

Tribunal de Contas da União (TCU)

ESPECIALIZAÇÃO EM CONTROLE DA REGULAÇÃO

**A ATUAÇÃO DA AGÊNCIA NACIONAL DE
TELECOMUNICAÇÕES NO FOMENTO À
COMPETIÇÃO NO SETOR**

Juci Melim Junior

Paulo Sisnando Rodrigues de Araujo (Mestre)

Brasília – DF

2011

Tribunal de Contas da União (TCU)

ESPECIALIZAÇÃO EM CONTROLE DA REGULAÇÃO

**A ATUAÇÃO DA AGÊNCIA NACIONAL DE
TELECOMUNICAÇÕES NO FOMENTO À
COMPETIÇÃO NO SETOR**

Juci Melim Junior

Orientador: Paulo Sisnando Rodrigues de Araujo (Mestre)

Artigo apresentado ao Instituto Serzedello Corrêa
– ISC/TCU, como requisito parcial à obtenção do
grau de Especialista em Controle da Regulação.

Brasília – DF
2011

RESUMO

O setor de telecomunicações passou por diversas fases, no Brasil e no mundo. Nos últimos anos, houve profunda alteração no marco legal do setor, com a Lei Geral das Telecomunicações e a criação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). Uma das principais funções da Agência é promover o desenvolvimento da competição nos serviços em que ela é viável. Este artigo apresenta as competências regulatórias para promoção da competição e de defesa da concorrência conferidas ao Órgão Regulador e discute sua atuação no mercado. É tratada a atualização do marco regulatório, com a formulação do Plano Geral de Atualização da Regulamentação (PGR) e a mudança do Plano Geral de Outorgas (PGO). Também é abordada a transferência de controle societário da Brasil Telecom. Discute-se, por fim, a atuação efetiva da Anatel na promoção da competição nos casos: da portabilidade numérica, do novo entrante na telefonia móvel, da implantação do Plano Geral de Metas da Competição, do unbundling.

Palavras-chave: Anatel, telecomunicações, regulação, competição.

ABSTRACT

The telecommunications sector has passed through different phases, in Brazil and in the world. In the last years, there was a deep change in the sector legal mark, with the Telecommunications General Law and the creation of the Telecommunications National Agency (Anatel). One of the major roles of this Agency is to promote the competition development in the services in which it is viable. This article presents the regulatory competences, granted by the regulation body, to promote and to defend the competition and discuss its action in the market. It is presented the regulatory mark updating with the General Plan for the Regulation Updating (PGR) and the Grant General Plan (PGO) change. It is also presented the transfer of Brazil Telecom's control. It is discussed, at least, the effective action of Anatel to promote the competition in the following cases: the telephone number portability, the new entrant in the mobile phone sector, the General Plan for Competition Goals and the unbundling implantation.

Key-words: Anatel, telecommunications, regulation, competition.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
2. A COMPETIÇÃO E A REGULAÇÃO.....	12
3. A ANATEL E A PROMOÇÃO DA COMPETIÇÃO VIA REGULAÇÃO	15
3.1 O PLANO GERAL DE REGULAMENTAÇÃO (PGR)	16
3.2 O PLANO GERAL DE OUTORGAS (PGO).....	18
4. TRANSFERÊNCIA DE CONTROLE ACIONÁRIO DA BRASIL TELECOM	21
5. DISCUSSÃO E ANÁLISES	23
5.1 PORTABILIDADE.....	23
5.2 NOVO ENTRANTE NA TELEFONIA MÓVEL.....	25
5.3 UNBUNDLING (DESAGREGAÇÃO DE REDE).....	27
5.4 PLANO GERAL DE METAS DA COMPETIÇÃO – PGMC.....	28
5.5 TRANSFERÊNCIA DE CONTROLE DA BRASIL TELECOM	29
6. CONCLUSÕES	32
REFERÊNCIAS	35

Índice de Tabelas

Tabela 1 - Objetivos da reforma das telecomunicações.	7
Tabela 2: Regiões do Plano Geral de Outorgas.....	18
Tabela 3: Relação dos Condicionantes	23
Tabela 4: Portabilidade Numérica em Telefonia Móvel (Dez/2006)	24
Tabela 5: Número total de portabilidades pedidas e efetuadas (09/2008 a 02/2011)	24

1. INTRODUÇÃO

O Setor de Telecomunicações passou por profundas transformações nas últimas décadas no Brasil. Até 1962, com o Código Brasileiro de Telecomunicações, o serviço e a regulação das telecomunicações eram caóticos. De acordo com Mascarenhas (2008), seguiram-se mais de 30 anos em que o principal diploma legal do setor foi o referido código. Neste período, ocorreu um grande desenvolvimento, baseado no capital público, até que houve esgotamento do modelo e a necessidade de um novo sistema de financiamento e regulação.

A Constituição (BRASIL, 1988) previa, inicialmente, que a exploração dos serviços de telecomunicações seria de competência privativa da União, a quem cabia a exploração direta ou por meio de concessão a empresas sob controle estatal. No começo dos anos 90, o Sistema Telebrás explorava os serviços de telecomunicações. Este sistema era composto por uma holding, a Telebrás, uma empresa para os serviços de longa distância, a Embratel, 27 empresas de âmbito estadual e local e quatro empresas independentes.

Com a percepção do esgotamento do modelo, o governo constatou a necessidade de investimentos do capital privado no setor. Para tanto, foi publicada a Emenda Constitucional n.º 8, de 1995. A grande inovação foi a possibilidade de se proceder a concessão ou a autorização dos serviços de telecomunicações para empresas privadas, juntamente com a determinação para a criação de um órgão regulador (BRASIL, 1995).

A Tabela 1 (BRASIL, 2008b), apresenta os principais objetivos da reforma constitucional das telecomunicações.

Tabela 1 - Objetivos da reforma das telecomunicações.

Objetivos fundamentais da reforma	Caminho para atingir os objetivos
Fortalecer o papel regulador do Estado e eliminar seu papel de empresário.	Privatização + Criação de órgão regulador
Aumentar e melhorar a oferta de serviços.	Competição + Universalização
Em um ambiente competitivo, criar oportunidades atraentes de investimento e de desenvolvimento tecnológico e industrial.	
Criar condições para que o desenvolvimento do setor seja harmônico com as metas de desenvolvimento social do País.	
Maximizar o valor de venda das empresas estatais de telecomunicações.	Planejamento e implementação do processo de privatização

A Lei Mínima (BRASIL, 1996a) estabeleceu regras básicas para o setor e criou condições para o início das privatizações. A Lei Geral das Telecomunicações – LGT (BRASIL, 1997) veio

em seguida e estabeleceu a base da legislação decorrente, juntamente com a Constituição Federal, para o setor de telecomunicações.

Da regulamentação proveniente desse novo marco legal, convém salientar o primeiro Plano Geral de Outorgas – PGO (BRASIL, 1998). Nele, inicialmente, o Brasil foi dividido em quatro áreas para prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC. De acordo com o § 1º do art. 1º do PGO, o STFC “é o serviço de telecomunicações que, por meio da transmissão de voz e de outros sinais, destina-se à comunicação entre pontos fixos determinados, utilizando processos de telefonia”. O principal exemplo deste serviço corresponde ao telefone fixo presente na maioria das residências brasileiras.

Três das regiões do PGO compreendiam, cada uma, um conjunto de estados que, no todo, abarcavam o país, e uma quarta que compreendia todo o território nacional. A partir de 1999, foram permitidas duas empresas (duopólio) para cada uma das três regiões. Uma era a concessionária, atuando em regime público, originada da privatização da Telebrás, e a outra era a chamada empresa espelho, atuando em regime privado. A competição em cada área se limitava a essas duas empresas.

Foi a partir de 31 de dezembro de 2003 que houve a permissão para que todas as empresas concessionárias de telefonia fixa pudessem atuar nas outras regiões estabelecidas na regulamentação (MASCARENHAS, 2008). Verifica-se, assim, que o fomento à competição no setor de telecomunicações para este serviço é bastante recente, com menos de uma década de existência.

O desenvolvimento da concorrência na telefonia celular começou mais cedo. O serviço foi oferecido inicialmente na cidade do Rio de Janeiro em 30 de dezembro de 1990. Em 1997, houve a licitação de uma banda de frequências (Banda B) para que empresas nacionais e estrangeiras explorassem, a partir de 1998, esse serviço no regime privado, em concorrência com a operadora estatal. A partir de 2001, houve licitação de mais duas bandas (Bandas D e E) para a telefonia celular, aumentando a competição no serviço e favorecendo sua disseminação. Com a privatização, o serviço de telefonia móvel entrou em um período de forte expansão.

A Exposição de Motivos n.º 231, que encaminhou o Projeto da LGT ao Congresso Nacional pontua os dois princípios que nortearam a reforma do setor de telecomunicações no Brasil, desde o advento da Emenda Constitucional n.º 8/95: a introdução da competição na exploração dos serviços e a universalização do acesso aos serviços básicos. Para tanto, objetivou-se: fortalecer o papel regulador do Estado e eliminar seu papel de empresário; aumentar e melhorar a oferta de serviços (baseando-se no tripé: diversidade dos serviços oferecidos, aumento

da oferta e aumento da qualidade); criar oportunidades atraentes de investimento e de desenvolvimento tecnológico e industrial em um ambiente competitivo; e criar condições para que o desenvolvimento do setor fosse harmônico com as metas de desenvolvimento social do País (BRASIL, 1996b).

O foco para alcançar os objetivos supracitados foi:

- possibilitar a existência de um organismo regulador independente;
- estabelecer as regras básicas para que a competição fosse justa; e
- instituir o mecanismo de financiamento das obrigações de serviço universal.

O art. 5º da LGT elenca os princípios constitucionais que condicionam a validade da regulação, quais sejam: soberania nacional, função social da propriedade, liberdade de iniciativa, livre concorrência, defesa do consumidor, redução das desigualdades regionais e sociais, repressão ao abuso do poder econômico e continuidade do serviço prestado no regime público (BRASIL, 1997).

Neste contexto, o Estado, principalmente por meio da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, prevista pela Constituição e pela LGT, deve ordenar as atividades privadas e organizar os serviços públicos de telecomunicações, em sintonia com as necessidades econômico-sociais do país. Também deve compatibilizar os direitos dos usuários com o princípio da livre concorrência.

Portanto, um dos regentes da organização dos serviços de telecomunicação é a livre, ampla e justa competição. O Poder Público deve reprimir as infrações à ordem econômica e impedir a monopolização do mercado. As regras básicas para assegurar que a competição seja justa são (BRASIL, 1996b):

- interconexão obrigatória das redes que prestam serviços destinados ao público em geral;
- acesso não discriminatório dos clientes aos prestadores de serviços que competem entre si;
- plano de numeração não discriminatório;
- possibilidade de acesso dos concorrentes às redes abertas em condições adequadas;
- eliminação dos subsídios cruzados entre serviços;
- regulação tarifária dos operadores dominantes;
- direitos de passagem não discriminatórios; e
- resolução dos conflitos entre operadores pelo órgão regulador.

Assim, o objetivo do presente trabalho é analisar a atuação da Anatel, organismo regulador do setor, na promoção da competição dos serviços de telecomunicações. A Agência reúne tanto atribuição de regulação propriamente dita, geralmente realizada *ex ante*, quanto atribuições ligadas à defesa da concorrência, realizadas *ex post*.

Também será apresentado um caso concreto, referente à atuação da Agência no acompanhamento da operação de transferência do controle acionário da Brasil Telecom para a Oi-Telemar, ambas concessionárias de telefonia fixa. Este caso é esclarecedor no sentido de apresentar um exemplo claro de possível concentração de mercado e necessidade de atuação tempestiva do Órgão Regulador.

O trabalho pretende, portanto, responder a seguinte pergunta: Como a Anatel pode favorecer a competição no setor de telecomunicações via regulação?

Para tanto, é necessário identificar as atribuições regulatórias da Anatel que podem ser usadas no sentido de favorecer a competição no setor e analisar a atuação concreta da Agência. Neste contexto, pretende-se:

- identificar as ferramentas regulatórias disponíveis para atuação da Anatel quanto à competição;
- discutir o papel da Anatel na competição do setor de telecomunicações;
- analisar a atuação da Agência em algumas situações específicas: portabilidade numérica, novo entrante na telefonia móvel, Plano Geral de Metas da Competição, unbundling e transferência de controle da Brasil Telecom.

Uma das formas de se conseguir tarifas módicas e qualidade satisfatória dos serviços é por meio da competição. E qualidade e modicidade tarifária são justamente alguns dos principais objetivos dos Órgãos Reguladores (BRASIL, 2008b) na prestação dos serviços de telecomunicações. A competição funciona como uma autorregulação no mercado em que ocorre, garantindo que as empresas não obtenham lucros extraordinários (em detrimento dos usuários).

Como já afirmado, houve mudanças significativas no mercado das telecomunicações brasileiro desde a privatização e o surgimento da Anatel. Uma das funções da Agência, segundo a Lei Geral de Telecomunicações, é garantir que a competição se estabeleça para os serviços em que ela é viável. À Anatel são atribuídas diversas competências para fomentar a competição do setor.

Ao longo do tempo, esta tarefa tem se mostrado bastante complexa. De fato,

investido, como se encontra, das competências e funções de promoção da competição no âmbito do setor de telecomunicações, o órgão regulador vem buscando os caminhos adequados para a regulação de incentivo à competição no

setor, tarefa que se vem revelando de grande complexidade técnica, econômica e jurídica. (RAMIRES, 2005, p. 28)

Portanto, acompanhar o ritmo de mudanças tecnológicas e mesmo econômicas do setor são um grande desafio para a Agência Reguladora. Somem-se a isso as interferências políticas das mais variadas ordens e as constantes limitações orçamentárias e de recursos humanos.

Operações de alterações societárias promovem mudanças significativas no cenário do setor das telecomunicações. A condução destas reestruturações por parte da Anatel é fundamental para a evolução desse mercado no Brasil. Esse é um período

de grande importância na história do setor de telecomunicações no Brasil, com potencial para permitir que o país se aproxime de outros países mais desenvolvidos em termos de desenvolvimento da sua indústria de telecomunicações. Seria uma lástima não aproveitar momento tão propício para aperfeiçoar a regulação e promover a concorrência nas telecomunicações no Brasil. (COUTINHO; OLIVEIRA, 2009, p. 64).

A presente pesquisa se baseou em análise documental realizada principalmente em informações apresentadas pela Anatel e pelo Tribunal de Contas da União. Num primeiro momento, foi feita a análise de publicações referentes à atuação da Agência Reguladora em questões de defesa da concorrência e de promoção da competição nos setores regulados.

Seguiu-se uma análise da legislação acerca das competências da Anatel em matéria de competição. Por último, foram analisados documentos relativos à operação de transferência de controle acionário da Brasil Telecom para a Oi-Telemar e os desdobramentos para o setor de telecomunicações.

Para cumprir com seus objetivos, este artigo, além deste capítulo introdutório, é dividido em mais cinco capítulos. O capítulo 2 trata da competição e da regulação, nele é apresentada a importância econômica da competição e as formas de regular seu desenvolvimento em mercados caracterizados por serem incompletos.

O capítulo 3 traz algumas das atribuições da Anatel relacionadas à competição e apresenta dois importantes normativos para o setor de telecomunicações, o Plano Geral de Atualização da Regulamentação e o Plano Geral de Outorgas.

O capítulo 4 detalha como ocorreu o processo de transferência de controle societário da Brasil Telecom para a Oi-Telemar. O capítulo 5 discute a atuação da Agência na promoção da competição, tratando especialmente da portabilidade numérica, da entrada de um novo competidor na telefonia móvel, do unbundling, do Plano Geral de Metas da Competição e a da transferência societária apresentada no capítulo 4. Por último, o capítulo 6 traz algumas conclusões.

2. A COMPETIÇÃO E A REGULAÇÃO

A economia trata da importância da competição desde seu florescimento como ciência. Os mercados são modelados principalmente com base na concorrência entre ofertantes e entre demandantes.

A busca pela concorrência é uma constante, já que

mercados competitivos são mecanismos muito eficientes para a coordenação das ações dos agentes econômicos. Preços definidos através da livre concorrência pela preferência dos consumidores incentivam os produtores a buscarem sempre a redução de custos, o aumento da produtividade, a melhora da qualidade e o lançamento de novos produtos. Ganham os consumidores com produtos mais baratos, de melhor qualidade e uma maior oferta de novos produtos; ganha o país, que se torna mais competitivo. (TOKESHI, 2006, p. 81)

Existe uma multiplicidade de configurações para os mais diversos mercados do ponto de vista dos ofertantes de produtos e serviços, desde a situação de monopólio completo, até o que se conhece por concorrência perfeita. O primeiro caso trata-se de uma situação em que existe apenas um ofertante e o segundo é uma construção teórica para o caso em que há infinitos ofertantes e nenhum deles é capaz de influenciar o mercado de forma significativa, ou seja, são todos tomadores de preços. Entre estes dois casos extremos, fica a miríade de mercados apresentada no mundo real.

Ocorre que o mercado dos serviços de telecomunicações apresenta algumas peculiaridades. Trata-se de um serviço estratégico para o desenvolvimento do país e que possui características, ao menos em algum momento, de monopólio natural. Este tipo de monopólio caracteriza-se por apresentar investimentos fundamentais muito elevados e custos marginais muito baixos. Por esta situação, é mais conveniente que exista uma ou poucas empresas atuando no mercado, ao contrário do que se espera de mercados em concorrência perfeita.

Quando se fala do mercado de telecomunicações especificamente, houve mudanças profundas na sua disposição no contexto brasileiro. Em linhas gerais, o Estado passou de efetivo fornecedor de serviços de telecomunicações para regulador do mercado. Este processo foi necessário porque inicialmente os custos fixos para se investir no setor eram muito elevados e o prazo para o retorno do investimento era muito longo.

Desta forma, no período pré-privatizações, dado que havia escassez de crédito para o mercado privado e que ainda não existiam fortes grupos econômicos internacionais capazes de arcar com os custos fixos, e ainda considerando que se trata de uma área imprescindível para o desenvolvimento do país, o Estado precisou atuar ativamente no mercado. De acordo com

Mascarenhas (2008), ainda que tenha havido o esgotamento deste modelo de atuação do Estado, o seu papel histórico e suas conquistas não devem ser esquecidos.

Ao longo dos anos, a experiência internacional mostrou que a melhor forma de continuar o desenvolvimento de mercados caracterizados por monopólio natural era por meio da regulação estatal. Ainda que algumas imperfeições de mercado tenham sido suprimidas, o próprio mercado não é capaz de se autorregular no sentido de promover eficiência econômica.

Uma das principais questões da regulação é trabalhar com as falhas de mercado, entre elas o monopólio natural, mitigando seu efeito danoso aos mercados.

A presença de significativas economias de escala, técnicas (de produção e distribuição) e gerenciais, configurando em muitos desses segmentos monopólios ou oligopólios “naturais”, inviabiliza a completa fragmentação da estrutura de oferta desses serviços e impõe a necessidade de um regime de regulação, capaz de fixar normas de operação e tarifação e critérios de aferição de desempenho para as atividades a serem privatizadas ou sujeitas à concessão pública. A limitada experiência internacional nesse campo, com multiplicidade de formatos institucionais, ao lado da complexidade intrínseca à regulação de monopólios e oligopólios, ampliam o desafio a ser enfrentado pelo Estado brasileiro no quadro da reestruturação em curso de seus setores de infraestrutura, cuja importância para a economia do país, sua competitividade e o bem-estar de sua população é indiscutível. (POSSAS; PONDE; FAGUNDES, 1997, p. 3)

Um dos objetivos da regulação, além da universalização dos serviços, é, portanto, aumentar o nível de eficiência econômica de um mercado. A forma mais eficaz, para tanto, é o incentivo à competição.

Neste contexto,

o modelo de telecomunicações implantado nos anos noventa trouxe avanços significativos, embora os desafios remanescentes não sejam triviais. O principal desafio reside na intensificação da concorrência, que poderia transferir aos usuários os melhores benefícios do fascinante ritmo de progresso tecnológico que vem sendo incorporado aos diversos segmentos do setor de telecomunicações. (TUROLLA, LIMA, 2008, p. 10)

Segundo Brasil (2008b), a competição é vista como o principal motor do desenvolvimento das telecomunicações para os anos seguintes. Portanto, a Agência deve voltar suas ações para que haja surgimento de novos grupos empresariais e para que os existentes se fortaleçam, independentemente do seu porte. Assim, mecanismos que contribuam para o aumento da competição, aliados ao estabelecimento de contrapartidas em favor da sociedade, terão como consequência uma maior qualidade dos serviços, uma maior oferta aos usuários, e preços menores.

De acordo com Turolla e Lima (2008), o cidadão ainda não foi afetado pelos benefícios da competição no setor. O estudo afirma que o item Comunicações, que compõe o Índice Nacional

de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, subiu 12,2% acima dos demais preços durante os dez anos anteriores a 2008 no Brasil, enquanto houve queda substancial de itens similares em índices semelhantes nos EUA e na União Europeia, da ordem de mais de 30%.

Há dois tipos de políticas públicas de regulação da concorrência. Um deles é chamado de defesa da concorrência. Esta forma de política pública atua no controle de fusões e aquisições e na prevenção e repressão de políticas antitruste (anticompetitivas). Inclui-se neste grupo, o controle de mudanças societárias em mercados fortemente concentrados. O objetivo aqui é garantir um ambiente competitivo nos mercados (POSSAS; PONDE; FAGUNDES, 1997).

Outro tipo é a regulação propriamente dita, para setores de infraestrutura, relacionados a serviços públicos ou de interesse público, como é o caso do mercado de telecomunicações:

Neste caso, como no anterior [defesa da concorrência], trata-se de preservar tanto quanto possível um ambiente competitivo, favorável à prática de preços não monopolistas e à qualidade dos serviços prestados, bem como à incorporação e difusão de novas tecnologias e serviços mais modernos, tendo em vista favorecer a eficiência econômica e o bem-estar social. No entanto, as dificuldades aqui são maiores, devido exatamente às peculiaridades técnicas, de um lado, e históricas, de outro, que conduziram nessas atividades à formação de monopólios públicos. (POSSAS; PONDE; FAGUNDES, 1997, p. 3)

Pires (1999) argumenta que muitas salvaguardas foram adotadas para o modelo regulatório das telecomunicações, baseando-se no *benchmarking* internacional, com o objetivo de se evitar que as concessionárias (que herdaram os consumidores da época do Sistema Telebrás) praticassem ações anticoncorrenciais, a fim de impedir a entrada no mercado de novos competidores.

Por conta disso, a LGT (BRASIL, 1997) outorgou à Anatel a incumbência de atuar também na defesa da concorrência, ampliando a atuação da Agência para abarcar questões relativas à Lei de Defesa da Concorrência (BRASIL, 1994), conjuntamente com o Conselho de Defesa Econômica – Cade. Dessa forma, as empresas do setor devem submeter à Anatel todos os atos que possam de alguma maneira limitar ou prejudicar a competição ou promover a dominância de mercado relevante. Até abril de 2009, a Agência Reguladora havia enviado ao Cade 133 atos de concentração e 22 processos de infração à ordem econômica.

A Anatel abarca, assim, as duas formas de regulação da concorrência. Nesse contexto,

um aspecto crucial é o fato de a LGT ter delegado, na prática, à Anatel as funções da Secretaria de Defesa Econômica (SDE), em matéria de controle, prevenção e repressão das infrações da ordem econômica, a saber: a) instaurar processos administrativos para identificar e reprimir as infrações previstas na Lei 8.884/95, remetendo ao Cade os processos para que sejam julgados; b) definir as condições e celebrar compromissos para que essas práticas sejam cessadas; e c) encaminhar ao Cade as solicitações das empresas para que sejam apreciados os atos que visem à concentração econômica. (PIRES, 1999, p. 9)

A Anatel tem, pois, competência para agir preventivamente, enquanto a atuação do CADE é posterior ao ato de possível concentração. Inclusive, a Agência é apta a impor condições, restrições e obrigações que devem ser acatadas pelas empresas envolvidas no ato de mudança societária, sob pena de não formalização da operação.

Além disso, Ramires (2005) ensina que o Órgão Regulador foi instituído pela LGT como delegatário da União para organizar a exploração dos serviços de telecomunicações, no sentido de disciplinar e fiscalizar a execução, a comercialização e o uso dos serviços; a implantação e o funcionamento das redes de telecomunicações; e a utilização do espectro de radiofrequências e de órbitas para satélites. Sempre lembrando que a Agência está adstrita às políticas públicas definidas pelo chefe do Poder Executivo.

Essa situação, de abranger numa única instituição competências relativas à defesa da concorrência e à regulação, traz um grande desafio para a Agência Reguladora. Primeiro porque o setor de telecomunicações é extramente dinâmico, com mudanças tecnológicas alterando profundamente o mercado em períodos bastante curtos, e segundo porque a defesa da concorrência não é matéria cotidiana para o corpo profissional que compõe a Anatel.

3. A ANATEL E A PROMOÇÃO DA COMPETIÇÃO VIA REGULAÇÃO

A Agência Nacional de Telecomunicações é um dos dois únicos Órgãos Reguladores (ao lado da Agência Nacional do Petróleo) com previsão expressa na Constituição Federal. De fato,

Art. 21. Compete à 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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 8, de 15/08/95) (BRASIL, 1988)

As atribuições da Anatel estão elencadas no Livro II da LGT. Entre elas, destacam-se:

Art. 19. À Agência compete adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, (...) e especialmente:

(...)

IV - expedir normas quanto à outorga, prestação e fruição dos serviços de telecomunicações no regime público;

V - editar atos de outorga e extinção de direito de exploração do serviço no regime público;

VI - celebrar e gerenciar contratos de concessão e fiscalizar a prestação do serviço no regime público, aplicando sanções e realizando intervenções;

VII - controlar, acompanhar e proceder à revisão de tarifas dos serviços prestados no regime público, podendo fixá-las nas condições previstas nesta Lei, bem como homologar reajustes;

VIII - administrar o espectro de radiofrequências e o uso de órbitas, expedindo as respectivas normas;

- IX - editar atos de outorga e extinção do direito de uso de radiofrequência e de órbita, fiscalizando e aplicando sanções;
- X - expedir normas sobre prestação de serviços de telecomunicações no regime privado;
- XI - expedir e extinguir autorização para prestação de serviço no regime privado, fiscalizando e aplicando sanções;
- (...)
- XIV - expedir normas e padrões que assegurem a compatibilidade, a operação integrada e a interconexão entre as redes, abrangendo inclusive os equipamentos terminais;
- (...)
- XVIII - reprimir infrações dos direitos dos usuários (BRASIL, 1997)

Além disso, a Agência deve elaborar e propor ao Presidente da República, por intermédio do Ministro de Estado das Comunicações, o Plano Geral de Outorgas de serviço prestado no regime público (PGO) e o Plano Geral de Metas para a progressiva universalização de serviço prestado no regime público (PGMU).

Vê-se, pois, que a Anatel tem um instrumental bastante variado para atuar junto ao mercado de telecomunicações. Ela controla o uso e realiza leilões do espectro de radiofrequências, celebra contratos de concessão para outorgas de serviços, regulamenta a interconexão entre as redes, edita normas sobre serviços públicos e privados de telecomunicações, dentre muitas outras atribuições.

3.1 O PLANO GERAL DE REGULAMENTAÇÃO (PGR)

Conforme consta do art. 19 da LGT, compete à Anatel executar as políticas públicas estabelecidas pelo Poder Executivo para as telecomunicações no País, além de realizar as ações necessárias à atualização e complementação do arcabouço regulatório do setor.

No contexto desse processo de atualização da regulamentação, baseada nas diretrizes do Ministério das Comunicações, a Agência apresentou proposta de alteração do marco regulatório setorial, que contemplou a proposta do PGR e de revisão do PGO.

O “Estudo Técnico para Atualização da Regulamentação das Telecomunicações do Brasil” (BRASIL, 2008b), que fundamentou as propostas apresentadas, foi estruturado da seguinte forma:

- levantamento do contexto brasileiro, considerando a história do setor de telecomunicações no que diz respeito à evolução do marco regulatório, dos serviços, da indústria e dos investimentos;
- análise da situação atual das telecomunicações no Brasil e outros países com realidade similar, considerando aspectos como qualidade dos serviços,

competição, abrangência dos serviços e o desenvolvimento industrial e tecnológico do setor; e

- projeções para o setor, no curto, médio e longo prazo. Para tanto foram considerados aspectos relacionados ao consumidor e à qualidade percebida, questões econômicas, concorrenciais, tecnológicas e regulatórias.

Foram também realizadas consultas e audiências públicas. Ao final do processo, em 12 de novembro de 2008, foi publicada a Resolução n.º 516, de 30 de outubro de 2008, que aprovou o Plano Geral de Atualização da Regulamentação das Telecomunicações no Brasil – PGR (BRASIL, 2008c).

O PGR estabelece para a Agência ações de curto, médio e longo prazos, definidos, respectivamente, em dois, cinco e 10 anos. Para garantir que o Plano estará aderente ao setor, também está prevista a possibilidade de revisão a cada dois anos, ou sempre que houver necessidade.

O PGR deve ser a visão estratégica da Anatel para a regulação do setor, bem como deve servir de balizador para a atuação da própria Agência. Um dos objetivos do Plano, como ponto focal para a regulamentação das telecomunicações, é conferir transparência e previsibilidade ao marco regulatório do setor.

Seguem alguns itens do PGR relativos especificamente à competição:

- Princípio Regulatório II.5: Propiciar competição e garantir a liberdade de escolha do usuário;
- Objetivo III.7: Assegurar níveis adequados de competição e concorrência da ampliação do serviço;
- Propósito Estratégico IV.5: Criação de um ambiente favorável ao surgimento e fortalecimento de novos prestadores de pequeno e médio porte em nichos específicos de mercado;
- Propósito Estratégico IV.7: Fortalecimento do equilíbrio entre Grupos para ampliação da competição em todas as regiões;
- Propósito Estratégico IV.8: Adoção de limites e critérios para atuação das concessionárias no sentido de garantir a competição entre Grupos em todo o território nacional;
- Propósito Estratégico IV.9: Estabelecimento de modelo de competição com condições favoráveis ao uso das redes compartilhadas e multiplicidade no acesso;

- Propósito Estratégico IV.10: Estímulo à competição pela adoção de assimetrias regulatórias entre Grupos com e sem Poder de Mercado Significativo – PMS em áreas geográficas específicas.

Vê-se, pois, que a busca pela concorrência é uma constante no Plano. Ela também se reflete nas ações de curto, médio e longo prazo da Agência. Uma das ações de curto prazo se refere à implantação do Plano Geral de Metas da Competição – PGMC. Esta questão será detalhada no item 5.4.

Outra ação de curto prazo consiste na atualização do Plano Geral de Outorgas – PGO, como se pode constatar a seguir:

V.3. Atualização do Plano Geral de Outorgas – PGO, com foco nos Grupos que possuem controle de Concessionária Local do STFC.

- As ações relativas à atualização do Plano Geral de Outorgas – PGO são parte integrante deste Plano Geral de Atualização da Regulamentação das Telecomunicações e constituem a primeira medida de curto prazo a ser conduzida pela Anatel.
- O detalhamento desta ação está descrito na consulta pública referente à proposta de revisão do PGO. As contribuições relativas a essa proposta devem ser encaminhadas diretamente à consulta pública específica da revisão do PGO. (BRASIL, 2008c)

Os desdobramentos relativos a esta ação prevista no PGR são apresentados no item a seguir.

3.2 O PLANO GERAL DE OUTORGAS (PGO)

Com a privatização do Sistema de Telecomunicações Brasileiro e o advento da LGT, foi também elaborado o Plano Geral de Outorgas – PGO, aprovado pelo Decreto n.º 2.534 (BRASIL, 1998), que orientou a formação da estrutura do setor de telecomunicações em três grandes holdings de concessionárias regionais e locais de telefonia e uma holding de telefonia nacional e internacional. O PGO também fixou parâmetros gerais para a concorrência no setor, a partir da definição das áreas de atuação das empresas prestadoras de serviços de telefonia fixa e da estipulação de regras básicas para abertura do mercado a novos exploradores dos serviços.

O primeiro PGO impedia que houvesse a fusão de concessionárias atuantes em Setores de mais de uma Região do PGO, como representado na Tabela 2.

Tabela 2: Regiões do Plano Geral de Outorgas

Região (PGO)	Principais Concessionárias	Regiões
I	Oi -Telemar	Norte (menos AC e RO), Nordeste e Sudeste (menos SP)
II	Brasil Telecom	Centro-Oeste, Sul e estados RO e AC
III	Telefônica	São Paulo
IV	Embratel	Todo o Brasil

Passaram-se mais de dez anos desde o estabelecimento do modelo original, o contexto nacional e internacional das telecomunicações passou por significativas alterações, especialmente em função da convergência tecnológica (vários serviços agora podem ser prestados independentemente da infraestrutura subjacente, como telefonia, internet e TV por assinatura, que podem utilizar-se de cabo ou tecnologias sem fio, por exemplo), bem como da reestruturação dos mercados e da forma de organização das empresas nacionais e globais neste setor.

Por conta disso, a Associação Brasileira de Concessionárias de Serviço Telefônico Fixo Comutado – ABRAFIX solicitou à Anatel, em fevereiro de 2008, formulação de consulta ao Ministro de Estado das Comunicações para que se fizesse uma revisão no marco regulatório das telecomunicações no Brasil, para um novo período de desenvolvimento.

Em seguida, a Anatel formalizou consulta ao Ministro das Comunicações sobre a necessidade de mudanças regulatórias no setor de telecomunicações. O Ministro recomendou que se realizasse o aperfeiçoamento do PGO e, a partir das diretrizes traçadas, a adequação do marco regulatório das telecomunicações no Brasil ao atual contexto do setor, a critério da Anatel

O “Estudo Técnico para Atualização da Regulamentação das Telecomunicações do Brasil” (BRASIL, 2008b) balizou a proposta do PGO. O Decreto n.º 6.654 aprovou o novo Plano Geral de Outorgas de Serviço de Telecomunicações prestado no regime público (BRASIL, 2008d).

Com a mudança do PGO, foram contornadas as barreiras regulatórias que impediam a transferência de controle acionário de uma concessionária para a outra. Ressalta-se que a proposta ainda não permite transferências que resultem em Grupo que contenha concessionárias em Setores de mais de duas Regiões definidas no PGO.

As condições jurídicas para a realização de operações de transferência societária entre concessionárias que atuam em até duas Regiões distintas do PGO foram criadas pelo art. 6º do Decreto n.º 6.654/2008, como a seguir transcrito:

Art. 6º As transferências de concessão ou de controle de concessionária do serviço a que se refere o art. 1º deverão observar o princípio do maior benefício ao usuário e ao interesse social e econômico do País.

§ 1º As transferências que resultem em Grupo que contenha concessionárias em Setores de mais de uma Região definida neste Plano Geral de Outorgas implicam:

I - atuação obrigatória nas demais Regiões, por parte de prestadora de serviços de telecomunicações pertencentes ao Grupo que contenha as respectivas concessionárias, conforme dispuser o Plano Geral de Metas de Competição a ser editado pela Agência Nacional de Telecomunicações, observado o disposto no § 5º; e

II - obrigação de atender aos condicionamentos impostos pela Agência Nacional de Telecomunicações com a finalidade de assegurar a competição, impedir a concentração econômica prejudicial à concorrência e não colocar em risco a execução do contrato de concessão, em atenção ao que dispõe a Lei no 9.472, de 1997, em especial nos seus arts. 97 e 98.

§ 2º São vedadas as transferências que resultem em Grupo que contenha concessionárias em Setores de mais de duas Regiões definidas neste Plano Geral de Outorgas, observado o disposto no § 5º. (BRASIL, 2008d)

Com a possibilidade jurídica, tem-se que a aprovação prévia, pela Anatel, é ditada pelo art. 97 da LGT, segundo o qual somente é permitida a aprovação se a medida não for prejudicial à competição e não colocar em risco a execução do contrato. Também neste sentido, o art. 175, inciso X, do Regimento Interno da Anatel estabelece que compete ao Conselho Diretor da Agência “aprovar toda e qualquer alteração de estatutos ou contratos sociais, inclusive quanto a cisão, fusão, incorporação e transformação das concessionárias, permissionárias e autorizadas”. (BRASIL, 1997)

Também, o art. 7º do Regulamento para Apuração de Controle e de Transferência de Controle em Empresas Prestadoras de Serviços de Telecomunicações (BRASIL, 1999), aprovado pela Resolução-Anatel n.º 101/1999, determina que a Agência, na análise de processo de transferência de controle, considere, entre outros, os seguintes aspectos:

- restrições, limites ou condicionamentos estabelecidos nas disposições legais, regulamentares, editalícias ou contratuais e vedações à concentração econômica;
- manutenção das condições aferidas no processo que originou o direito de exploração do serviço, em especial as de habilitação e qualificação previstas no edital de licitação ou na regulamentação;
- grau de competição no setor e na prestação do serviço; e
- existência e validade de instrumento jurídico formalmente celebrado em data anterior à vigência do Regulamento para Apuração de Controle e Transferência de Controle de Empresas Prestadoras de Serviços de Telecomunicações.

A proteção à ordem econômica, arguida no processo de transferência de controle acionário em comento, está disciplinada em linhas gerais nos art. 5º, 6º e 7º da LGT, que prevê a forma de tratamento dos casos de concentração econômica. O art. 7º assevera que

As normas gerais de proteção à ordem econômica são aplicáveis ao setor de telecomunicações, quando não conflitarem com o disposto nesta Lei.

§ 1º Os atos envolvendo prestadora de serviço de telecomunicações, no regime público ou privado, que visem a qualquer forma de concentração econômica, inclusive mediante fusão ou incorporação de empresas, constituição de sociedade para exercer o controle de empresas ou qualquer forma de agrupamento societário, ficam submetidos aos controles, procedimentos e condicionamentos previstos nas normas gerais de proteção à ordem econômica.

§ 2º Os atos de que trata o parágrafo anterior serão submetidos à apreciação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE, por meio do órgão regulador.

§ 3º Praticará infração da ordem econômica a prestadora de serviço de telecomunicações que, na celebração de contratos de fornecimento de bens e serviços, adotar práticas que possam limitar, falsear ou, de qualquer forma, prejudicar a livre concorrência ou a livre iniciativa. (BRASIL, 1997)

Portanto, conforme o § 2º do art. 7º da LGT, após a análise da Agência Reguladora, a proposta de aquisição ainda deverá ser analisada pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE. Destarte, há dois processos conduzidos pela Anatel. O primeiro diz respeito à anuência prévia da operação e é iniciado e finalizado na própria Anatel. O segundo se refere ao ato de concentração. Neste caso, a Agência inicia o processo e opina a respeito. Em seguida, envia o processo para o CADE, que tem o poder de decidir definitivamente, inclusive com a imposição de novos condicionantes, além dos eventuais já propostos pelo Órgão Regulador.

4. TRANFERÊNCIA DE CONTROLE ACIONÁRIO DA BRASIL TELECOM

Em abril de 2008, paralelamente aos trabalhos de atualização do PGO, foram divulgados ao mercado, pela Telemar e pela TNLPart, controladora da primeira, fatos relevantes acerca da reestruturação da base acionária da TNLPart e a transferência do controle acionário da Brasil Telecom. Depois de instadas pela Anatel, as referidas empresas comunicaram formalmente à Agência a operação de reestruturação da base acionária da Telemar Participações S.A.

Após a comunicação formal à Anatel do início da reestruturação da base acionária da Telemar Participações S.A., foram instaurados dois procedimentos administrativos específicos: um em que se analisava a operação de reestruturação pretendida e outro destinado a apurar a existência de indícios de controle vedado por disposição legal, regulamentar, editalícia ou contratual, de acordo com o art. 4º, inciso IX, do Regulamento para Apuração de Controle e de Transferência de Controle em Empresas Prestadoras de Serviços de Telecomunicações (BRASIL, 1999).

Na mesma data da publicação do novo PGO, a Oi-Telemar, representada pela Tele Norte Leste Ltda (TNL Part), entrou com pedido de Anuência Prévia da Anatel para assumir o controle da Brasil Telecom.

Em 18/11/2008, três dias antes do pedido formal de anuência prévia por parte da Oi-Telemar, houve uma reunião entre aquela empresa e a Anatel, em que foram apresentados, pela Oi-Telemar, condicionantes para a concretização da operação. Ou seja, a empresa se propunha a cumprir algumas condições em prol da aprovação da transferência de controle acionário. Nesta primeira reunião, as propostas se resumiram aos seguintes condicionantes:

- Manter o quantitativo consolidado de postos de trabalho existente em 1º/2/2008 até abril de 2011. (Não abrangeria a compra ou a venda de empresas.)
- Investir em Pesquisa e Desenvolvimento – P&D o mesmo valor que o Governo viesse a investir do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações – FUNTTEL arrecadado da Oi/BrT. O compromisso contratual era de 0,5% da receita (FUNTTEL). A proposta era aumentar para até 1% da receita.
- Disponibilizar banda larga em 66 postos militares de fronteira, sendo 29 pontos de presença na Região I e 37 pontos de presença na Região II. Com link de 1Mbps e doação de CPE, PABX, notebooks e infraestrutura.

O Ato-Anatel n.º 7.828, de 19/12/2008, anuiu previamente à transferência de controle acionário da Brasil Telecom para a Oi-Telemar (BRASIL, 2008a). Passaram-se, portanto, 28 dias desde o pedido de anuência prévia feito pela Oi-Telemar e a aprovação da Agência Reguladora. Após novas reuniões entre a empresa e a Agência, ficou acordada uma quantidade de condicionantes maior que a prevista na reunião do dia 18/11/2008. Estes condicionantes constam de anexo ao ato de aprovação da anuência prévia.

Neste sentido,

a velocidade com que as diversas instâncias do executivo analisaram o processo, embora surpreendente, poderia ser considerada positiva, sinalizando a sintonia do governo com as necessidades da sociedade brasileira, dada a importância crucial das telecomunicações no desenvolvimento do país. Todavia, embora seja fato irrefutável a relevância das telecomunicações nas modernas sociedades da informação, extrema cautela deveria ter sido reservada para esta decisão, pois o PGO aprovado contém alterações com relação ao PGO anterior de grande impacto para o desenvolvimento da concorrência, da eficiência e dos investimentos em telecomunicações (tanto em redes como em varejo), bem como para a efetividade da atividade regulatória.(COUTINHO; OLIVEIRA, 2009, p. 6)

O processo relativo ao ato de concentração foi iniciado na Anatel em maio de 2008. A manifestação definitiva da Agência, para envio do processo ao CADE, aconteceu em fevereiro de 2010.

A lista de condicionantes estabelecidos pela Anatel no processo de Anuência Prévia da operação apresenta 15 itens, conforme apresentado na Tabela 3, sendo alguns destes divididos em subitens, os quais devem ser observados sob risco de desfazimento da operação.

Tabela 3: Relação dos Condicionantes

Item 1 – Rede de fibra ótica
Item 2 – Expansão da oferta comercial de banda larga
Item 3 – Acesso comutado à internet
Item 4 – Neutralidade de rede
Item 5 – Cartões indutivos
Item 6 – TV por assinatura
Item 7 – Prestação do Serviço Móvel Pessoal – SMP
Item 8 – Segurança nacional
Item 9 – Pesquisa e desenvolvimento
Item 10 – Internacionalização
Item 11 – Competição e relacionamento com outras prestadoras
Item 12 – Manutenção de postos de trabalho
Item 13 – Encerramento de litígios judiciais e administrativos
Item 14 – Sobreposição de outorgas
Item 15 – Devolução do Código de Seleção de Prestadora – CSP

Fonte:

<http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=250283&assuntoPublicacao=Tabela%20de%20Acompanhamento%20de%20Implementao%20dos%20Condicionamentos%20O/Brasil%20Telecom&caminhoRel=null&filtro=1&documentoPath=250283.pdf>. Acesso em janeiro de 2011.

5. DISCUSSÃO E ANÁLISES

O capítulo 3 deste artigo lançou luz sobre as diversas competências da Agência Reguladora acerca da promoção da competição no mercado de telecomunicações brasileiro. A Anatel, como Órgão Regulador detentor de competências legais, deve estimular a competição no setor em todos os níveis, visando a melhorias progressivas e ganhos para a sociedade.

Inicialmente, é importante destacar algumas ações da Anatel que denotam o empenho da Agência em promover a competição. Dois bons exemplos são a implantação da portabilidade numérica na telefonia fixa e móvel e a preferência para um novo entrante prestar o SMP. Em seguida, serão abordados temas em que a Agência ainda precisa aprimorar sua atuação, como a regulamentação do unbundling e a defesa da concorrência.

5.1 PORTABILIDADE

A portabilidade numérica possibilita ao usuário de serviços de telefonia fixa e móvel manter o número do telefone (código de acesso), independentemente da operadora do serviço. Ela é um estímulo à competição, à redução nos preços e à melhoria na qualidade do atendimento.

Muitos países conseguiram ganhos em termos de competição através da implementação da portabilidade. A tabela 4 mostra alguns países que adotavam a possibilidade de portabilidade em dezembro de 2006 (BRASIL, 2006b).

Tabela 4: Portabilidade Numérica em Telefonia Móvel (Dez/2006)

Grupos de Países	Adotavam Portabilidade Numérica em Dezembro de 2006
Desenvolvidos (Ásia-Pacífico)	Austrália, Hong Kong, Japão, Nova Zelândia
Desenvolvidos (Europa)	Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Irlanda, Itália, Holanda, Noruega, Portugal, Espanha, Suécia, Suíça, Reino Unido
Desenvolvidos (América do Norte)	Estados Unidos
Emergentes (Ásia)	Cingapura, Coreia, Taiwan
Emergentes (Europa)	República Tcheca, Hungria, Turquia
Emergentes (América Latina)	Argentina, Peru
Emergentes (Outros)	Marrocos

No caso brasileiro, a portabilidade foi iniciada em setembro de 2008 e plenamente estabelecida apenas em março de 2009. É possível portar o número apenas dentro do mesmo serviço: da telefonia fixa para a telefonia fixa ou da telefonia móvel para a telefonia móvel. Para os usuários de celulares, a manutenção do código de acesso é possível dentro do mesmo DDD, já para os assinantes de telefones fixos, a manutenção é possível dentro da mesma Área Local.

A tabela 5 apresenta o número acumulado de pedidos de portabilidade e sua efetiva ocorrência no período de 01 de setembro de 2008 a 07 de fevereiro de 2011.

Tabela 5: Número total de portabilidades pedidas e efetuadas (01/09/2008 a 19/05/2011)

	Fixo	Móvel	Total
Pedidos de Portabilidade	4.364.896	7.991.578	12.356.474
Portabilidades Efetuadas	3.211.966	6.645.398	9.857.364
Total de Telefones* (Abril/2011)	31.605.199	210.509.562	242.114.761
% de Telefones Portados	10,2%	3,2%	4,1%

Fonte: http://www.abrtelecom.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=238%3Avisao-acumulada-atualizada-da-portabilidade-numerica&catid=37%3Aportabilidade-numerica&Itemid=79. Acesso em maio de 2011.

* www.anatel.gov.br. Acesso em maio de 2011.

No total, foram quase dez milhões de portabilidades efetivadas desde que a Anatel permitiu sua realização, sendo dois terços referentes à telefonia móvel e um terço ao STFC. Este é um indicativo de que a portabilidade se tornou uma possibilidade real para os usuários.

Apesar disso, pelos dados apresentados na Tabela 5, ainda existe espaço para um aumento significativo no número de portabilidades, e essa deve ser a tendência. Até 19 de maio de 2011, apenas 4,1% de todos os telefones (móveis e fixos) existentes haviam sido portados.

Um dos maiores empecilhos para se trocar de operadora de telefonia, seja móvel ou fixa, é perda do número. É necessário acionar todos os contatos, quando isso é possível, para informá-los da mudança numérica, o que se reflete em um transtorno para a maioria dos cidadãos.

O resultado da implantação da portabilidade pela Anatel é que este entrave foi superado e as empresas prestadoras do serviço precisam se esforçar, com qualidade e redução de preços, para não perderem os clientes para outras que apresentem condições mais vantajosas.

Entretanto, é preciso destacar o lapso temporal para a implantação da portabilidade. Enquanto diversos países já experimentavam esta medida pró-competição em dezembro de 2006, a Agência a concretizou plenamente apenas março de 2009. Eis que, apesar da ação da Anatel, houve mora excessiva para a efetivação da portabilidade no país.

5.2 NOVO ENTRANTE NA TELEFONIA MÓVEL

As Consultas Públicas n.º 755 e 756, ambas de dezembro de 2006, marcam o início dos trabalhos da Anatel no sentido de possibilitar a entrada de um quinto operador no Serviço Móvel Pessoal – SMP.

O SMP é o serviço de telecomunicações móvel terrestre de interesse coletivo que possibilita a comunicação entre estações móveis e de estações móveis para outras estações, conforme disposto na Resolução Anatel n.º 477/2007 – Regulamento do Serviço Móvel Pessoal. Até 2010, existiam apenas quatro operadoras de caráter nacional deste serviço: Vivo, Tim, Oi e Claro.

Até 2007, o Plano Geral de Autorizações do Serviço Móvel Pessoal – PGA-SMP, aprovada pela Resolução-Anatel n.º 321/2002, admitia que seriam concedidas no máximo três autorizações de SMP para cada uma das regiões previstas no Plano. Mas, em maio de 2007, a Anatel alterou a redação da Resolução de forma a permitir que mais de três autorizações por região fossem permitidas, indicando a clara intenção da Agência de incrementar a competição no serviço.

A Agência iniciou, ainda em 2007, a disponibilidade para utilização das faixas de frequências com o emprego do padrão IMT-2000, especificado pela União Internacional de Telecomunicações, para a prestação do SMP com maior velocidade de transmissão de dados, o que se convencionou denominar de “terceira geração” da telefonia celular – 3G.

No primeiro leilão dessas frequências, foi permitida a participação das empresas que já atuavam no setor. Já para o edital de licitação para outra parte dessas frequências (a denominada

Banda H), com edital lançado em outubro de 2010, a Anatel optou por não permitir, num primeiro momento, a participação das atuais prestadoras nacionais do SMP.

As “quatro grandes” só puderam concorrer para as regiões em que não houve interesse de um novo entrante. A impossibilidade para a participação imediata das atuais prestadoras do SMP ocorre porque estas ultrapassariam o limite máximo permitido pela Resolução Anatel nº 454/2006 em 5 MHz, de acordo com o que consta do art. 2º, § 4º, conforme transcrito a seguir:

Art. 2º As faixas de radiofrequências contidas na Tabela 1 ficam regulamentadas para a prestação do Serviço Móvel Pessoal - SMP, em caráter primário e sem exclusividade, restrita à respectiva Área de Prestação.

(...)

§ 4º Observados os critérios a serem estabelecidos no pertinente instrumento convocatório, em função da decretação de deserto do processo licitatório, as subfaixas H e M poderão ser autorizadas como extensão das demais subfaixas e outorgadas mediante novos critérios e condições a serem estabelecidas, e ser divididas, alternativamente ao estabelecido na Tabela 1, em blocos individuais de 5 MHz. (BRASIL, 2006a)

A competência legal da Anatel para realizar este tipo de limitação pode ser extraída da combinação de dois artigos da LGT, quais sejam:

Art. 2º O Poder Público tem o dever de:

(...)

II - estimular a expansão do uso de redes e serviços de telecomunicações pelos serviços de interesse público em benefício da população brasileira;

III - adotar medidas que promovam a competição e a diversidade dos serviços, incrementem sua oferta e propiciem padrões de qualidade compatíveis com a exigência dos usuários;

IV - fortalecer o papel regulador do Estado;

(...)

Art. 71. Visando a propiciar competição efetiva e a impedir a concentração econômica no mercado, a Agência poderá estabelecer restrições, limites ou condições a empresas ou grupos empresariais quanto à obtenção e transferência de concessões, permissões e autorizações. (BRASIL, 1997)

Desta forma, pode o órgão regulador de telecomunicações limitar a participação de determinados grupos empresariais em um processo de outorga, visando impedir a concentração do mercado nas mãos de entes privados que detenham elevado poder econômico. Garante-se, portanto, a competição efetiva no mercado, em detrimento de uma menor competição no curso de procedimentos licitatórios.

Essa foi a opção da Anatel. A Agência fez estudos referentes ao crescimento e desenvolvimento do mercado de telefonia móvel e concluiu, dentro da sua esfera de discricionariedade, que é possível a atuação de mais uma empresa.

Como resultado da licitação, a empresa Nextel se apresentou como a principal entrante no mercado de SMP nacional, tendo sido a vencedora do leilão de onze dos treze lotes disponibilizados pela Anatel para a prestação do serviço em 3G na banda H.

Neste caso, a atuação da Anatel foi tempestiva e baseada em argumentos técnicos, além de ter sido apresentada com clareza e transparência para a sociedade, como é de se esperar de uma Agência Reguladora ligada a um setor tão dinâmico como o de telecomunicações.

5.3 UNBUNDLING (DESAGREGAÇÃO DE REDE)

O unbundling consiste na desagregação da rede. Com ele, prestadores do serviço podem arrendar o uso da infraestrutura de rede para a prestação de determinado serviço. Ou seja, através da separação entre a rede e o serviço, os novos entrantes, que não possuem condições de construir redes próprias, utilizam, mediante remuneração, a infraestrutura existente. Dessa forma, “o unbundling permite a concorrência naqueles segmentos da indústria onde o controle da infraestrutura de rede constitui-se numa grande barreira à entrada de novas firmas no mercado” (VARGENS FILHO; JÚNIOR, 2002).

Nos Estados Unidos, metade da participação de mercado das entrantes, na telefonia local, foi conquistada via unbundling ou revenda de serviços (tipo de entrada, em que a operadora local vende os serviços para um novo prestador por preços abaixo do mercado). Já no Brasil as entradas de novos agentes nos mercados locais são basicamente via uso de infraestrutura própria (BRASIL, 2006b).

A atuação da Anatel pode ter contribuído para essa realidade brasileira, vez que não tomou as providências necessárias para implantação do unbundling junto às concessionárias, de forma que não foi possível o desenvolvimento da competição na telefonia local e banda larga, sem a implantação de novas redes. Ocorre que a necessidade de duplicação das redes encarece o processo de entrada de uma nova prestadora de serviços de telecomunicações. Isso retardou a competição e restringiu o número de possíveis prestadores.

Neste contexto, a concorrência no serviço de banda larga poderia ter sido incrementada com regras claras. A Agência deveria ter atuado no sentido de garantir que as concessionárias fizessem a desagregação de suas redes.

Atualmente, a necessidade do unbundling perdeu alguma força, devido, por exemplo, a implantação de novas tecnologias como redes de TV a Cabo, que transmitem dados e voz e servem de concorrentes para as redes das concessionárias do STFC. No entanto, essa outra solução significa mais investimentos na duplicação de recursos já existentes.

A não regulamentação do unbundling foi um caso exemplar de prejuízo para a competição, especialmente na telefonia local, a qual necessita de investimentos elevados caso seja necessária a construção de nova infraestrutura.

5.4 PLANO GERAL DE METAS DA COMPETIÇÃO – PGMC

Como já destacado neste trabalho, o art. 6º da LGT dispõe que o Poder Público deve atuar para propiciar a competição livre, ampla e justa, bem como para corrigir os efeitos da competição imperfeita e reprimir as infrações da ordem econômica.

Nesse contexto, a universalização e a competição foram consideradas as principais diretrizes do novo modelo para o sistema de telecomunicações brasileiro, conforme se preconizou na LGT. Entretanto, não se definiu, em concomitância com o Plano Geral de Outorgas, um plano de metas com indicadores para se avaliar a evolução de aspectos referentes à competição na prestação dos serviços, como ocorrera com os Planos Gerais de Metas de Universalização e os Planos Gerais de Metas de Qualidade.

O Plano Geral de Metas de Competição – PGMC viria para suprir esta lacuna. As discussões na mídia especializada relativas a este plano, já previsto nos contratos de concessão, se estenderam por vários anos. Entretanto, apenas em 2008, com o Decreto n.º 6.654, que aprovou o novo PGO, é que houve previsão regulamentar para a efetiva elaboração do PGMC, em dois momentos:

Art. 6º As transferências de concessão ou de controle de concessionária do serviço a que se refere o art. 1º deverão observar o princípio do maior benefício ao usuário e ao interesse social e econômico do País.

§ 1º As transferências que resultem em Grupo que contenha concessionárias em Setores de mais de uma Região definida neste Plano Geral de Outorgas implicam:

I - atuação obrigatória nas demais Regiões, por parte de prestadora de serviços de telecomunicações pertencentes ao Grupo que contenha as respectivas concessionárias, conforme dispuser o Plano Geral de Metas de Competição a ser editado pela Agência Nacional de Telecomunicações, observado o disposto no § 5º; e

(...)

Art. 7º As concessionárias do serviço a que se refere o art. 1º devem, sem prejuízo do disposto no art. 155 da Lei no 9.472, de 1997:

(...)

II - assegurar a outras prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo o acesso às suas redes de telecomunicações em condições não discriminatórias, isonômicas e coerentes com suas práticas comerciais, conforme dispuser o Plano Geral de Metas de Competição a ser editado pela Agência Nacional de Telecomunicações. (BRASIL, 2008d)

A regulamentação do PGMC consta do PGR da Anatel, como uma medida a ser implantada no curto prazo (em até dois anos a partir da publicação do PGR).

V. Ações para Atualização da Regulamentação das Telecomunicações – Curto Prazo
(...)

V.6. Elaboração do Plano Geral de Metas da Competição – PGMC

Realização de estudos e elaboração de propostas para o estabelecimento de medidas que busquem assegurar níveis adequados de competição, com vistas a identificar os benefícios adicionais que podem ser obtidos. (BRASIL, 2008c)

O PGMC é mais um instrumento, assim como outros previstos pela Anatel, com o objetivo de mitigar ações anticoncorrenciais. Ademais, existe um vácuo regulatório no tratamento de questões de competição, sendo um exemplo claro a não implementação deste Plano.

A classificação de “Ação de Curto Prazo” no PGR implica em um prazo máximo de dois anos para a efetiva disponibilização do Plano para a competição. Considerando que a Resolução que aprova o PGR é de outubro de 2008, a Anatel não cumpriu o prazo a que ela mesma se impôs. Mais uma vez, portanto, a demora nas ações da Agência prejudica o pleno desenvolvimento da competição no setor de telecomunicações.

5.5 TRANSFERÊNCIA DE CONTROLE DA BRASIL TELECOM

Existe uma tendência mundial de realocação de grupos dominantes no setor de telecomunicações. Um exemplo disso é o que ocorreu nos Estados Unidos. Em 1982, houve a cisão da AT&T, empresa de telecomunicações americana, com a quebra dos monopólios regionais e surgimento das empresas chamadas Baby Bells, após processo em que se alegava práticas anticoncorrenciais.

A partir de 1996, com a publicação do Telecommunications Act, foi possível que fusões e aquisições acontecessem. O objetivo era enfim estimular a competição entre as empresas, principalmente no mercado de ligações locais.

Ocorre que naquele caso, fortes medidas pró-competição foram tomadas. Neste contexto,

o caso das Baby Bells evidencia um movimento de reintegração, através de F&A, que leva à eficiência sem prejuízo à concorrência por que, sob um marco legal adequado, ocorreu em ambiente altamente protegido por dispositivos pró-concorrenciais. Trata-se de uma diferença fundamental deste caso em relação ao ambiente em que se avalia a aquisição de Brasil Telecom por Oi. Por exemplo, não há, no Brasil, sequer implantação efetiva de instrumentos de desagregação de redes, assim como as redes concorrentes têm menor potencial tecnológico (via espectro ou satélite) ou alcance geograficamente restrito (televisão por assinatura via cabo). (TUROLLA, LIMA, 2008, p. 15)

Ou seja, diferentemente do que ocorreu nos Estados Unidos, a regulação no Brasil ainda carece de medidas mais efetivas em favor da concorrência.

A Anatel, diante da magnitude e da importância da operação em tela para o mercado de telecomunicações brasileiro, e dos interesses envolvidos, perdeu a oportunidade de impor condicionantes que realmente mitigassem os efeitos dessa operação de concentração. Um exemplo seria a oferta ostensiva de unbundling, com a desagregação entre a infraestrutura de rede e os serviços.

É bastante razoável supor que os condicionantes devem estar relacionados às conseqüências da fusão. O Órgão Regulador deve, portanto, buscar minimizar os efeitos dessa transferência de controle societário na competição.

Por parte dos atores envolvidos, entre eles a sociedade civil, havia a expectativa de inclusão pela Anatel de contrapartidas como condição para aprovação da anuência prévia, sem as quais, aliás, o negócio não poderia se concretizar. Como esses condicionamentos devem sempre ser prévios à aprovação da operação que, no caso em tela, se referia a um cenário relevante, de caráter ainda inédito, envolvendo duas concessionárias de telefonia com atuação em escala nacional, havia razões para que esses condicionamentos fossem submetidos ao escrutínio público por algum meio à escolha da agência, especialmente ao teor do Decreto n.º 4.733/2003.

O art. 8º do Decreto n.º 4.733/2003 impõe que a Anatel dê transparência e publicidade aos atos envolvendo prestadora de serviço de telecomunicações, no regime público ou privado, que visem a qualquer forma de concentração econômica, inclusive mediante fusão ou incorporação de empresas, constituição de sociedade para exercer o controle de empresas ou qualquer forma de agrupamento societário (BRASIL, 2003). Este é o caso da operação de transferência de controle societário tratada nesta seção.

De fato, num processo dessa magnitude, relacionado com a prestação de um serviço público, com implicações importantes para uma parcela substancial da população, a publicidade e a transparência ganham contornos mais destacados. Entretanto, a Anatel deixou para divulgar diversas informações apenas após o consentimento da anuência prévia.

Destaque-se que a imposição de condicionamentos a um processo de anuência prévia é uma discricionariedade do Órgão Regulador. No entanto, considerando os ganhos de sinergia possíveis com essa operação, e uma possível diminuição do potencial de competição, que pode fazer com que haja uma maior dificuldade de exercer a regulação por comparação nos serviços prestados pelas empresas que são objeto do processo em tela, caberia à Agência impor condicionantes para mitigar os efeitos dessa operação sobre os aspectos citados e outros dela decorrentes.

O Tribunal de Contas da União, em trabalho de auditoria, observou que muitos dos condicionantes não são uma imposição da Anatel, mas sim obrigações legais ou regulamentares já existentes, como os condicionantes sobre: neutralidade de rede (subitem 4.1), preservação do meio ambiente (subitens 7.3 e 7.5), recolhimento de baterias usadas (subitem 7.4) e a exigência da Oi-Telemar dispensar tratamento isonômico a todas as prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo (subitem 11.8) (BRASIL, 2010).

O Tribunal também destacou que a obrigação sobre Manutenção de Postos de Trabalho (subitem 12.1) foi fruto de um acordo da concessionária com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, que foi replicado pela Anatel nos condicionamentos para a aprovação da operação (BRASIL, 2010).

Frise-se, deste modo, que a Agência foi excessivamente benevolente com a concessionária. Não houve um aproveitamento adequado da oportunidade surgida, em termos de aperfeiçoamento do marco regulatório.

A Anatel é a única agência reguladora brasileira que faz instruções sobre defesa da concorrência. Ela possui um leque muito variado de instrumentos regulatórios para incrementar a competição, seja por meio das redes das próprias concessionárias (via unbundling ou revenda, por exemplo), seja por meio dos recursos administrados pela Agência, como o espectro de frequência ou planos de numeração.

Portanto, o Brasil não carece de instrumental regulatório, mas tão somente de uma participação mais objetiva e abrangente do Órgão Regulador. Participação essa capaz de enfraquecer a perda de potencial anticompetitivo resultante da movimentação dos grupos atuantes no setor de telecomunicações.

Outra questão a se destacar são as críticas acerca da alteração da regulamentação do setor de telecomunicações de forma relevante por razões privadas, de modo a possibilitar que a operação de transferência de controle societário ocorresse.

De fato,

circunstancialmente, o modelo está sendo alterado, em função de uma única operação, a qual foi o objeto deste estudo. Investem-se, neste momento, recursos preciosos na alteração apressada de um marco regulatório adequado e que falha na sua implementação. Deixa-se de investir as mesmas energias, entretanto, em avanços de alto interesse para o consumidor final. Assim, além de falhar no planejamento da evolução de longo prazo do marco regulatório, a agência reguladora setorial não tem dedicado a devida atenção aos aspectos de competição, que não são competência exclusiva do sistema de defesa da concorrência. Ademais, vem deixando de oferecer elementos, em particular abertura de dados e informações, que poderiam subsidiar uma análise concorrencial mais transparente e acurada. (TUROLA, LIMA, 2008, p. 22)

Deve-se considerar que o mercado de telecomunicações é um setor dinâmico, com forte presença de empresas internacionais, regras claras são pilares para o desenvolvimento sustentável da indústria de infraestrutura nacional.

Os grandes blocos transnacionais, ligados ao setor, promoveram diversas movimentações societárias em suas matrizes, com reflexos no mercado nacional no Brasil. Neste contexto, a

atuação da Agência Reguladora é ainda mais imprescindível, no sentido de evitar ações anticompetitivas.

Uma fusão nas proporções da ocorrida confere à concessionária capacidade para atuar mais fortemente, com posições de estratégia de dominação do mercado, como barreiras para novos entrantes, além dos possíveis ganhos de eficiência que a operação pode trazer e que são, obviamente, benéficos, desde que se distribuam entre a empresa e os usuários-cidadãos, e não fiquem apenas em poder daquela.

O setor é caracterizado por apresentar capital intensivo, o que propicia a formação de poucos grupos com grande poder de mercado. A competição no mercado deve, neste contexto, ser estimulada em prol da melhoria na prestação dos serviços aos usuários, que são os destinatários finais do processo.

A atuação da Anatel, destarte, deveria ter sido decisiva. Os condicionantes não poderiam apenas relacionar obrigações já impostas, mas ser capazes de atenuar o efeito da redução do número de empresas atuantes no setor, já reduzido em um mercado caracterizado atualmente por tratar-se de oligopólio para a maior parte dos serviços, e, especificamente na telefonia fixa, de monopólio na maioria das cidades brasileiras.

6. CONCLUSÕES

A Exposição de Motivos da LGT consagrou como princípios norteadores da reforma do setor de telecomunicações no Brasil a competição e a universalização. Neste contexto foi criada a Agência Nacional de Telecomunicações pela Lei Geral de Telecomunicações em 1998.

A Anatel dispõe de inúmeras ferramentas para atuar no mercado com vistas a, entre outros objetivos estabelecidos em políticas públicas, fomentar a competição, de maneira a criar condições para que o preço pelos serviços seja justo e a qualidade mínima seja alcançada. A Agência possui tanto atribuições de regulação propriamente dita, quanto outras ligadas à defesa da concorrência.

Dentre as ações orquestradas pela Anatel, destaca-se a recente mudança no marco regulatório com a implantação do Plano Geral de Atualização da Regulamentação e com a revisão do Plano Geral de Outorgas.

Quanto à atuação do Órgão Regulador, cabe destacar duas decisões que concorreram para o aperfeiçoamento da competição. A primeira delas foi a implantação da portabilidade numérica, com a possibilidade dada aos usuários para que estes possam mudar de operadora, fixa ou móvel,

e conservem o número telefônico, minimizando assim o principal empecilho para a livre escolha do cidadão entre as empresas de telefonia. A segunda diz respeito à opção escolhida pela Anatel de promover a entrada no serviço de telefonia móvel de um novo prestador, garantindo o acirramento da competição, atualmente realizada por apenas quatro empresas de âmbito nacional.

Entretanto, este trabalho destacou alguns setores que carecem de mobilização por parte da Agência Reguladora. O unbundling, realidade em outros países como os Estados Unidos, não foi, até o presente momento, regulamentado. A consequência disso é que para que uma empresa entre no mercado de telefonia local, ela será obrigada a construir toda a infraestrutura de rede necessária, o que torna o empreendimento excessivamente custoso.

Acerca da regulamentação do setor, cabe mencionar que o Plano Geral de Metas da Competição, já previsto e debatido há anos, ainda não foi implantado pela Anatel, apesar de constar como ação de curto prazo (período de 2 anos) no PGR. A ausência do Plano agrava a situação regulatória da concorrência no setor. Os mais prejudicados são, obviamente, os cidadãos, que deixam de contar com um instrumento de garantia de concorrência justa e ampla.

Também cabe destacar a atuação da Agência na transferência de controle societário da Brasil Telecom para a Oi-Telemar. Neste novo cenário, a Anatel perdeu parte da capacidade de exercer regulação por comparação, haja vista que uma empresa atuante do setor foi absorvida por outra. A capacidade de promover ações anticompetitivas foi ampliada, sem haver tratamento adequado por parte do Órgão Regulador. Os condicionantes impostos não foram capazes de promover a anulação dos efeitos potencialmente anticompetitivos da operação, pois não trataram diretamente de ações que minimizassem esses efeitos.

Foi inclusive destacado por trabalho realizado no âmbito do Tribunal de Contas da União que a Anatel deixou escapar importante oportunidade de atuar de maneira mais efetiva no setor, com imposição de condicionantes eficazes (um exemplo seria a implantação ostensiva do unbundling).

Cabe destacar também as condições em que ocorreu a atualização do PGO. Tratou-se de uma alteração circunstancial, com o objetivo de possibilitar a alteração societária da Brasil Telecom. Assim, perdeu-se a oportunidade de se estabelecer uma regulamentação moderna e voltada precipuamente para o médio e longo prazo. Eis que ações eminentemente privadas não podem ser usadas para a definição de políticas públicas de âmbito nacional.

Uma Agência Reguladora forte e independente é condição necessária para a segurança jurídica e para o desenvolvimento satisfatório das telecomunicações, pois o mercado de telecomunicações é caracterizado por apresentar falhas de mercado, como o seu nível de

concentração, além de apresentar expressivas assimetrias de informação entre as empresas e a Anatel. Trata-se de um setor de capital intensivo, com atuação mundial de grandes conglomerados empresariais.

Todas as salvaguardas devem ser usadas com o objetivo de garantir transparência e dinamismo para o setor. A concorrência deve ser estimulada, primeiro por ser prevista ostensivamente na legislação e, principalmente, pelos benefícios que apresenta para os cidadãos e para o país.

Uma das razões para a existência da Anatel é, pois, a promoção da competição nos serviços de telecomunicações, colaborando para o desenvolvimento do Brasil, de modo a provê-lo de uma infra-estrutura moderna e eficiente, capaz de oferecer à sociedade serviços diversificados, adequados e a preços justos.

A Agência dispõe das atribuições para alcançar esse objetivo, inclusive com competências ligadas à defesa da concorrência, o que não acontece no caso das outras Agências Reguladoras de infra-estrutura, e, portanto, deve se empenhar e agir para garantir a competição em todos os serviços do mercado de telecomunicações.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Agência Nacional de Telecomunicações. **Ato n.º 7828**, de 19 de Dezembro de 2008. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=222038&assuntoPublicacao=null&caminhoRel=Cidadao-Biblioteca-Acervo%20Documental&filtro=1&documentoPath=222038.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2010.

_____. Agência Nacional de Telecomunicações. **Estudo Técnico para Atualização da Regulamentação das Telecomunicações no Brasil**. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=214113&assuntoPublicacao=ESTUDO-T%C9CNICO-PARA-ATUALIZA%C7%C3O-DA-REGULAMENTA%C7%C3O-DAS-TELECOMUNICA%C7%D5ES-NO-BRASIL&caminhoRel=Cidadao&filtro=1&documentoPath=214113.pdf>>. Acesso em: 19 jan. 2011.

_____. Agência Nacional de Telecomunicações. **Resolução n.º 101**, de 4 de fevereiro de 1999. Brasília, 1999. Disponível em: <http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=9488&assuntoPublicacao=Resolu%E7%E3o%20n.%B0%20101&caminhoRel=Cidadao-Biblioteca-Acervo%20Documental&filtro=1&documentoPath=biblioteca/resolucao/1999/res_101_1999.htm>. Acesso em: 17 set. 2010.

_____. Agência Nacional de Telecomunicações. **Resolução n.º 454**, de 11 de dezembro de 2006. Brasília, 2006. Disponível em <http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=127142&assuntoPublicacao=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20n.%20454,%20de%2011%20de%20Dezembro%20de%2006.%20&caminhoRel=Cidadao-Biblioteca-Acervo%20Documental&filtro=1&documentoPath=biblioteca/resolucao/2006/res_454_2006.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2011.

_____. Agência Nacional de Telecomunicações. **Resolução n.º 516**, de 30 de outubro de 2008. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=233747&assuntoPublicacao=null&caminhoRel=Cidadao-Biblioteca-Acervo%20Documental&filtro=1&documentoPath=219932.pdf>>. Acesso em: 11 ago. 2010.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 15 ago. 2010.

_____. **Decreto n.º 2.534**, de 2 de abril de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2534.htm>. Acesso em: 30 jul. 2010.

BRASIL. **Decreto n.º 4.733**, de 10 de junho de 2003. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4733.htm>. Acesso em: 30 jul. 2010.

_____. **Decreto n.º 6.654**, de 20 de novembro de 2008. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6654.htm#art3>. Acesso em: 30 jul. 2010.

_____. **Emenda constitucional n.º 8**, de 15 de agosto de 1995. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc08.htm>. Acesso em: 15 ago. 2010.

_____. **Lei n.º 8.884**, de 11 de junho de 1994. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8884.htm>. Acesso em: 15 ago. 2010

_____. **Lei n.º 9.295**, de 19 de julho de 1996. Disponível em:
<[Http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9295.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9295.htm)>. Acesso: em 15 ago. 2010

_____. **Lei n.º 9.472**, de 16 de julho de 1997. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9472.htm>. Acesso em: 15 ago. 2010.

_____. Ministério das Comunicações. **Exposição de Motivos n.º 231**, de 10 de Dezembro de 1996. Disponível em:
<http://www.wisetel.com.br/acoes_de_governo/leis_e_decretos_lei/em_231.htm>. Acesso em: 30 out. 2010.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2.468 - Plenário**. Brasília, 2010. Disponível em:
< <http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/ServletTcuProxy>> Acesso em: 5 dez. 2010.

_____. Tribunal de Contas da União. Projeto de Apoio à Modernização e o Fortalecimento Institucional do Tribunal de Contas da União – Aperfeiçoamento do Controle Externo da Regulação. Produto 3. **Relatório sobre Fiscalização dos Mecanismos de Competição: Setor de Telecomunicações**. Brasília, 2006. Disponível em:
<<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/980314.PDF>> Acesso em: 5 fev. 2011.

COUTINHO, P. C.; OLIVEIRA, A.L.R. **Os Impactos Regulatórios e de Defesa da Concorrência da Aquisição da Brasil Telecom pela Oi**. Centro de Estudo em Regulação de Mercado – CERME – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

MASCARENHAS, R. T. A. Breve histórico do direito das telecomunicações no Brasil. In: _____. **Direito das Telecomunicações**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. cap.1.

PIRES, J. C. L. A reestruturação do Setor de Telecomunicações no Brasil. **Revista do BNDES**, n. 11. Rio de Janeiro, 1999.

PIRES, J. C. L.; DORES, A. B. Fusões e aquisições no setor de telecomunicações: características e enfoque regulatório. **Revista do BNDES**, n. 14. Rio de Janeiro, 2000. p. 179-228.

POSSAS, M. L.; PONDE, J. L.; FAGUNDES, J. Regulação da Concorrência nos Setores de Infraestrutura no Brasil: elementos para um quadro conceitual. In: REZENDE, F., DE PAULA, T. (Org.). **Infra-estrutura: perspectivas de reorganização; regulação**. Brasília: IPEA, 1997. p. 85-113.

RAMIRES, E. A. O. **Direito das Telecomunicações**: a regulação para a competição. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

TOKESHI, H. Dois aspectos da política de concorrência no Brasil. In: VELLOSO, J. P. R. (Org.). **Por uma moderna política de competição**. Rio de Janeiro: José Olympio, 2006. p. 79-89.

TUTOLLA, F. A.; LIMA, M. F. F. **Análise Econômica da Concentração da BrT-Oi**. Pezco Pesquisa e Consultoria. São Paulo, 2008.

VARGENS FILHO, J. R. C. JÚNIOR, H. M. F. O preço do unbundling no Brasil: concorrência e universalização na indústria de telecomunicações. **Revista de Economia Contemporânea**. Rio de Janeiro, junho de 2002. p. 57-85.