, isto é, aqueles em que se viola a ordem econômica, sendo verificado bom detalhamento da instrução que é enviada, assegurando a especialidade da agência, abordando as questões com a complexidade que é exigida.

Dessa forma, é evidente o impacto gerado pelos poderes da ANATEL, assegurando um bom desempenho nas negociações. O poder mediador, pois é o próprio poder de decidir e solucionar os conflitos, aos quais a ela é submetida; o poder fiscalizador, pois após uma decisão tomada poderá obrigar as partes a cumprirem o pactuado e o poder regulador, que dispõe sobre as normas às quais estão submetidas as negociações e conflitos.

A atuação da ANATEL no processo de negociação do acordo de interconexão entre a Telefônica e a EMBRATEL, estudada no caso a parte, trouxe considerações importantes acerca da atuação do órgão regulador.

A sua atitude está baseada em uma ação transparente e ética, permeada pela publicidade dos atos, seguindo o Regulamento Geral de Interconexão (Anexo C). Além, da especialidade que é observada, principalmente em razão da complexidade da questão. A visão sistêmica é visualizada, ao exigir a interconexão, assegurando o cumprimento do interesse público, verificada pela importância da continuidade dos serviços de telefonia fixa, ao invés de pendências econômico-financeiras das partes.

A demora e a ausência de solução do conflito submetido ao processo de arbitragem até o momento, entretanto, é prejudicial às partes, sendo falha a atuação da ANATEL, ficando sob a responsabilidade das partes soluções alternativas minimizando o prejuízo da não solução.

Dessa forma, pretendeu-se com a presente dissertação enfatizar a importância da ANATEL no modelo de flexibilização das telecomunicações brasileiro, apesar dos problemas analisados, bem como contribuir com o setor de telecomunicações, esclarecendo a atuação prática da agência reguladora, usando os conceitos teóricos de negociação, fazendo uma ligação da realidade do órgão regulador com a teoria.

Algumas limitações do estudo, entretanto, devem ser mencionadas, como a ausência de resposta por parte da EMBRATEL, pois o estudo havia sido estruturado para que todos os envolvidos na questão pudessem ser entrevistados. O fato de ter entrevistado apenas uma



pessoa na Telefônica, também pode ser vista como uma limitação, apesar de seu posicionamento estratégico na empresa. A ausência de decisão por parte da ANATEL também pode ter limitado as considerações acerca de sua atuação.

É importante ressaltar que esta dissertação gera perspectivas de trabalhos futuros como por exemplo, outros estudos envolvendo a ANATEL ou outras agências reguladoras, como também, trabalhos marcados por uma análise comparativa entre as agências reguladoras brasileiras existentes, além de pesquisas envolvendo as agências reguladoras em outros países.

## BIBLIOGRAFIA

ACUFF, Frank. L. *Como negociar qualquer coisa com qualquer pessoa em qualquer lugar no mundo*. (Tradução do original *How to negotiate anything with anyone anywhere around the world*. New York: American Management Association, 1993). São Paulo: Editora SENAC, 1998. 355p.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES – ANATEL. *História do Telefone no Brasil*. Disponível em <[http://www.anatel.gov.br/biblioteca/publicação/museu\\_telefone/historia.asp](http://www.anatel.gov.br/biblioteca/publicação/museu_telefone/historia.asp)>. Acesso em 07.maio.2002.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES – ANATEL. *Conheça a ANATEL*. Disponível em <<http://www.anatel.gov.br>>. Acesso em 11.jul.2003.

ALENCAR, Kennedy. Governo decide manter modelo de agências reguladoras. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 08 set. 2003.

ARAUJO, Edmir Netto. *Aparente Autonomia das Agências Reguladoras*. In: MORAES, Alexandre. (org). *Agências Reguladoras*. São Paulo: Atlas, 2002, pp.39-58.

BARROSO, Luís Roberto. *Apontamentos sobre as Agências Reguladoras*. In: MORAES, Alexandre de (Org.). *Agências Reguladoras*.. São Paulo: Atlas, 2003, pp.109-131.

BASSO, Maristela. *Contratos Internacionais do Comércio*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998. 293p.

BAZERMAN, Max H., NEALE, Margaret A. *Negociando Racionalmente*. São Paulo: Atlas, 1995. 199p.

BRASIL. Constituição Federal (1988). Organização dos textos, notas remissivas e índices por Juarez de Oliveira. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

BRASIL. Código de Defesa do consumidor, Legislação de Defesa Comercial e da Concorrência, Legislação das Agências Reguladoras, Constituição Federal (1988). Organizador Fernando de Oliveira Marques. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

BRASIL. Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, Lei nº 9.691, de 22 de julho de 1998, Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000. Resolução nº 199, de 16 de dezembro de 1999. Brasília: ANATEL, 2003.

BRASIL. Resolução nº 270, de 19 de julho de 2001. Regimento Interno da Agência Nacional de Telecomunicações. Brasília: ANATEL, 2003.

BRASIL. Plano Geral de Outorgas, Plano Geral de Metas para a Universalização, Plano Geral de Metas de Qualidade. Brasília: ANATEL, 2003.

BRASIL. Resolução nº 40 de 23 de julho de 1998. Regulamento Geral de Interconexão. Brasília, 2003.

BRESSAN, Flávio. *O Método Estudo de Caso*. <[www.fecap.br/adm\\_online/art11/flavio.html](http://www.fecap.br/adm_online/art11/flavio.html)> Acesso em 07.05.2003.

CARVALHO, Vânia. Brasil tem 74 milhões de telefones. *Gazeta Mercantil*. São Paulo, 25.fev.2003.

CAVALCANTI, Melissa Franchini. *Análise das Diversas Abordagens sobre Negociação*, 1997.118f.(Relatório Final de Bolsa de Iniciação Científica).FEA-RP/USP, Ribeirão Preto, 1997a. 152p.

\_\_\_\_\_. *Negociando a partir de um conflito*. Monografia apresentada na Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, Campus Ribeirão Preto. 1997b. 106p.

\_\_\_\_\_. Dos aspectos da negociação no contratos internacionais: análise do service level agreement. In: FIORATI, Jete Jane; MAZZUOLI, Valério Oliveira de.(Org.) *Novas Vertentes do Direito do Comércio Internacional*. São Paulo: Manole, 2003, pp.105-129.

COHEN, Herb. *Você pode Negociar Qualquer Coisa*. Rio de Janeiro: Record, 1980. 252p.

COSTA, Thaís. Fixas não podem comprar Embratel. *Gazeta Mercantil*. São Paulo, 26 nov. 2002.Disponível em <[http://intestnews.com.br/banco de notícias](http://intestnews.com.br/banco_de_noticias)>Acesso em: 26 nov.2002.

\_\_\_\_\_. Abrafix defende a manutenção da ANATEL. *Gazeta Mercantil*. São Paulo, 17 out. 2003.Disponível em <[http://intestnews.com.br/banco de notícias](http://intestnews.com.br/banco_de_noticias)>Acesso em: 24 out. 2003.

DAFT, RichardL. *Manegement*. Hinsdale: The Dryden Press, 1991.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2002.727p.

EMBRATEL. *Embratel Participações - Divulgação de Resultado*. 3º trim.2003. Disponível em <<http://embratel.com.br>> Acesso em 08 nov. 2003.

ESCOBAR, João Carlos Mariense. *O Novo Direito de Telecomunicações*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.250p.

EXAME.O Futuro das Telecomunicações. *Revista Exame*. São Paulo, 15 ago.2003.

- FACHIN, Odília. *Fundamentos de Metodologia*. São Paulo: Saraiva, 1999.200p.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Dicionário Aurélio Básico da Língua Portuguesa*. São Paulo: Nova Fronteira, 1995.
- FIORATI, Jete Jane. O acordo de telecomunicações e a organização da prestação de serviços públicos de telecomunicações no Brasil. IN FIORATI, Jete Jane; MAZZUOLI, Valério Oliveira de.(Org.) *Novas Vertentes do Direito do Comércio Internacional*. São Paulo: Manole, 2003, pp.57-80.
- HAMPTON, D.R. *Administração - comportamento organizacional*. São Paulo: MacGraw Hill, 1991.
- HODGSON, J. *Thinking on your feet in negotiations*. London: Pitman, 1996.
- KERLINGER, Fred N. *Metodologia de Pesquisa em Ciências Sociais*. São Paulo: EPU, 1980.378p.
- KOZICKI, Stephen. *Creative Negotiating*. Massachusetts: Adams Media Corporation, 1998.216p.
- LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Metodologia Científica*. São Paulo: Atlas, 2000. 289p.
- LEHFELD, Lucas de Souza. *As Novas Tendências na Regulamentação do Sistema de Telecomunicações pela Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL*, 2001, 202p. Dissertação (Mestrado em Direito). UNESP, Franca, 2001. 192p.
- \_\_\_\_\_. ANATEL e as Novas Tendências na regulamentação das Telecomunicações no Brasil. In: MORAES, Alexandre de (Org.). *Agências Reguladoras..* São Paulo: Atlas, 2002, pp.59-106.
- LEWICKI, Roy. J.; HIAM, Alexander. *MBA Compacto - Estratégias de Negociação e Fechamento*. Tradução de Isabel de Paula de Silva Corrêa. Rio de Janeiro, Campus, 2003. 301p.
- LEWICKI, Roy J.; SAUNDERS, David M.; MINTON, John W. *Fundamentos da Negociação*. Tradução Raquel Macagnam Silva. Porto Alegre: Bookman, 2002. 303p.
- LEWICKI, Roy. J.; HIAM, Alexander; OLANDER, Karen. *Think before Speak: a complete guide to strategic negotiation*. New York: John Wiley, 1996. 296p.
- MARQUES NETO, Floriano Azevedo. A Nova Regulação Estatal e as Agências Independentes. In: SUNDFELD, Calos Ari. *Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Malheiros, 2002, pp 72-98.
- \_\_\_\_\_. Floriano Azevedo. Direito das Telecomunicações e ANATEL. In: SUNDFELD, Calos Ari. *Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Malheiros, 2002, pp 300-316.
- MARTINELLI, Dante Pinheiro. *Negociação Empresarial: Enfoque Sistêmico e Visão Estratégica*. São Paulo: Manole, 2002. 262p.

MARTINELLI, Dante Pinheiro; ALMEIDA, Ana Paula. *Negociação - Como Transformar Confronto em Cooperação*. São Paulo: Atlas, 1997. 219p.

\_\_\_\_\_. *Negociação e Solução de Conflitos: Do impasse ao ganha-ganha através do melhor estilo*. São Paulo: Atlas, 1998. 159p.

MARTINS, Ives Gandra. A Ética no Direito e na Economia. In: MARTINS, Ives Gandra (org). *Ética no Direito e na Economia*. Pioneira: São Paulo, 1999, pp.7-19.

MAZZA, Mariana. Ministério cria Secretaria e tira poderes da Agência. *Investnews*. Brasília, 24 mar. 2003. Disponível em <[http://intestnews.com.br/banco de notícias](http://intestnews.com.br/banco%20de%20noticias)> Acesso em: 20 ago. 2003a.

\_\_\_\_\_. Agência ganha batalha na guerra com Ministério. *Investnews*. Brasília, 17 abr. 2003. Disponível em <[http://intestnews.com.br/banco de notícias](http://intestnews.com.br/banco%20de%20noticias)> Acesso em: 20 ago. 2003b.

\_\_\_\_\_. ANATEL deve se submeter à lei diz PSDB. *Investnews*. Brasília, 17 jun. 2003. Disponível em <[http://intestnews.com.br/banco de notícias](http://intestnews.com.br/banco%20de%20noticias)> Acesso em: 20 ago. 2003c.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2000. 845p.

MENEZELLO, Maria D'Assunção Costa. *Agências Reguladoras e o Direito Brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2002. 221p.

MORAIS, José Luiz Bolzan. *Mediação e Arbitragem. Alternativas à Jurisdição*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999. 287p.

MUNDO DIGITAL. Entenda o que é interconexão. Em últimas notícias. São Paulo, 16 jan. 2003. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/mundodigital>> Acesso em: 07 fev. 2003.

\_\_\_\_\_. Telefônica recua e libera interconexão para a Embratel. Em últimas notícias. São Paulo, 23 dez 2002. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/mundodigital>> Acesso em: 27 dez 2002.

NETMARKET BRASIL. *Embratel reivindica intervenção na Telefônica*. Em notícia selecionada. Disponível em: <<http://www.netmarkt.com.br>> Acesso em: 07 fev. 2003.

NUNES, Elpídio Donizete. *Curso Didático de Direito Processual Civil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. 565p.

OLIVEIRA, Hilário de. *Direito e negócios internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

OLIVEIRA, Flávia; VASCONCELLOS, Nelson. Telefonia 5 anos depois - A privatização melhorou a vida do brasileiro. Mas o setor está longe de viver em paz. *O Globo*. Rio de Janeiro, 26 jul de 2003.

PEREIRA, Ana Cristina Paulo. Solução de Controvérsias na OMC: Teoria e Prática. In: PEREIRA, Ana Cristina Paulo (org). *Direito Internacional do Comércio*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. pp 01-62.

PORTO NETO, Benedicto. A Regulação e o Direito das Telecomunicações. In: SUNDFELD, Calos Ari. *Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Malheiros, 2002, pp 286-299.

RICHARDSON, Roberto Jarry. *Pesquisa Social. Métodos e Técnicas*. São Paulo: Atlas, 1999.334p.

SALOMÃO FILHO, Calixto. *Regulação da Atividade Econômica*. São Paulo: Malheiros, 2001. 159p.

SCHODERBEK, Peter P., SCHODERBEK, Charles G., KEFALAS, Asterios, G. *Management Systems - Conceptual Considerations*. EUA: Irwin, 1990. 458p.

SELTTIZ, et alii. *Métodos de Pesquisa nas Relações Sociais.v.2*. São Paulo: EPU, 1987. 133p.

SILVA, Nelson Valero. *A Proposal for a Critique of Contemporary Mediation Techiques – the Satisfaction History*. In: RESEARCH MEMORANDUM, 14, 1996. Hull: The University of Hull, 1996.

SILVEIRA, André. Embratel comemora fechamento de proposta técnica para a interconexão com a Telefônica. *WorldTelecom*. São Paulo, 10 out. 2002. Disponível em <<http://www.worldtelecom.com.br>> Acesso em: 07 fev. 2003

SUNDFELD, Carlos Ari. Introdução à Agências Reguladoras. In: SUNDFELD, Calos Ari. *Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Malheiros, 2002, pp 17-36.

\_\_\_\_\_. Regulação - Papel Atual e Tendências Futuras. In: WOHLERS, Márcio; PLAZA, Crisanto. (Org.). *Informe Anual de Telecomunicações e Tecnologias da Informação*. São Paulo: CELAET, 2000, pp.145-167.

TELEFÔNICA. Telefônica / Telesp divulga resultados acumulados até o 3º trimestre de 2003. São Paulo, 31 out. 2003. Disponível em <<http://www.telefonica.com.br>> Acesso em 08 nov.2003.

VENTURA, Carla Aparecida Arena. *Contratos de Concessão entre o Estado Brasileiro e empresas transacionais de telecomunicações*, 2001, 148f. Dissertação (Mestrado em Direito). UNESP, Franca, 2001.148p.

\_\_\_\_\_. Contratos de concessão dos serviços de telefonia fixa: a internacionalização dos parâmetro contratuais brasileiros. In: FIORATI, Jete Jane; MAZZUOLI, Valério Oliveira de.(Org.) *Novas Vertentes do Direito do Comércio Internacional*. São Paulo: Manole, 2003, pp.105-129.

VIEIRA, Valter Afonso. *As tipologias, variações e características da pesquisa de Marketing*. Revista da FAE, Curitiba, v.5, n.1, p.61-70, jan./abr. 2002.

WEEKS, Dudley. *The Eight Essencial Steps to Conflict Resolution – preserving relationships at work, at home , and in the community*. New York: G.P. Puntnam's Sons, 1992. 290 p.

## ANEXOS

### ANEXO A - GUIA DA ENTREVISTA: ANATEL

#### **Caracterização da Agência Reguladora:**

- Razão social:
- Missão
- Valores:

#### **Qualificação do entrevistado:**

- Nome:
- Cargo:
- Tempo de trabalho na organização:
- Experiência no setor de telecomunicações:

#### **Assuntos gerais a serem abordados:**

- Esclarecer o organograma da ANATEL
- Estabelecer as atividades do setor de telefonia fixa e o posicionamento da ANATEL
- Esclarecer sobre o processo de comunicação no departamento de telefonia fixa
- Esclarecer sobre o processo de tomada de decisão (como ocorre?).
- Esclarecer quais os responsáveis pelas decisões (quem são?).
- Esclarecer a importância das variáveis básicas da negociação:
  - Informação
  - Tempo
  - Poder
- Explicar os poderes da ANATEL com relação ao setor de telefonia fixa:
  - Poder regulador
  - Poder fiscalizador
  - Poder mediador
- Explicar as políticas de gestão no setor de telefonia fixa

#### **Assuntos relacionados ao caso Embratel e Telefônica a serem abordados:**

- Explicar a atuação da ANATEL no caso
- Explicar a presença dos poderes no caso
- Explicar a tomada de decisão no caso
- Esclarecer as variáveis básicas presentes no caso
- Explicar qual a política de gestão na época do caso

## **ANEXO B - GUIA DA ENTREVISTA:EMBRATEL E TELEFÔNICA**

### **Caracterização da Empresa:**

- Razão social:
- Missão:
- Valores:

### **Qualificação do entrevistado:**

- Nome:
- Cargo:
- Tempo de trabalho na organização:
- Experiência no setor de telecomunicações:

### **Assuntos gerais a serem abordados:**

- Esclarecer sua visão sobre o posicionamento da ANATEL no setor de telefonia fixa
- Esclarecer sobre o processo de tomada de decisão da ANATEL influencia a empresa
- Esclarecer a importância das variáveis básicas da negociação:
  - Informação
  - Tempo
  - Poder
- Explicar a influência dos poderes da ANATEL na empresa:
  - Poder regulador
  - Poder fiscalizador
  - Poder mediador
- Explicar a influência das políticas de gestão na empresa

### **Assuntos relacionados ao caso Embratel e Telefônica a serem abordados:**

- Explicar a atuação da ANATEL no caso
- Explicar a presença dos poderes no caso
- Explicar a tomada de decisão no caso
- Esclarecer as variáveis básicas presentes no caso
- Explicar qual a política de gestão da empresa na época do caso



## **ANEXO C - REGULAMENTO GERAL DE INTERCONEXÃO**

### **RESOLUÇÃO Nº 40, DE 23 DE JULHO DE 1998**

Aprova o Regulamento Geral de Interconexão.

**O CONSELHO DIRETOR DA AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES - ANATEL**, no uso de suas atribuições e tendo em vista o disposto no art. 22, da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, por meio do Circuito Deliberativo nº 29, realizado no dia 16 de julho de 1998, em conformidade com os arts. 23 a 26 do Regimento Interno da Agência, e CONSIDERANDO os comentários recebidos decorrentes da Consulta Pública nº 36, de 6 de maio de 1998 – Proposta de Regulamento de Interconexão, publicada no Diário Oficial do dia 7 de maio de 1998, resolve:

Art. 1º Aprovar o **Regulamento Geral de Interconexão**, que deverá estar disponível na página da ANATEL, na INTERNET, no endereço <http://www.anatel.gov.br>, a partir das 16h de 24 de julho de 1998.

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

**RENATO NAVARRO GUERREIRO**  
Presidente

### **REGULAMENTO GERAL DE INTERCONEXÃO**

#### **TÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS**

##### **Capítulo I**

##### **Dos Objetivos e da Abrangência**

Art.1º. As interconexões entre redes de prestadoras de serviço de telecomunicação são regidas pela Lei n.º. 9.472, de 16 de julho de 1997, por este Regulamento, pelos Regulamentos e Normas específicas de cada serviço e, particularmente, pelos contratos de interconexão celebrados entre as prestadoras e homologados pela ANATEL.

Art.2º. Este Regulamento estabelece os princípios e regras básicas para a interconexão entre redes e sistemas das prestadoras de serviços de telecomunicações, abrangendo os seus aspectos comerciais, técnicos e jurídicos.

##### **Capítulo II**

##### **Das Definições**

Art.3º. Para efeito deste regulamento, considera-se:

I - área local: área de prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado, na modalidade local definida nos termos da regulamentação;

II - certificação: reconhecimento, por parte da ANATEL, da compatibilidade de determinado produto frente aos Regulamentos Técnicos e Normas Técnicas adotados pela ANATEL;

III - elemento de rede: facilidade ou equipamento utilizado no provimento de serviços de telecomunicações;

IV - serviço de telecomunicações: conjunto de atividades que possibilita a oferta de telecomunicação;

V - informações para faturamento: informações que permitem a uma prestadora emitir documentos de cobrança para seus usuários;

VI - interconexão: 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;

VII - rede de telecomunicações: conjunto operacional contínuo de circuitos e equipamentos, incluindo funções de transmissão, comutação, multiplexação ou quaisquer outras indispensáveis à operação de serviço de telecomunicações;

VIII - interoperabilidade: conjunto de características técnicas comuns que assegura o provimento de serviços através de redes de telecomunicações;

IX - ponto de interconexão: elemento de rede empregado como ponto de entrada ou saída para o tráfego a ser cursado na interconexão com outra rede, constituindo o ponto de referência para definição dos deveres e obrigações de cada uma das partes envolvidas no contrato de interconexão;

X - ponto de presença para interconexão: elemento de rede empregado como acesso remoto de um ponto de interconexão, tornando-se o ponto de referência para definição dos deveres e obrigações de cada uma das partes envolvidas no contrato de interconexão;

XI - portabilidade de código de acesso: facilidade de rede que possibilita ao assinante de serviço de telecomunicação manter o código de acesso a ele designado, na forma definida na regulamentação;

XII - serviço telefônico fixo comutado local: modalidade de serviço telefônico fixo comutado, destinado ao uso do público em geral, que permite a comunicação entre pontos fixos determinados situados dentro de uma mesma Área Local;

XIII - serviço telefônico fixo comutado de longa distância nacional: modalidade de serviço telefônico fixo comutado, destinado ao uso do público em geral, que permite a comunicação entre pontos fixos determinados situados em Áreas Locais distintas do território nacional;

XIV - serviço telefônico fixo comutado de longa distância internacional: modalidade de serviço telefônico fixo comutado, destinado ao uso do público em geral, que permite a comunicação entre um ponto fixo situado no território nacional e outro ponto no exterior;

XV - terminal de telecomunicações: equipamento ou aparelho que possibilita o acesso do usuário a serviço de telecomunicações;

XVI - usuário: pessoa natural ou jurídica que utiliza serviço de telecomunicação ;

XVII – serviço de valor adicionado: atividade que acrescenta, a um serviço de telecomunicação que lhe dá suporte e com o qual não se confunde, novas utilidades relacionadas ao acesso, armazenamento, apresentação, movimentação ou recuperação de informações.

XVIII – Entidade credora: prestadora de serviço telefônico fixo comutado à qual é devido valor, pela devedora, em função do uso de sua rede, na realização de uma chamada.

XVIII – Entidade devedora: prestadora de serviço de telecomunicações de interesse coletivo que deve valor à entidade credora pelo uso de sua rede, na realização de uma chamada.

### **Capítulo III**

#### **Da Classificação**

Art.4º. As interconexões entre redes de telecomunicações são divididas em cinco Classes da seguinte forma:

I - Classe I: interconexão entre redes de telecomunicações de suporte de Serviço Telefônico Fixo Comutado nas suas modalidades Local, Longa Distância Nacional e Longa Distância Internacional;

II - Classe II: interconexão entre rede de telecomunicações de suporte de Serviço Telefônico Fixo Comutado e rede de telecomunicações de suporte de serviço de telecomunicação móvel de interesse coletivo;

III - Classe III: interconexão entre rede de telecomunicações de suporte de Serviço Telefônico Fixo Comutado, em suas diversas modalidades, ou de serviço de telecomunicação móvel de

interesse coletivo, com rede de telecomunicações de suporte a outro serviço de telecomunicação de interesse coletivo;

IV - Classe IV: interconexão entre redes de telecomunicações de suporte de serviço de telecomunicação móvel de interesse coletivo;

V - Classe V: interconexão entre redes de telecomunicações de suporte a outro serviço de telecomunicação de interesse coletivo que não o Serviço Telefônico Fixo Comutado ou serviço de telecomunicação móvel de interesse coletivo.

Art.5º Não constitui interconexão, a ligação entre rede de telecomunicações de suporte a serviço de telecomunicação de interesse coletivo e equipamento terminal ou rede de telecomunicação pertencente a usuário ou provedor de serviço de valor adicionado.

§ 1º. As ligações referidas no *caput* são disciplinadas pela regulamentação de cada serviço de interesse coletivo, devendo ser formalizadas por contrato de provimento do próprio serviço.

§ 2º. É vetada a ligação de equipamentos terminais de usuários, redes de telecomunicações de usuários, bem como equipamentos de provedores de serviços de valor adicionado sem certificação emitida ou reconhecida pela ANATEL, conforme regulamentação específica.

Art.6º O acesso às redes de telecomunicações que envolvam interesses da União, inclusive os relativos às Forças Armadas e segurança Nacional, será objeto de regulamentação específica.

#### **Capítulo IV**

#### **Das Condições Gerais para Interconexão**

##### **Seção I**

##### **Disposições Gerais**

Art.7º. As condições para interconexão de redes são objeto de livre negociação entre os interessados observado o disposto na Lei n.º. 9.472, de 1997, o presente Regulamento e a regulamentação própria de cada modalidade de serviço.

Art.8º. Nas negociações destinadas a estabelecer os contratos de interconexão são coibidos os comportamentos prejudiciais à livre, ampla e justa competição entre prestadoras de serviço, no regime público e privado, em especial:

I - prática de subsídios, para redução artificial de tarifas ou preços;

II - uso não autorizado de informações obtidas de concorrentes, decorrentes de contratos de interconexão;

III - omissão de informações técnicas e comerciais relevantes à prestação de serviço por outrem;

IV - exigência de condições abusivas para a celebração do contrato de interconexão, tais como, cláusulas que impeçam, por confidencialidade, a obtenção de informações solicitadas pela ANATEL ou que proíbam revisões contratuais derivadas de alterações na regulamentação;

V – obstruir ou protelar intencional das negociações;

VI - coação visando à celebração do contrato de interconexão;

VII - a imposição de condições que impliquem em uso ineficiente das redes ou equipamentos interconectados.

Art.9º. É vetada a utilização do contrato de interconexão com o objetivo de alterar condições regulamentares de provimento de serviço de telecomunicação.

Art.10. As prestadoras de serviços de interesse coletivo devem tornar disponível, aos interessados, publicações que descrevam as condições para interconexão.

Art.11. As prestadoras de serviço de telecomunicação, ao fixar as condições para interconexão às suas redes, devem observar os seguintes princípios:

I - tratamento não discriminatório dos solicitantes;

II - preservação da integridade da rede interconectada;

III - confidencialidade das informações, inclusive aquelas de âmbito privativo de usuários.

##### **Seção II**

### **Do Provimento da Interconexão**

Art.12. As prestadoras de serviço de telecomunicação de interesse coletivo são obrigadas a tornar suas redes disponíveis para interconexão quando solicitado por qualquer outra prestadora de serviço de telecomunicação de interesse coletivo.

Art.13. A interconexão deve ser feita em pontos tecnicamente viáveis da rede da prestadora que recebe o pedido de interconexão, observadas as condições estritamente necessárias à prestação do serviço.

Art.14 A existência de interconexão bem sucedida em ponto particular de uma rede, constitui evidência de viabilidade técnica de interconexão naquele ponto, ou em ponto similar.

Parágrafo único. A existência de características técnicas, comerciais e de qualidade de serviço comuns são consideradas evidências de similaridade entre pontos de interconexão .

Art.15. A prestadora que recebe o pedido de interconexão deve oferecer alternativa compatível, quando houver indisponibilidade de meios ou facilidades no ponto de interconexão pleiteado.

§ 1º . A utilização de ponto de interconexão ou ponto de presença para interconexão, alternativo ao originalmente pleiteado, deve ser objeto de acordo entre as partes.

§ 2º . Não havendo acordo o assunto será objeto de arbitragem pela ANATEL.

### **Seção III**

#### **Da Qualidade de Serviço**

Art.16. A interconexão deve assegurar atendimento a padrões de qualidade de serviço, os quais devem ser explicitados no contrato de interconexão.

§ 1º. Os padrões de qualidade de serviço adotados na interconexão entre redes de prestadoras do Serviço Telefônico Fixo Comutado devem permitir o cumprimento das metas estabelecidas no Plano Geral de Metas de Qualidade.

§ 2º. Observado o estabelecido no parágrafo primeiro, as prestadoras não são obrigadas a oferecer grau de qualidade de serviço superior ao empregado em suas próprias operações ou estabelecido em outros contratos de interconexão.

Art.17. A interrupção do serviço por falhas de rede, de qualquer tipo, que venham a afetar mais de 10% do total de acessos de localidade, setor ou região, deve ser informada, imediatamente, a todos os demais prestadores que possuam redes interconectadas à rede em falha, à ANATEL e ao público em geral.

Parágrafo único. A informação de interrupção do serviço deve incluir, no mínimo, a descrição objetiva da falha, localização, quantidade de acessos afetados, detalhes da interrupção, diagnóstico e ações corretivas adotadas.

### **Seção IV**

#### **Do Planejamento e Operação**

Art.18. Alteração de rede planejada por prestadora de serviço de telecomunicação que possa afetar redes de outras prestadoras, deve ser informada com antecedência mínima de 120 dias da data pretendida para sua efetivação.

§ 1º. As alterações somente poderão ser efetivadas após acordo com as prestadoras afetadas.

§ 2º . As prestadoras devem manifestar-se em até 30 dias contados a partir do recebimento da informação.

Art.19. A interconexão deve ser objeto de planejamento contínuo e integrado entre as prestadoras envolvidas.

Parágrafo único. As informações relativas ao processo de planejamento podem ser solicitadas, a qualquer tempo, pela ANATEL.

## **TÍTULO II**

### **DAS CLASSES DE INTERCONEXÃO**

#### **Capítulo I**

##### **Da Interconexão Classe I**

Art.20. As concessionárias de Serviço Telefônico Fixo Comutado Local, devem solicitar interconexão junto a todas as prestadoras de Serviço Telefônico Fixo Comutado de Longa Distância Nacional ou Internacional, e outras prestadoras do Serviço Telefônico Fixo Comutado Local que ofereçam serviço em suas áreas de concessão.

§ 1º. A existência de ponto de interconexão, ou ponto de presença para interconexão em área local é responsabilidade exclusiva das prestadoras de Serviço Telefônico Fixo Comutado de Longa Distância Nacional ou Internacional.

§ 2º. As Concessionárias de Serviço Telefônico Fixo Comutado devem assegurar, no mínimo, a existência dos pontos de interconexão ou pontos de presença para interconexão descritos no Anexo II do presente Regulamento.

Art.21. As redes das prestadoras de Serviço Telefônico Fixo Local devem possibilitar, em cada chamada, a escolha da prestadora de Serviço Telefônico Fixo Comutado de Longa Distância Nacional ou Internacional.

## **Capítulo II**

### **Da Interconexão Classe II**

Art.22. As prestadoras de Serviço de Telecomunicação Móvel de Interesse Coletivo devem, quando aplicável, solicitar interconexão junto as prestadoras do Serviço Telefônico Fixo Comutado, conforme regulamentação .

Parágrafo único. As prestadoras de Serviço de Telecomunicação Móvel de Interesse Coletivo devem, quando aplicável, possibilitar, em cada chamada, a escolha de prestadora de Serviço Telefônico Fixo Comutado de Longa Distância Nacional ou Internacional.

## **Capítulo III**

### **Da Interconexão Classe III**

Art.23 As prestadoras de serviços de telecomunicação de interesse coletivo, não classificadas como Serviço Telefônico Fixo Comutado ou Serviço de Telecomunicação Móvel de Interesse Coletivo, podem realizar, nos termos da regulamentação, a interconexão de suas redes a redes de prestadoras de Serviço Telefônico Fixo Comutado ou de Serviço de Telecomunicação Móvel de Interesse Coletivo.

Parágrafo único . É vetada a interconexão entre redes com propósito diferente de cursar tráfego entre usuários das redes interconectadas.

## **Capítulo IV**

### **Da Interconexão Classe IV**

Art.24 As prestadoras podem, nos termos da regulamentação, realizar interconexão de suas redes para cursar chamadas originadas e terminadas em suas redes.

§ 1º. É vetada a interconexão entre redes com propósito diferente de cursar tráfego entre usuários das redes interconectadas.

§ 2º. O tráfego entre prestadoras que detenham áreas de exploração distintas, deve ser encaminhado a prestadora de Serviço Telefônico Fixo Comutado de Longa Distância Nacional, salvo disposição em contrário contida na regulamentação.

§ 3º. O tráfego internacional originado ou terminado em redes de prestadoras deve ser encaminhado por prestadora do Serviço Telefônico Fixo Comutado de Longa Distância Internacional, salvo disposição em contrário contida na regulamentação.

## **Capítulo V**

### **Da Interconexão Classe V**

Art.25 As prestadoras podem, nos termos da regulamentação, realizar interconexão de suas redes para cursar chamadas, originadas e terminadas em suas redes.

Parágrafo único. É vetada a interconexão entre redes com propósito diferente de cursar tráfego entre usuários das redes interconectadas.

Art.26 As prestadoras podem estabelecer, por meios próprios ou por meios fornecidos por terceiros, enlaces para os entroncamentos entre elementos de sua rede.

Art.27 Os padrões técnicos aplicáveis na interconexão entre redes de prestadoras são objeto de regulamentação específica.

### **TÍTULO III**

## **DAS CONDIÇÕES TÉCNICAS PARA INTERCONEXÃO**

### **Capítulo I**

#### **Dos Requisitos das Redes**

Art.28 As redes de telecomunicações, destinadas a dar suporte à prestação de serviços de interesse coletivo, no regime público ou privado, devem ser organizadas como vias integradas de livre circulação, nos termos seguintes:

I – é obrigatória a interconexão entre redes;

II – deve ser assegurada a operação integrada das redes, em âmbito nacional e internacional;

III – o direito de propriedade sobre as redes é condicionado pelo dever de cumprimento de sua função social.

Art.29. São aplicáveis à interconexão os requisitos técnicos referentes a interfaces, incluindo características de sinalização, sincronismo, transmissão, numeração, qualidade de serviço e desempenho de rede.

Art. 30. As prestadoras de serviço de interesse coletivo devem prever alternativas de contingência de modo a garantir a continuidade e qualidade em caso de falha nos pontos de interconexão.

Art.31. É vetado o uso de rotas de interconexão para cursar tráfego artificialmente gerado ou excedente de outras rotas internas às redes interconectadas.

Art.32. Em cada ponto de interconexão deve ser assegurada uma disponibilidade operacional mensal superior a 99,8 % (noventa e nove e oito décimos por cento), sendo esta definida como a relação entre o tempo em que o sistema apresenta características técnicas e operacionais especificadas e o tempo total considerado.

### **Capítulo II**

#### **Do Compartilhamento de Meios**

##### **Seção I**

#### **Da Implementação da Interconexão**

Art.33. Nos termos do contrato de interconexão as prestadoras de serviço de telecomunicação de interesse coletivo podem compartilhar equipamentos, infra-estrutura, facilidades e outros meios visando à implementação da interconexão entre as redes.

Art.34. As prestadoras de serviço de telecomunicação de interesse coletivo devem observar, no planejamento de suas instalações, a necessidade de dispor de infra-estrutura, em área localizada nas mesmas instalações de ponto de interconexão ou ponto de presença para interconexão, para instalação de equipamentos de terceiros utilizado para a interconexão.

§ 1º. Não se incluem como equipamentos destinados a implantação da interconexão, comutadores e outros equipamentos utilizados para provimento de funções adicionais àquelas necessárias para assegurar a interconexão.

§ 2º. A infra-estrutura necessária para instalação dos equipamentos, deve incluir, além de área, as demais facilidades requeridas para instalação dos equipamentos, tais como, energia e distribuidores.

Art.35. Quando do compartilhamento de infra-estrutura deve ser assegurado o acesso à área em que está instalado o equipamento de propriedade da outra prestadora, através de procedimentos contidos no contrato de interconexão.

Parágrafo único. Responderá administrativamente perante a ANATEL a prestadora que cometer excessos ou abusos no exercício do direito referido no caput.

Art.36. Quando não for possível a instalação de equipamentos nas mesmas instalações do ponto de interconexão solicitado, cabe a prestadora que recebeu o pedido de interconexão ofertar, sem ônus adicional para a outra prestadora, local alternativo para instalação dos

equipamentos localizado o mais próximo possível do ponto de interconexão originalmente solicitado.

Art.37. A prestadora que recebeu o pedido de interconexão, de comum acordo com a outra prestadora, pode instalar e operar os meios necessários ao estabelecimento da interconexão.

Art.38. O custo de adaptação ou modificação da infra-estrutura, quando necessário, é de responsabilidade da prestadora que se beneficiar da modificação implementada.

## **Seção II**

### **Da Construção das Redes**

Art.39. As prestadoras de serviço de interesse coletivo devem tornar disponível, em condições justas e não discriminatórias, facilidades, tais como cabos, fibras, dutos, postes, torres dentre outras, para uso, quando solicitado, pelas prestadoras do Serviço Telefônico Fixo Comutado com a finalidade específica destas construir suas redes.

§ 1º. As solicitações devem ser feitas formalmente e respondidas em até quarenta e cinco dias úteis, a partir da data da solicitação.

§ 2º. No caso de resposta negativa à solicitação, a prestadora solicitada deve informar objetivamente as razões da recusa.

§ 3º. A solicitante que tiver seu pleito negado poderá requerer da ANATEL avaliação a respeito da validade dos motivos alegados.

Art.40. No relacionamento entre prestadoras de serviços de interesse coletivo deverá ser utilizada a exploração industrial de meios, que deve ser oferecida em bases justas e não discriminatórias.

## **TÍTULO IV**

### **DO CONTRATO DE INTERCONEXÃO**

#### **Capítulo I**

##### **Disposições Gerais**

Art.41. As condições para a interconexão de redes são objeto de livre negociação entre interessados, mediante acordo, que será formalizado por contrato, cuja eficácia depende de homologação pela ANATEL.

§ 1º. A homologação será negada se o contrato for prejudicial à ampla, livre e justa competição.

§ 2º. Caso a ANATEL se manifeste pela modificação do contrato, as partes terão trinta dias para fazer as alterações necessárias, encaminhando nova versão para exame.

§ 3º. Decorridos trinta dias sem manifestação da ANATEL, considerar-se-á aprovado o contrato de interconexão.

§ 4º. Após a homologação, cópia do contrato de interconexão, bem como suas alterações posteriores, estarão disponíveis na Biblioteca da ANATEL para consulta do público em geral.

Art.42. As solicitações de interconexão devem ser apresentadas formalmente à prestadora solicitada devendo conter, no mínimo, as informações do Anexo I do presente Regulamento.

§ 1º. A ANATEL deverá ser informada da formalização de solicitação de interconexão.

§ 2º. O contrato de interconexão deve ser celebrado em até sessenta dias após a formalização da solicitação.

§ 3º. Vencido o prazo de negociação entre os interessados e havendo impasse, a ANATEL arbitrar as condições para a interconexão, por provocação de um deles.

#### **Capítulo II**

##### **Da Arbitragem**

Art. 43. Eventuais conflitos que possam surgir em matéria de aplicação e interpretação da regulamentação, quando do desenvolvimento das negociações dos contratos de interconexão, serão equacionados pela ANATEL no exercício da sua função de órgão regulador, conforme prescrito nos artigos 8º e 19 da Lei n.º 9.472, de 1997, através do processo de arbitragem definido neste regulamento.

Parágrafo único. A submissão de qualquer questão à arbitragem não exime as prestadoras e a ANATEL da obrigação de dar integral cumprimento a contratos de interconexão vigentes, nem permite a interrupção das atividades vinculadas a tais contratos.

Art.44. A arbitragem das condições de interconexão é feita pela Comissão de Arbitragem composta por três membros nomeados pelo Presidente da ANATEL e que se reúne sempre que a ANATEL for provocada.

Parágrafo único. Cabe à Comissão a homologação de acordos de interconexão.

Art.45. A Presidência da Comissão é exercida pelo árbitro a quem for distribuído o requerimento de arbitragem ou de homologação.

Parágrafo único. A distribuição dos requerimentos proceder-se-á através de sorteio.

Art.46. Não pode funcionar como árbitro o membro da Comissão que tenha com as partes ou com a controvérsia que lhe for submetida, alguma das relações que caracterizam os casos de impedimento ou suspeição, aplicando-se-lhe, no que couber, os mesmos deveres e responsabilidades previstos no Código de Processo Civil.

§ 1º. Os membros da Comissão têm o dever de revelar qualquer fato ou circunstância que possam comprometer, direta ou indiretamente, sua imparcialidade e independência.

§ 2º. A parte que pretender argüir impedimento ou suspeição de árbitro deverá fazê-lo na primeira oportunidade.

§ 3º. Argüida a suspeição ou o impedimento de membro da Comissão, este poderá aceitá-la espontaneamente ou não, ocasião em que caberá ao Conselho Diretor decidir quanto ao seu acolhimento e, no mesmo ato, indicar pessoa que substituirá o árbitro afastado.

Art.47. O procedimento da arbitragem será público.

§ 1º. Havendo risco à segurança do país ou de prejuízo para qualquer das partes, estas podem, justificadamente, requerer tratamento confidencial, apontando as informações que devem ser mantidas em sigilo.

§ 2º. O pedido de sigilo deve ser apreciado pela Comissão que o decidirá com base no disposto no artigo 64 do Regulamento da ANATEL, cabendo recurso ao Conselho Diretor.

§ 3º. Enquanto não houver pronunciamento final da ANATEL a respeito do pedido de sigilo, as informações correspondentes terão tratamento confidencial.

Art.48. É direito das partes a assistência de advogado.

Art.49. É dever das prestadoras oferecer todas as informações necessárias para a arbitragem de conflitos de interconexão.

Art.50. São legitimados para participar dos procedimentos de arbitragem:

I - as pessoas jurídicas diretamente envolvidas no acordo;

II - aqueles que sem estar diretamente envolvidos no acordo têm direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão a ser adotada;

III - as organizações e associações legalmente constituídas.

Art.51. Os atos produzidos pela Comissão devem ser reduzidos a termo, em vernáculo, com a data e o local de sua emissão e a assinatura gráfica ou eletrônica, da autoridade responsável.

Parágrafo único. Os autos do procedimento de arbitragem devem ter suas páginas numeradas seqüencialmente e rubricadas.

Art.52. Se no curso da arbitragem as partes chegarem a acordo quanto à controvérsia, a Comissão, analisando os termos do acordo, o homologará.

Parágrafo único. A notificação da homologação será feita nos termos do Art.56 deste Regulamento.

Art.53. As decisões são tomadas por maioria, podendo o árbitro que divergir declarar o seu entendimento, que será motivado, em separado.

Parágrafo único. As decisões devem conter, sempre, os fatos e os fundamentos que as determinaram.



Art.54. Os membros da Comissão de Arbitragem têm o dever de atuar com honestidade, imparcialidade e legalidade não podendo fazer uso de informações ou obter qualquer vantagem em razão de sua função sob pena de incorrerem em falta administrativa, sem prejuízo do que prevêm as leis penal e de improbidade administrativa.

### **Capítulo III**

#### **Do Procedimento**

Art.55. O procedimento para a arbitragem de interconexão tem início com requerimento dirigido ao Presidente da Comissão, que observará as seguintes regras:

I - o requerimento deverá expor os fatos de forma clara e vir instruído com os documentos necessários a sua comprovação;

II - recebido o requerimento, será o requerido notificado para no prazo de dez dias apresentar informações e documentos relativos à controvérsia;

III - concluída a instrução, são notificadas as partes para em cinco dias apresentarem suas razões finais;

IV - a Comissão arbitrar o termo de interconexão em quinze dias.

Art.56. As notificações são feitas, por carta com aviso de recebimento ou por outro meio que assegure a certeza da ciência do interessado.

Parágrafo único. A notificação inicial fica a cargo do requerente e as demais serão feitas pela Comissão de Arbitragem.

Art.57. São inadmissíveis as provas obtidas por meios ilícitos.

Art.58. A parte pode requerer diligências e perícias, arcando com o respectivo ônus.

Parágrafo único. Somente podem ser recusadas, mediante decisão fundamentada, as provas apresentadas pelos interessados, quando sejam ilícitas, desnecessárias ou protelatórias.

Art.59. É facultada à ANATEL a possibilidade de contratar perito para auxiliá-la na sua decisão.

Parágrafo único. O custo da perícia é repartido pelas partes envolvidas no acordo.

Art.60. A Comissão pode, sempre que necessário, solicitar parecer da Procuradoria.

Art.61. Das decisões da Comissão cabe recurso ao Conselho Diretor, no prazo de dez dias.

Parágrafo único. São irrecorríveis os atos de mero expediente.

Art.62. Podem interpor recurso as entidades legitimadas a participar dos procedimentos de arbitragem, nos termos do Art. 50.

Parágrafo único. O direito ao recurso não é condicionado à prévia participação do recorrente no procedimento do qual tenha resultado o ato.

Art.63. Os recursos são recebidos no efeito meramente devolutivo, salvo quando da execução do ato recorrido puder resultar a ineficácia da decisão final, tal como no caso de indeferimento de pedido de sigilo.

Art.64. A tramitação do recurso deve observar as seguintes regras:

I - o recurso é dirigido ao Presidente da Comissão que determina a notificação do recorrido e, havendo, de outros interessados representados nos autos, para no prazo de dez dias apresentarem contra-razões;

II - decorrido o prazo de contra-razões, os autos são encaminhados ao Conselho Diretor;

III - proferida a decisão, o Conselho notifica as partes.

Parágrafo único. Quanto ao andamento do recurso junto ao Conselho Diretor, aplicam-se, no que couber, os artigos 9º a 16 do Regimento Interno da ANATEL.

Art.65. Da decisão do Conselho Diretor cabe pedido de reconsideração, nos termos do Regimento Interno da ANATEL .

Art.66. A este procedimento aplicam-se subsidiariamente as regras de atuação da ANATEL constantes de seu Regimento Interno.

Art.67. De comum acordo, as partes podem desenvolver processo de arbitragem próprio, encaminhando o resultado para avaliação e homologação da ANATEL.

## Capítulo IV

### Do Contrato de Interconexão

Art.68. O contrato de interconexão deve indicar:

- I - modo, forma e condições em que a interconexão será provida;
- II - direitos, garantias e obrigações das partes;
- III - preços a serem cobrados, quando não forem fixados pela ANATEL;
- IV - formas de acerto de contas entre as partes;
- V - condições de compartilhamento de infra-estrutura;
- VI - condições técnicas relativas a implementação e qualidade da interconexão;
- VII - multas e demais sanções;
- VIII - foro e modo para solução extrajudicial das divergências contratuais.

Art.69. A ANATEL pode aplicar sanções às prestadoras que descumpram as obrigações pactuadas em contratos de interconexão, nos termos dos Arts. 173 a 182 da Lei nº. 9.472, de 1997, observado o procedimento sancionatório instituído no seu Regimento Interno.

Art.70. Após a homologação do contrato de interconexão pela ANATEL, as implementações previstas devem estar operacionais para a plena interconexão entre as redes em até noventa dias.

§ 1º. Havendo atraso, a parte responsável deve ressarcir a parte prejudicada, segundo condições e valores previstos no contrato de interconexão.

§ 2º. Em função de situações específicas e de comum acordo, as partes podem, no contrato de interconexão, alterar o prazo previsto no *caput* ou a aplicação de sanções relativas ao seu descumprimento.

## TÍTULO V

### DOS VALORES E REMUNERAÇÕES

Art.71. Os valores de remuneração das redes são disciplinados em regulamentação específica.

Art.72. Até 30 de junho de 1999, quando será possível a escolha entre as prestadoras de Serviço Telefônico Fixo Comutado de Longa Distância Nacional e Internacional, nas relações entre as diferentes prestadoras do Serviço Telefônico Fixo Comutado será considerada como Entidade devedora para efeito de remuneração de redes nas chamadas de longa distância nacionais e internacionais:

I – a prestadora do Serviço Telefônico Fixo Comutado de Longa Distância Nacional intra-regional , definida no Anexo 3 do Plano Geral de Outorgas, nas chamadas de longa distância originadas e terminadas em áreas locais pertencentes ao seu próprio setor definido no Anexo 2 do Plano Geral de Outorgas;

II – a prestadora do Serviço Telefônico Fixo Comutado de Longa Distância Nacional intra-regional , definida no Anexo 3 do Plano Geral de Outorgas, nas chamadas em zonas limítrofes de fronteira originadas no lado brasileiro;

III – a prestadora do Serviço Telefônico Fixo Comutado de Longa Distância Nacional intra ou inter-regional , definida no Anexo 3 do Plano Geral de Outorgas, do setor originador, definido no Anexo 2 do Plano Geral de Outorgas, nas chamadas entre os setores;

- a. 02 e 03 ou;
- b. 19 e 20 ou;
- c. 31 e 22, 32, 33 e 34 ou;
- d. 24 e 25 ou;
- e. 29 e 30 ou;
- f. 03, 22, 25 e 33;

- IV – prestadora do Serviço Telefônico Fixo Comutado de Longa Distância Nacional, definida no Anexo 3 do Plano Geral de Outorgas, nas demais chamadas de longa distância nacionais;
- V – prestadora do Serviço Telefônico Fixo Comutado de Longa Distância Internacional, definida no Anexo 3 do Plano Geral de Outorgas, nas chamadas originadas ou terminadas em outro país.

## **TÍTULO VI**

### **DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS**

Art.73. Para fins de interconexão entre redes de telecomunicações de suporte de Serviço Telefônico Fixo Comutado situadas em Zonas de fronteira, devem ser observadas as disposições, procedimentos e outros aspectos da Resolução GMC N°. 66, de 13 de dezembro de 1997, Regulamento Técnico MERCOSUR "*Disposiciones Sobre Servicios Públicos De Telefonía Básica En Zonas Fronterizas En El Mercosur*", e contido no Regulamento do Serviço Telefônico Fixo Comutado.

Parágrafo único. Os procedimentos operacionais e de manutenção, o rateio de custos de implantação, operação e manutenção, assim como os demais aspectos relacionados aos recursos de telecomunicações devem ser objeto de negociação direta entre as prestadoras envolvidas e formalizados por intermédio de acordos de interconexão homologados pela ANATEL e a Administração do País limítrofe.

Art.74. Os contratos de interconexão celebrados anteriormente à edição deste Regulamento devem ser adequados e enviados à ANATEL, em até 120 (cento e vinte) dias, para homologação.

Art.75. Os contratos de interconexão celebrados até 30 (trinta) dias após à edição deste Regulamento devem ser adequados e enviados à ANATEL, em até 120 (cento e vinte) dias, para homologação.

Art.76. Os contratos de interconexão entre redes das Concessionárias prestadoras de Serviço Telefônico Fixo Comutado e as redes das prestadoras do Serviço Móvel Celular firmados anteriormente a esta resolução continuam regidos pela Norma n°. 20/96, instituída pela Portaria n°. 1.533, de 4 de novembro de 1996, do Ministério das Comunicações.

Art.77. Os regulamentos, normas e demais regras que tratavam de interconexão entre redes de prestadoras de serviço de telecomunicação ficam substituídos, nesta matéria, pelo presente Regulamento, nos termos do Art. 214, I, da Lei n.º 9.472, de 1997.

Art.78. O processo de adequação ou elaboração de contratos de interconexão não deve causar descontinuidade ou queda da qualidade dos serviços prestados.

Art.79. As prestadoras de Serviço Telefônico Fixo Comutado Local que, até o dia 30 de Junho de 1999, não oferecerem a possibilidade de, a cada chamada, escolha de prestadora de Serviço Telefônico Fixo Comutado de Longa Distância Nacional ou Internacional, devem distribuir de forma equitativa as chamadas originadas de longa distância entre todas as prestadoras de Serviço Telefônico Fixo Comutado de Longa Distância Nacional ou Internacional, que possuam ponto de interconexão ou ponto de presença para a interconexão na área local considerada, exceto àquela que seja sua coligada, controlada ou controladora.

Art.80. Este Regulamento entra em vigor na data de sua publicação.

## **ANEXO I**

### **INFORMAÇÕES PARA SOLICITAÇÃO DE INTERCONEXÃO**

Art.1º. Uma solicitação de Interconexão deve conter, no mínimo, as seguintes informações:

I - sobre a Empresa solicitante:

- a. razão social;
- b. CGC;
- c. endereço da sede;
- d. representante legal;
- e. responsável técnico-operacional.

II - sobre área de atuação do solicitante:

- a. identificação da concessão, permissão ou autorização;
- b. modalidade de serviço a ser prestada;
- c. área de abrangência geográfica;
- d. data para início das atividades.

III - sobre o objetivo da interconexão solicitada:

- a. tipo (s) de tráfego e serviço(s) ofertados e pretendidos;
- b. data(s) para ativação.

IV - sobre aspectos técnicos da interconexão solicitada:

- a. localização geográfica do(s) Ponto(s) de Interconexão ou Ponto(s) de Presença para Interconexão oferecido(s), incluindo endereço e coordenadas geográficas (latitude e longitude);
- b. abrangência de cada Ponto de Interconexão e/ou Ponto de Presença para Interconexão;
- c. parâmetros de qualidade de serviço e performance de rede oferecidos e pretendidos;
- d. padrões para interconexão, interfaces, tipo de sinalização, informações a serem trocadas entre os Pontos de Interconexão.

## **ANEXO II**

### **PLANO DE METAS PARA DISPONIBILIZAÇÃO DE PONTOS DE INTERCONEXÃO E PONTOS DE PRESENÇA PARA INTERCONEXÃO**

#### **Capítulo I**

##### **Dos Objetivos e Abrangência**

Art.1º. Este anexo contém metas relativas a implantação de pontos de Interconexão ou Pontos de Presença para Interconexão, pelas Concessionárias do Serviço Telefônico Fixo Comutado.

§1º. As metas, ora definidas, podem ser revistas pela ANATEL, em função da evolução e adequação das redes das Concessionárias do Serviço Telefônico Fixo Comutado e do processo de interconexão de redes decorrente da implementação da competição para as modalidades do Serviço Telefônico Fixo Comutado.

Art.2º. Todos os investimentos necessários a consecução das metas estabelecidas, são suportados exclusivamente pelas Concessionárias do Serviço Telefônico Fixo Comutado, que têm a obrigatoriedade de prover a interconexão a outras Redes.

#### **Capítulo II**

##### **Das Metas para Serviço Telefônico Fixo Comutado**

Art.3º. As metas para implantação de Pontos de Interconexão ou Pontos de Presença para Interconexão expressam a obrigatoriedade de sua implantação por parte das Concessionárias do Serviço Telefônico Fixo Comutado, ao longo do tempo.

Art.4º. As metas para Concessionárias do Serviço Telefônico Fixo Comutado Local são as seguintes:

I - em áreas locais com até 10.000 códigos de acesso: a partir de 31/12/2000;

II - em áreas locais com número de códigos de acesso entre 10.000 e 40.000: a partir de 31/12/1999;

III - em áreas locais com número de códigos de acesso superior a 40.000: a partir de 31/12/1998;

Art.5º. As metas para Concessionárias do Serviço Telefônico Fixo Comutado Longa Distância Nacional são as seguintes :

I - nas áreas locais com até 10.000 códigos de acesso: a partir de 31/12/2000;

II - nas áreas locais com número de códigos de acesso entre 10.000 e 40.000: a partir de 31/12/1999;

III - nas áreas locais com número de códigos de acesso superior a 40.000: a partir de 31/12/1998.