

LUIZA MARIA THOMAZONI LOYOLA

**O SETOR DE TELEFONIA FIXA:
UMA ANÁLISE DA REGULAÇÃO.**

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas, do Curso de Ciências Econômicas, da Universidade Federal do Paraná.
Orientador Prof Dr. Walter Tadahiro Shima.

CURITIBA
2005

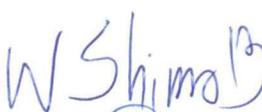
TERMO DE APROVAÇÃO

LUIZA MARIA THOMAZONI LOYOLA

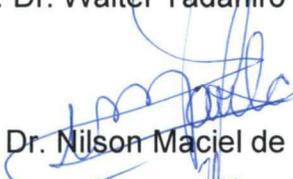
O SETOR DE TELEFONIA FIXA: UMA ANÁLISE DA REGULAÇÃO DO SETOR

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel no Curso de Graduação em Ciências Econômicas, do Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Orientador:


Prof. Dr. Walter Tadahiro Shima

Membros:


Prof. Dr. Nilson Maciel de Paula


Prof. Dr. Armando João Dalla Costa

Curitiba, 23 de novembro de 2005.

A Deus, por ter me concedido o dom da inteligência.

Aos meus pais, por apontar o caminho.

Ao Julio pelas horas de convívio que lhe privei, pela sua compreensão e por seu amor.

Ao meu irmão, pelo carinho e incentivo, dedico esta monografia.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Professor Dr. Walter Tadahiro Shima, meu orientador neste trabalho, por ter me recebido na comunidade científica, me apoiando e incentivando no caminho da busca pelo resultado de um trabalho aprimorado.

Ao meu irmão e chefe Leonardo Thomazoni Loyola, que me orientou e incentivou, permitindo que no momento final eu me dedicasse quase que integralmente à essa monografia. Agradeço-o também pela amizade, carinho e incentivo em todos os momentos.

Aos meus pais, Luis Carlos Beraldi Loyola e Jocely Maria Thomazoni Loyola, fontes de inspiração, pelo estímulo e orientação de vida.

Ao Julio, meu namorado, por sua força, carinho e compreensão nas ausências.

SUMÁRIO

RESUMO	v
INTRODUÇÃO	01
1 HISTÓRICO DO SETOR	03
1.1 O SETOR DE 1958-1997.....	03
1.2 PÓS PRIVATIZAÇÃO	07
2 TEORIA DA REGULAÇÃO	23
2.1 ESTADO REGULADOR	23
2.2 FUNDAMENTOS ECONÔMICOS DA TEORIA DA REGULAÇÃO.....	24
2.2.1 A Regulação Econômica.....	25
2.3 AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES - ANATEL.....	29
2.3.1 Natureza Jurídica.....	30
2.3.2 Funções da Anatel.....	31
2.3.3 A Anatel e a Política Antitruste	34
3 AÇÕES REGULATÓRIAS PARA INCENTIVO DA COMPETIÇÃO	42
3.1 REGULAÇÃO TARIFÁRIA.....	44
3.2 ASSIMETRIA PRO ENTRANTE	45
3.3 INTERCONEXÃO	49
3.4 UNBUNDLING	54
3.5 PORTABILIDADE NUMÉRICA	58
3.6 ATUAÇÕES CONTRA FUSÕES E CONCENTRAÇÃO ECONÔMICA	62
4 PLANO GERAL DE METAS DE COMPETIÇÃO	75
4.1 DEFINIÇÃO	75
5 CONCLUSÃO.....	81
6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	83

RESUMO

Essa monografia tem por objetivo básico discutir a evolução do setor de telecomunicações no que se refere aos mecanismos de introdução da concorrência no setor. No primeiro capítulo é abordado o aspecto histórico desde os anos 60 até os dias atuais. No segundo capítulo aborda-se a teoria da regulação e as principais atribuições da Anatel. No terceiro capítulo discute-se alguns dos mecanismos de implementação da concorrência, tais como assimetrias regulatórias, interconexão, compartilhamento de redes, unbundling, e controle de fusão e aquisições. O quarto será abordado em linhas gerais o Plano Geral de **Metas de Concorrência**, que será apresentado a consulta pública em novembro deste ano, enquanto a última seção é dedicada às conclusões

INTRODUÇÃO

O setor de telecomunicações, até 1988, era de monopólio estatal, conhecido como sistema TELEBRÁS. Acreditava-se que o modelo econômico que viabilizaria este setor seria o monopólio, ou seja, o monopólio natural.

O modelo de monopólio natural se fundamentou, principalmente devido às necessidades estruturais do setor, como altos custos de investimento, necessidade de uniformização e compatibilização tecnológica para possibilitar a interconexão de todas as regiões, alcançando desta forma um maior aproveitamento dos serviços.

Portanto, a reestruturação nas telecomunicações ocorreu com a cisão do monopólio estatal, realizado através das privatizações. Desta forma transferiu-se à iniciativa privada o controle acionário da telefonia fixa (três operadoras) e móvel (em oito operadoras) e uma de longa distância.

Primeiramente, o sistema Telebrás foi dividido em quatro regiões, a região I Telenorteleste, região II Telecentrosul, região III Telesp, região IV Embratel (nacional).

Em um segundo momento, foi caracterizado pelo procedimento licitatório para a entrada das empresas espelhos, via de regra uma por região, desta forma inserindo na telefonia local e de longa distância, o sistema de duopólio.

Posteriormente, pela Lei Geral de Telecomunicações (Lei n 9472/97), em 2003, as operadoras, que antecipassem as metas de universalização, poderiam obter autorizações para atuar em outras regiões, até cobrir todo o território nacional.

Esta era a forma prevista pela Lei Geral das Telecomunicações para promover a concorrência no setor de telecomunicações.

A partir de 2003, as empresas puderam modificar sua composição acionária. No mesmo ano iniciou-se a discussão a respeito da renovação dos contratos de concessão, os quais previram outras formas de implantar a concorrência, através do Plano Geral de Metas de Competição, não só se importando com a universalização.

A introdução do sistema privado e a posterior viabilização de concorrência no setor permitiria uma maior qualidade e eficiência, uma oferta maior no número de serviços e a redução dos preços, e um volume constante de investimento nas tecnologias de ponta.

Uma vez que, o centro decisório em torno de diversos agentes privados possibilitou maiores oportunidades de inovações para o sistema, sendo necessária

a atuação do Estado para que estabeleça alguns fatores, como garantir a integração das redes, nível mínimo de padrão tecnológico, a expansão do acesso a certos serviços públicos, estabelecimento de preços e metas.

Nesta monografia será levado em consideração apenas a telefonia fixa, que segundo a Anatel, o Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) é “ o serviço de telecomunicações que, por meio de transmissão de voz e de outros sinais, destina-se à comunicação entre pontos fixos determinados, utilizando processos de telefonia”. São modalidades do Serviço Telefônico Fixo Comutado destinado ao uso do público em geral o serviço local, o serviço de longa distância nacional e o serviço de longa distância internacional.

Portanto, no primeiro capítulo será estudado o desenvolvimento do setor no país; no segundo capítulo será abordada a teoria da regulação; no terceiro capítulo, os instrumentos utilizados pela Anatel para implementação da concorrência, e por último, o plano geral de metas de competição que será adicionado aos novos contratos.

1 HISTÓRICO DO SETOR

1.1 O SETOR DE 1958-1997.

No final dos anos 50 existiam cerca de mil companhias telefônicas pelo país, com dificuldades operacionais, por falta de uma centralização e padronização no sistema. A partir dos anos 60, iniciou-se a intervenção estatal, com o objetivo de estatizar, centralizar, integrar e fiscalizar a prestação de serviços de telecomunicações, baseado na argumentação da relevância do setor para a integração e desenvolvimento nacional (NEVES, 2000, p.2).

O processo de estatização das telecomunicações iniciou em 1962, com CRT(Companhia Rio Grandense de Telecomunicações). A CRT era uma companhia que atuava no Rio Grande do Sul, que no período detinha um governo nacionalista e trabalhista, encabeçado por Leonel Brizola (LAFIS, 2005). Ainda em 1962, o Congresso aprovou o Código Brasileiro de Telecomunicações, apresentando um processo de nacionalização generalizada do setor, pois disciplinava a prestação dos serviços e criava o Conselho Nacional de Telecomunicações (Contei), definiu a política de integração do Sistema Nacional de Telecomunicações (LAFIS, 2005).

Foi durante o governo militar que ocorreu a criação da estatal Embratel, em 1965, cuja finalidade era de organizar os serviços de longa distância e internacionais. Outra referência foi a criação do Ministério das Telecomunicações em 1967, cuja função era fiscalizar as prestadoras de serviço (NEVES, 2000, p.3). A *holding* Telebrás¹ surgiu em 1972, como sociedade de economia mista vinculada ao Ministério das Telecomunicações, a qual objetivava controlar quase todas as operadoras

¹ Tratava-se de uma companhia mista que controlava 27 operadoras estaduais e uma operadora de longa distância, mais dois centros de treinamentos (Recife e Brasília) e o CPqD. Outras quatro empresas independentes, por enquanto ainda tecnicamente integradas ao Sistema são: a Companhia Riograndense de Telecomunicações (CRT), recentemente adquirida ao governo do Estado do Rio Grande do Sul, pela Telefônica de Espanha; a Ceterp (Centrais Telefônicas de Ribeirão Preto), controlada pela Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto - SP; a Sercomtel (Serviços de Comunicações de Londrina), controlada pela Prefeitura Municipal de Londrina - PR; e a Companhia Telefônica do Brasil Central (CTBC), empresa privada que opera no Triângulo Mineiro.

regionais (SIQUEIRA, 1997, p.5), “centralizando cerca de 80% dos serviços e investimentos do setor e organizando o planejamento da produção dos fornecedores através de planos quinquenais de expansão e de compromissos assumidos em “cartas de intenção” (LAFIS, 2005).

“Para o desenvolvimento tecnológico de telecomunicações, o governo em 1976, implementou o Centro de Pesquisas e Desenvolvimento da Telebrás – CPqD, implantado em Campinas, SP. Este centro foi criado devido ao panorama político em que o regime militar buscava ampliar sua autonomia política e econômica em relação aos EUA, visando construir uma potência regional parcialmente auto-suficiente em tecnologias estratégicas, incluindo equipamentos de telecomunicações e informática. Para alcançar tais objetivos a política industrial do governo foi reorganizada, buscando estimular a produção no país e promover um crescente controle de capitais brasileiros sobre o desenvolvimento da indústria de equipamentos e componentes” (LAFIS, 2005).

A crise dos choques de petróleo e a elevação dos juros dos empréstimos internacionais, no final da década de 70, afetaram gravemente a capacidade de investimento do governo brasileiro. Deste modo, as telecomunicações deixaram de ser prioridade e, conseqüentemente, a proeminência concedida ao desenvolvimento tecnológico foi abdicada em favor do equilíbrio da balança de pagamentos. “Assim, a política industrial concentrou esforços no suprimento de equipamentos com fabricação local, independentemente do controle nacional da tecnologia e da propriedade real do capital”(LAFIS, 2005). O Setor alcançou em determinados subsetores, como o de fabricação de centrais de comutação eletromecânicas, a nacionalização de 90% do material utilizado.(GODINHO, 1997, p.38)

Segundo NEVES (2000, p.5), na década de 80:

“Devido às modificações no cenário político e a piora na situação econômica social do país reverteram o ritmo acelerado de desenvolvimento do setor. A partir daquela década, os reajustes de tarifas inferiores a inflação, a implantação de subsídios cruzados nos produtos, a politização dos cargos executivos das estatais e as restrições impostas pelo governo federal ao uso do Fundo Nacional de Telecomunicações e do lucro operacional da Telebrás reduziram a capacidade de investir e, ao longo do tempo, tiveram como conseqüência a formação de vultuosa demanda reprimida, apontando sinais de esgotamento do modelo monopolista estatal”:

Ademais, para realizar novos investimentos, as empresas dependiam de recursos do imposto sobre serviços de comunicações, entretanto tais recursos eram freqüentemente desviado para ajudar a cobrir o déficit público. Outra fonte de financiamento eram os empréstimos externos, cujas possibilidades foram rapidamente esgotadas, e a subscrição de ações. Assim havia uma capacidade limitada de investimento no setor, porquanto a subscrição voluntária de ações era obstada devido ao baixo rendimento do setor. Diante deste quadro, o setor passou a se utilizar cada vez mais do mecanismo do “autofinanciamento” – “subscrição compulsória, por todo novo assinante de uma linha telefônica, de ações da Telebrás num valor (chamado *Valor de Participação Financeira – VPF*)” (LAFIS, 2005). Portanto, neste período o assinante esperava em média de um a três anos para adquirir uma linha telefônica, e era compelido a comprar ações da Telebrás na aquisição.

Apesar da diminuição dos níveis de investimento, foi em meados da década de 80 que o Brasil conseguiu integrar o território brasileiro, com externalidades econômicas positivas no espaço geográfico, com a implantação dos satélites BrasilSat I e BrasilSat II, e em 1987 já iniciou os estudos para implantação da telefonia móvel (NEVES, 2000, p.6).

Ainda que, as estatizações dos serviços de telecomunicações tivessem trazido alguma melhora significativa para o setor, no final da década de 80 teve sua saturação, ou seja, conforme NEVES (2000, p. 7) “escassez das novas linhas, a degradação da qualidade das telecomunicações, os planos de expansão onerosos com prazos dilatados, o congestionamento das rotas de longa distância em horários de pico, as tarifas mais elevadas e a descapitalização das empresas, decretando a necessidade de mudança(...)”.

Com a abertura da econômica, no governo Collor, em 1990, a consequência para o setor de telefonia foi:

“o lançamento de concorrências para aquisição de sistemas de telefonia celular para Brasília e o Rio de Janeiro, permitindo-se a participação direta de concorrentes estrangeiros e a importação de equipamentos (1990/91).

Essa política abriu espaço para a penetração no mercado nacional de equipamentos de transnacionais cujos equipamentos até então estavam ausentes do mercado nacional – notadamente AT&T, Northern Telecom e Motorola – eliminando muitas das empresas de capital nacional implantadas nos anos da reserva de mercado e revertendo o processo de nacionalização do capital e do processo de produção promovido no período anterior”. (LAFIS, 2005)

A fragilização do poder Executivo, no governo Collor, adiou novamente a elaboração de uma política industrial ampla e coerente, enquanto os investimentos estatais voltavam a cair.

Até 1993, a telefonia celular ficou restrita a uma escala mínima em Brasília e Rio de Janeiro. Apenas em 94 começou-se a implantar efetivamente o sistema de telefonia móvel no país. A expansão da telefonia celular só foi passível devido a um aumento dos investimentos no setor impulsionados pelo crescimento explosivo da telefonia celular. (LAFIS, 2005)

Em agosto de 95, o governo promulgou a Emenda Constitucional nº 08, extinguindo o monopólio estatal das telecomunicações, desta forma passando a permitir a iniciativa privada na prestação dos serviços de telecomunicações, cujas concessões e autorizações seriam feitas através de licitações. Como uma norma jurídica de eficácia limitada, dependeria de uma nova regulamentação para as concessões no setor. Foi então editada a Lei Geral de Telecomunicações, em julho 1997.

Primeiramente, houve a aprovação de uma regulamentação específica para os serviços de telecomunicações a serem abertos à concorrência, os serviços abrangidos foram os mercados de comunicação de dados, telefonia celular, serviços via satélite, através de uma lei específica para estes segmentos. (LAFIS, 2005)

No mês de julho de 1997 entrou em vigor a Lei Geral das Telecomunicações (LGT), prevendo a criação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) como órgão regulador do setor, autorizando o governo a vender as empresas do Sistema Telebrás, “possibilitando que as empresas fossem submetidas ao regime de liberdade tarifária após três anos da assinatura do contrato de concessão e proibindo a interligação do

trunking à rede de telefonia convencional até a liberação total do mercado” (NEVES, 2000, p.8).

“A LGT subdividiu a rede de telefonia fixa em 4 regiões: a Região I agrupou a região da costa brasileira (AM, PA, RO, MA, CE, PI, RN, PE, PB, AL, BA e SE); a Região II agregou o centro sul (PR, SC, RS, MT, MS, GO, To e Brasília, Rondônia e Acre); a Região III ficou com São Paulo; Região IV –longa distância nacional e internacional” (BOULOS, 2003, p. 30).

Em dezembro do mesmo ano, a Anatel apresentou a primeira versão do Plano Geral de Outorgas para Telefonia Fixa (PGO) (Decreto 2534/98), fixando uma data para a entrada irrestrita de prestadores de serviços na telefonia.(LAFIS, 2005).

Em março de 1998, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) divulgou documento definindo padrões às operadoras de serviços de telecomunicações, incluindo padrões mínimos de qualidade, regras de proteção ao usuário, prazos máximos para reparo de linhas defeituosas e um Plano Geral de Universalização da Telefonia Fixa (PGU) estabelecendo metas por Estados. “As empresas de telecomunicações consideraram as metas deste Plano demasiado ambiciosas e incompatíveis com a proibição do subsídio cruzado: sua implementação exigiria, pelo menos, a existência de uma Câmara de Compensação para transferir recursos de áreas lucrativas para não lucrativas”(LAFIS, 2005).

1.2 O SETOR PÓS-PRIVATIZAÇÃO

A privatização do sistema Telebrás, ocorreu no final de julho de 1998. As empresas de telefonia celular foram separadas de suas controladoras de telefonia fixa e reagrupadas em nove. A telefonia fixa foi subdividida em quatro. O mesmo grupo poderia concorrer às três empresas de telefonia fixa e à Embratel, mas só poderá ficar com uma dessas concessões. Para aumentar a atratividade da operação, foi eliminada a exigência de percentuais mínimos de investimentos em serviços, materiais e equipamentos produzidos no Brasil com tecnologia nacional, reduzido o

custo para a renovação da concessão e eliminado o limite para participação de capital estrangeiro na privatização da estatal, embora tenha sido mantida a exigência de que a empresa seja constituída no Brasil, sob as leis brasileiras (LAFIS, 2005).

A princípio, no que tange aos STFC, as empresas responsáveis pelas regiões I, II e III estariam restritas à prestação de serviços locais e de longa-distância dentro de suas regiões. Por sua vez, a Embratel poderia atuar somente na prestação de serviços de longa-distância e internacionais. Além disso, para cada uma das empresas de telefonia fixa resultantes da cisão do Sistema Telebrás (denominadas firmas incumbentes) deveria haver uma concorrente (denominadas firmas entrantes ou empresas-espelho). Segundo o relatório Lafis os ágios da venda do setor foram os seguintes:

O governo obteve um ágio médio de 63.74% sobre os preços mínimos que estipulou e as 12 empresas foram vendidas por um total de R\$ 22.057 bilhões. O ágio acima da expectativa oferecido pela Telefônica na primeira licitação (Tele São Paulo) impulsionou para cima as ofertas para as demais concessionárias, exceto nos casos da Tele Centro-Sul (onde a Telefônica foi obrigada a desistir por já ter arrematado a Tele São Paulo, deixando praticamente sozinho o consórcio liderado pela Telecom Itália) e da Tele Norte-Leste (onde a inesperada desistência da BellSouth deixou o consórcio nacional Telemar como único concorrente). Assim, esta última ficou sob controle de um grupo não só nacional, como predominantemente estatal: a participação societária do Banco do Brasil (através das seguradoras Aliança do Brasil e Brasilveículos) e de fundos de pensão de funcionários de estatais superava 50%(cinquenta por cento) (LAFIS, 2005).

A Telefônica e Portugal Telecom, sócias que obtiveram quatro concessões no leilão, ficaram obrigadas a desfazer-se de suas participações na CRT em um prazo de 18 meses, por exigência da lei de outorgas. Ainda assim, essas empresas, junto com a associada MCI (que arrematou a Embratel), passaram a controlar o eixo mais importante das telecomunicações no Brasil. A Telecom Itália, com o controle da Tele Centro-Sul e participação em quatro celulares, tornou-se a segunda empresa mais importante no setor e a mais provável compradora da CRT, o que de fato ocorreu (LAFIS, 2005).

Leilão da Telebrás - resultado (R\$)

Empresa	preço mínimo	preço de venda	ágio	grupo vencedor (composição original)
Tele São Paulo	3,520	5,783	64.28%	100% TBS (Telefônica, Banco Bilbao Vizcaya, Portugal Telecom, RBS)
Tele Centro Sul	1,950	2,070	6.15%	56.1% Opportunity, 19.9% Telecom Itália, 24% fundos de pensão
Tele Norte Leste	3,400	3,434	1.00%	21.2% AG Telecom, 20% Inepar, 20% Macal, 18.8% fundos de pensão, 10% Brasiveículos, 10% Aliança do Brasil
Embratel	1,800	2,650	47.22%	100% MCI
Telesp Celular	1,110	3,588	226.18%	100% Portugal Telecom
Telemig Celular	230	765	228.69%	49% Telesystem, 27% Opportunity, 24% fundos de pensão
Tele Celular Sul	230	700	204.34%	50% União Globopar-Bradesco, 50% Telecom Itália
Tele Sudeste Celular	570	1,360	138.59%	93% Telefônica Internacional (*), 7% Iberdrola
Tele Celular Centro	230	440	91.36%	100% Splice do Brasil
Tele Nordeste Celular	225	660	193.33%	50% União Globopar-Bradesco, 50% Telecom Itália
Tele Norte Celular	90	188	108.88%	49% Telesystem, 27% Opportunity, 24% fundos de pensão
Tele Leste Celular	125	428,8	242.40%	62% Iberdrola, 38% Telefônica Internacional
Total	13,480	22,074	63.75%	

(*) o consórcio originalmente incluiu dois grupos japoneses – Itochu e NTT Mobile – com participação de 13%, que foi quase integralmente adquirida pela Telefônica imediatamente após o leilão.

Fonte: Folha de São Paulo, 31/7/98

A venda da *holding* Tele Norte-Leste pelo preço mínimo, sendo adquirida por um consórcio de empresários nacionais sem experiência no setor e sem capacidade financeira, cuja formação só havia sido incentivada pelo governo federal (que dele participava através do Banco do Brasil e de fundos de pensão) para estimular as concorrentes a melhorar suas ofertas desagradou muito o governo. Várias autoridades deixaram claro que consideravam o grupo inadequado, financeiramente incapaz e tecnicamente incompetente para administrar a operadora mais problemática do setor. Também estava mal definida a composição real do consórcio que, tal como foi inicialmente cadastrado na Anatel, não incluía o grupo La Fonte, sempre citado pela imprensa como um de seus principais sócios e cujo dirigente Carlos Jereissati aparecia também como líder e principal porta-voz da Telemar. (LAFIS, 2005) O governo chegou mesmo a ameaçar não financiar o consórcio, mas para evitar o fracasso da privatização acabou por voltar atrás e socorrê-lo com uma participação acionária de 25% do BNDESPar na sociedade (correspondente à maior parte do primeiro pagamento da privatização), com a expectativa de logo vendê-la a algum grande operador internacional através de licitação (NEVES, 2000, p.15).

Em agosto de 98, a Anatel decidiu que a tecnologia *wireless local loop* (telefonia fixa sem fio) poderia ser usada pelas operadoras de telefonia fixa em municípios de até 50 mil habitantes. Nos municípios com 50 mil a 200 mil

habitantes, as operadoras só poderiam usar essa tecnologia dois anos após a instalação de suas concorrentes, as “empresas espelho” (LAFIS, 2005).

A crise russa, a qual refletiu no mercado brasileiro, principalmente pela evasão de divisas, levou também a um adiamento da licitação das concessões das empresas-espelhos, mas a Anatel afirmou que as metas de expansão e melhoria de qualidade não seriam modificadas.

Em dezembro de 1999, a Anatel divulgou a Resolução 101/99 para a transferência de ações entre grupos controladores de empresa de telefonia, exigindo a comunicação de qualquer negociação de venda de mais de 5% das ações (BOULOS, 2003, p.30). Ainda foram estabelecidos outros critérios para definir “influências indevidas” de uma empresa em outra que pudessem tentar contornar proibições legais à formação de monopólios, incluindo uso comum de recursos humanos e materiais e existência entre essas empresas de operações financeiras, prestação de serviços ou transferência de bens ou de tecnologia em condições diferentes das do mercado (NEVES, 2000, p.15).

A respeito da licitação das empresas-espelho da antiga Telebrás, o processo foi mais demorado que a venda da estatal de telecomunicações. A estas novas empresas foram concedidas assimetrias pro entrantes: ao contrário das *holdings* da antiga Telebrás, as empresas-espelhos teriam liberdade tarifária e não teriam obrigação de continuidade no serviço nem metas de universalização; além disso, enquanto as concessões das primeiras tinham vigência predeterminada e poderiam ser renovadas apenas uma vez, já as autorizações a serem concedidas às empresas-espelhos não teria vigência definida; as espelhos puderam implantar seus serviços através da tecnologia WLL, diminuindo os custos e tempo; eram também submetidas as prestações de serviço previamente estabelecido até 2002, já as concessionárias até 2003 (CARVALLHO, 2001). Em abril de 1999, a Anatel deu prazo até julho para a introdução da concorrência na telefonia interurbana entre a Embratel e a operadora local de cada área, às quais se somariam a Canbará (espelho da Norte-Leste) a partir de outubro e a Bonari (espelho da Embratel) no final do ano. Na prática a concorrência era limitada

pela drástica limitação do número de concorrentes em cada área. Na realidade, a opção pelas operadoras locais só era possível dentro de suas respectivas zonas (CARVALHO, 2001).

Por outro lado, foi proibida a participação dos grupos vencedores na privatização das concessionárias de telefonia fixa e de longa distância do Sistema Telebrás e fixados valores de referência para as quatro concessões e oferecer qualificação técnica mínima (BOULOS, 2003, p.31).

Apenas três grupos entregaram propostas para participar da licitação e nenhum deles se interessou pelos “espelhos” da Tele São Paulo e da Tele Centro-Sul, aparentemente por considerar que não valeria a pena efetuar os investimentos exigidos pelo governo em curto prazo para tentar concorrer na telefonia fixa local com operadoras experientes como a Telefônica e a Telecom Itália. Em janeiro de 1999, foram habilitados apenas o consórcio Canbrá Telefônica (liderada pela Bell Canadá), para concorrer pelo espelho da Tele Norte-Leste e o Bonari Holding (Energis/Sprint/France Telecom), para concorrer ao espelho da Embratel. No dia 15, em meio à crise resultante da desvalorização do real, as propostas foram abertas e os dois consórcios arremataram as respectivas concessões praticamente pelo preço mínimo (ANATEL, 1999).

O governo programou para 23 de abril de 1999 outro leilão para os dois “espelhos” restantes, mas a instabilidade decorrente da desvalorização reduziu ainda mais o interesse dos potenciais concorrentes, principalmente considerando que os equipamentos de infra-estrutura eram 80% importados. “Houve interesse pelo espelho da ex-Telesp por parte da Megatel (Bell Canada, Qualcomm, WLL e Liebermann, praticamente o mesmo consórcio da Canbrá) que venceu oferecendo preço mínimo de R\$ 70 milhões, mas com uma proposta técnica (compromisso de cobertura de municípios e número de linhas) melhor que o da concorrente” (LAFIS, 2005).

Não houve proposta para o “espelho” da Tele Centro-Sul, cujo preço mínimo era de R\$ 50 milhões. Entretanto, a concessão acabou sendo formalmente atribuída através de uma licitação, realizada em 1999. “O consórcio Global Village Telecom arrematou a concessão por apenas R\$

100 mil, dez vezes menos que a do único concorrente – Espelho Sul Telefônica, dos mesmos sócios dos consórcios Canbrá e Megatel, depois Vésper – devido a uma proposta técnica superior: instalar 594 mil linhas até 2002, contra 330 mil do concorrente”(LAFIS, 2005).

Quanto às metas de universalização, a maior parte das empresas não apresentou dificuldades, todas as operadoras instalaram acessos fixos acima da expectativa governamental². Entretanto, a telefonia fixa continuou gerando grande número de queixas por parte dos usuários, principalmente em relação a cobranças indevidas e ao fechamento de postos de atendimento, o que em alguns estados deixou como recurso aos clientes apenas o atendimento telefônico. Os piores indicadores de qualidade acompanhados pela Anatel foi a taxa de chamadas de longa distância nacional originadas não completadas, taxa de atendimento de solicitações de reparo em tempo adequado e taxa de atendimento às solicitações de mudança de endereço também em tempo adequado (SANTOS, 2002, p.43).

Ao final de 2000, constatou-se que quando a Intelig (ex-Bonari) passou a concorrer com a Embratel nas ligações de longa distância nacional e internacional, as tarifas cobradas pelas duas empresas sofreram reduções consideráveis, principalmente nas ligações internacionais. Em média, de janeiro a dezembro, as tarifas caíram 49% para os principais destinos. A disputa entre as duas empresas as fez igualar as tarifas e lançar fortes campanhas publicitárias (CONSIDERA, 2001).

Ainda no ano de 2000, as principais medidas para a concorrência geral no mercado de telefonia fixa foram o início das operações da Global Village Telecom (GVT), empresa-espelho na região 2, portanto, da Brasil Telecom. “Antes disso, na metade do referido ano, a Brasil Telecom havia adquirido a TBS, consórcio titular de 85.19% do capital ordinário e 1.27% do capital preferencial da CRT (Companhia Riograndense de

² “Em dezembro/00, haviam no Brasil 38,340,170 acessos fixos instalados quando a meta estipulada pelo governo era de 31,233,221 acessos. Para a Tele Norte Leste, a meta era 11,881,000 acessos e a empresa atingiu 12,794,084. A Brasil Telecom deveria fechar o ano com 5,308,000 acessos e atingiu 6,853,614. A meta para a Telesp Participações (Telefônica de São Paulo) era de 9,430,000 acessos fixos instalados e a empresa atingiu 12,485,717.” Lafis. Consultoria: Telefonia Fixa. Jan. 2005.

Telecomunicações). O preço pago à vista foi de R\$ 1.44 bilhão (US\$ 850 milhões). A participação adquirida pela Brasil Telecom Participações S.A. e pela Brasil Telecom S.A. (sua controlada) na TBS foi de, respectivamente, 1.17% e 98.83% do capital social” (MARTINS, 1998).

Em agosto de 2001, a Anatel autorizou o uso do terminal móvel no sistema WLL (Wireless Local Loop) para as empresas-espelho e espelinhos. “Nesse sistema, há uma significativa redução no custo de implantação já que podem substituir (em determinadas localidades) as Estações Terminais de Assinantes (ETAs), que tem alto custo de aquisição junto aos fabricantes. Essas operadoras, no entanto, não poderiam usar a tecnologia Wireless Local Loop (WLL) para prestar serviço de telefonia celular aos seus usuários” (CARVALHO, DE PAULA, 2001).

Mas, o aspecto mais relevante de 2001 foi mesmo a definição das regras para a abertura do mercado em 2002. As principais foram: empresas que solicitarem licenças para serviços locais não teriam meta de cobertura a cumprir; as empresas que poderiam solicitar licenças locais e ligações nacionais e internacionais para:

“a) operação em uma única região do Plano Geral de Outorgas (PGO): disponibilizar os serviços em capitais, Distrito Federal e cidades com população superior a 500 mil habitantes; b) operação em duas regiões do PGO: c) disponibilizar os serviços em capitais, Distrito Federal e cidades com no mínimo 700 mil habitantes; d) operação em todo o país: disponibilizar os serviços em capitais, Distrito Federal e cidades com mais de 1 milhão de habitantes; empresas que solicitarem licenças para operação dos serviços nacionais e internacionais em áreas de numeração (atuais áreas de DDD, do Plano Geral de Códigos Nacionais): a cobertura deveria ser equivalente a 1% da população de cidades com mais de 500 mil habitantes; a cobertura deveria abranger 1% do maior município da área de numeração; as metas deveriam ser cumpridas dentro do seguinte prazo: 25% dos serviços no primeiro ano de operação, 50% no segundo, 75% no terceiro e 100% dos serviços no quarto ano de operação. (ANATEL)

O prazo máximo para cumprimento das metas foi determinado em 31 de dezembro de 2005; a agência impôs às concessionárias e assegurou às autorizadas a utilização de redes locais e de longa distância da Concessionária de STFC, observando como valores máximos os fixados na Norma 30 da Anatel; Telefônica Brasil Telecom, Telemar e Embratel ou suas

controladoras, controladas ou coligadas somente seriam autorizadas a prestar STFC na Região I, II ou III do PGO (ou em um conjunto dessas regiões) enquanto as demais prestadoras podem ser autorizadas a prestar STFC em qualquer área de prestação (ANATEL).

Em média, as operadoras de telefonia fixa continuam apresentando um aumento significativo das receitas com os serviços prestados, mas com queda da receita/linha. O forte aumento do número de linhas, incorporando também usuários de classe de renda mais baixa, ao mesmo tempo em que houve uma desaceleração da economia, elevou o nível de inadimplência. A única exceção aos consideráveis aumentos nos lucros das empresas foi a Anatel, a guerra de tarifas com a Intelig trouxe prejuízos visíveis para a Embratel (CONSIDERA, 2001).

Em 2002, no mercado brasileiro, foi marcado por negociações entre empresas e decisões da Anatel que, gradualmente, pretendiam dar uma nova estrutura de funcionamento ao setor. Através da definição das regras de abertura do mercado, e sem compromisso de atendimento de metas de universalização, Embratel e Intelig solicitaram três licenças de telefonia local para atuar nas regiões da Brasil Telecom, Telemar e Telefônica, cobrindo assim todo o território nacional.

Outra empresa que solicitou autorização para operar na telefonia local foi a AT&T, que já trafegava voz e dados exclusivamente a corporações com infra-estrutura própria, em fevereiro de 2002. "As sete localidades escolhidas para prestar o serviço foram São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre e Campinas, focando o mercado corporativo" (NEVES, 2001, p.17).

Ainda no primeiro trimestre de 2002, a Anatel forneceu o primeiro certificado de antecipação de cumprimento de metas para a Telefônica. Também neste período, houve o primeiro acordo de *unbundling*, envolvendo a Telefônica e a Vésper, a partir do qual a empresa-espelho poderia utilizar a rede de fios de cobre da controlada espanhola para atender seus clientes (ANATEL).

A Sercomtel também teve seu processo de antecipação de metas aprovado pela Anatel. A Brasil Telecom, que não antecipou as metas em função de desentendimentos entre seus sócios, “pagou US\$ 1.6 milhão por 19.9% do capital da Vant Telecomunicações. Com uma participação minoritária e uma opção de compra do controle, no futuro, a BrT contornou, em parte, a regra que determinava que só poderia prestar novos serviços a partir da antecipação das metas de 2003” (ANATEL).

A Telefônica estreou, já em maio de 2002, na longa distância internacional disposta a ganhar mercado, com tarifas cerca de 4% inferiores às da Embratel e da Intelig. “Para completar as chamadas internacionais, a empresa contratou circuitos da Energia. Contratos de interconexão foram firmados com a AT&T e Sprint, nos EUA; com a NTT, no Japão; com a Telefônica na Europa e, na América Latina, com a Telefônica da Argentina e do Peru, além da CTC Mundo, do Chile” (LAFIS, 2005).

Apesar de também ter conseguido licença para operar na longa distância nacional, uma liminar conseguida pela Embratel na Justiça, atrasou o início efetivo da prestação deste serviço pela Telefônica. Mas, a partir do segundo semestre, a Embratel, definitivamente, passou a sofrer concorrência tanto na longa distância internacional quanto nacional. E não apenas da Telefônica. Em junho, foi a vez da Telemar receber a certificação pela antecipação de metas de universalização fixadas no contrato de concessão para 31/12/2003, possibilitando que a empresa começasse a oferecer serviços de longa distância nacional e internacional e transmissão de dados para todo o Brasil. A CTBC Telecom foi a terceira empresa a ter o processo de antecipação de metas aprovado pela Anatel e licença para fazer ligações originadas dentro das suas áreas de operação para qualquer parte do país e do exterior. A AT&T, no final do ano, também recebeu autorização para operar a telefonia de longa distância (LAFIS, 2005).

“Por outro lado, Intelig e Embratel receberam autorização para operar a telefonia local. No caso da Embratel, desde o início, ficou claro que o foco seria o cliente corporativo, o segmento mais rentável das operadoras locais. A Embratel assumiu a disposição de iniciar uma guerra de preços na tarifa local, forçando as outras operadoras a serem mais razoáveis nas tarifas de

interconexão. A empresa teve dificuldades para conseguir a interconexão de redes com a Telefônica para a prestação do serviço local porque ambas não conseguiram fechar um acordo sobre o assunto. A Anatel determinou que a Telefônica liberasse a interconexão, antes mesmo de uma decisão sobre o conflito que era objeto de arbitragem da agência. Ainda devido a dificuldades e o alto custo da interconexão recentemente a Embratel fechou contrato com a NET TV a cabo para oferecer linhas telefônicas e demais serviços pelo seus cabos”. (CONSIDERA, 2001)

Tanto a Telefônica quanto outras operadoras tentaram condicionar a interconexão no mercado local com o compromisso de não promover o desbalanceamento de tráfego, causado por um grande volume de chamadas de internautas a seus provedores.

Não é a toa que as tarifas de interconexão são o maior ponto de discórdia entre as operadoras. No início de maio, a Anatel abriu processo administrativo para apurar o abuso de preços que estaria sendo praticado pela Brasil Telecom, Telemar e Telefônica no uso das redes locais de telefonia fixa. A acusação partiu da Embratel e Intelig, argumentando que a cobrança (das operadoras locais) de tarifas muito altas para permitir a interconexão (mais altas do que elas mesmas praticam), estavam inviabilizando suas operações. Ao praticarem a discriminação tarifária, estariam reduzindo artificialmente suas tarifas no serviço de longa distância intra-regional. Parecer da Secretaria de Direito Econômico (SDE) apontou que era possível a existência de práticas de subsídios cruzados e discriminação de preços. O Cade (Conselho Administrativo de Defesa Econômica), que é quem poderia conceder uma medida preventiva que havia sido solicitada pela Embratel e Intelig, suspensão das licenças concedidas pela Anatel às operadoras locais para a prestação do serviço de telefonia fixa em longa distância nacional e internacional, não atendeu às operadoras de longa distância, alegando falta de provas (NAZARENO, 2004).

Já quase no final do ano, a Anatel descartou a possibilidade de punir Telemar, Telefônica e Brasil Telecom a suspensão das licenças para prestação do serviço de longa distância nacional e internacional, enquanto não fosse alterado o modo de cobrança das tarifas de interconexão, como haviam solicitado Embratel e Intelig. A Anatel considerou semelhantes os preços praticados pelas três primeiras operadoras aos da Embratel para o

longa distância. Mas, a agência reconheceu os argumentos de que o domínio que as três empresas possuíam da rede local pode implicar em práticas anticompetitivas (NAZARENO, 2004).

“Em dezembro de 2002, a planta fixa instalada atingiu 49.2 milhões de linhas, um acréscimo de 3% sobre a planta de final de 2001, o que é pouco, considerando o crescimento que foi registrado nos anos anteriores, devido a maioria das operadoras terem recebido o certificado de cumprimento das metas de universalização.” (LAFIS, 2005) A partir destes números, pode-se inferir que o segmento de telefonia fixa no Brasil já atingiu seu ponto de maturação. “Enquanto em dezembro de 2001, haviam 10.4 milhões de linhas ociosas no país, em dezembro de 2002 este número foi de 10.6 milhões. As incorporações de novos assinantes pelas empresas foram acompanhadas também pela elevação do número de linhas bloqueadas, em virtude do aumento da inadimplência” (LAFIS, 2005). Quanto à concorrência, as empresas-espelho apresentaram aumento da planta instalada, mas, ainda seguem sem se constituírem em uma grande concorrência para as chamadas *incumbents*.

A queda verificada nas tarifas de longa distância internacional foi bastante influenciada pela competição já existente (o que também já vinha ocorrendo na longa distância nacional, mas, numa escala bem menor).

A Telefônica (Telesp) passou a oferecer os serviços de longa distância nacional a partir de maio e os de longa distância interestaduais a partir de julho. “O crescimento da receita líquida da empresa foi devido a esta atuação (segundo a própria empresa, sua participação no mercado interestadual fixo-fixo teria atingido 36% e no mercado de longa distância internacional, 32%), além do crescimento médio da planta e do reajuste tarifário de meados do ano (de 8.3%). Embora a planta de acessos instalada tenha se mantido praticamente inalterado em 2002, as linhas médias em serviço aumentaram 6%” (LAFIS, 2005).

“No caso da Brasil Telecom, houve um aumento de 5.3% da planta instalada e de 9.6% na planta em serviço em 2002. Embora em pequena

escala, a empresa passou a comercializar terminais pré-pagos (só para linhas ociosas e com problemas de inadimplência)” (LAFIS, 2005).

Já as demonstrações contábeis da Embratel apontaram uma “redução de 4.7% na receita líquida da empresa. No segmento de voz, a queda foi de 7.2%, sendo 4.4%, a queda registrada na longa distância nacional e 22.2% a queda na longa distância internacional. Em ambos os casos, a Anatel sofreu com o aumento do número de linhas bloqueadas (em função da inadimplência) e com a concorrência” (LAFIS, 2005).

O desempenho da Embratel passou a gerar especulações sobre a capacidade da empresa em honrar o pagamento das dívidas. A parcela do principal, vencendo em 2003, era de, aproximadamente, US\$ 790 milhões, com uma concentração de vencimentos no primeiro trimestre. Mas, como a empresa estava apresentando bastante dificuldade na geração de receitas e sua controladora, a WorldCom, enfrentava uma crise financeira de grandes proporções, as demais operadoras passaram a especular sobre uma possível compra da Embratel. Divulgou-se que um fundo de investimento estaria preparando uma proposta de compra desenhada pelas concessionárias locais (Telemar, Telefônica e Brasil Telecom) que “dividiriam” a empresa e nos riscos que envolviam esta situação sendo a empresa responsável pelos serviços de satélites para redes de televisão, clientes corporativos e de uso militar. Esta hipótese foi publicamente rejeitada pela Anatel, que apontou a proibição da lei a esta operação. Além disso, a Anatel não estava convencida que a situação da Embratel era tão grave (LAFIS, 2005).

A Intelig, por sua vez, registrou um faturamento de R\$ 1.4 bilhão, aproximadamente, aumento de 54% sobre 2001. A venda da Intelig que já vinha sendo tentada desde 2001, passou a ser cogitada com mais intensidade, com propostas de executivos da própria empresa, da GVT (empresa-espelho da Brasil Telecom) e da BrT (ao menos informalmente), além de outras. “A Intelig devia cerca de US\$ 140 milhões para a Alcatel e US\$ 30 milhões para a Nortel e havia informado aos credores que não tinha como pagar sua dívida. A National Grid, a Sprint e a France Telecom

admitiram perder, praticamente, todo o investimento que fizeram na empresa (cerca de US\$ 1 bilhão), priorizando eliminar a empresa brasileira dos seus balanços já em 2003. Assim, a venda da Intelig ficou mesmo por conta da Alcatel, maior credora da empresa. Entretanto, a empresa ainda não teve proposta para compra” (CUCOLO, 2003).

A economia brasileira desacelerou-se nos primeiros meses do ano de 2003, sob o impacto de sucessivas elevações da taxa básica de juros. Esta conjuntura negativa acabou influenciando não apenas a evolução econômica das operadoras, mas, a grande variação acumulada pelo IGP-DI, principalmente no segundo semestre de 2002, influenciou decisivamente os termos da renovação dos contratos de concessão das operadoras de telecomunicações, que ocorreu em junho, a Telefônica, Telemar Brasil Telecom, Embratel, CTBC e Sercomtel decidiram aceitar renovar seus contratos, que vencem em 2005, por mais vinte anos, a partir de 2006. Após algumas versões, o governo divulgou um decreto, estabelecendo as novas políticas públicas de telecomunicações e, com base neste decreto, a Anatel publicou novas regras para a telefonia fixa, as quais passam a vigorar a partir de 2006. “Uma novidade foi a inclusão nestes contratos de um Plano Geral de Metas de Competição (PGMC), além do já esperado Plano de Metas de Universalização. Entre os itens mais importantes para as operadoras, estava a definição da fórmula de reajuste das tarifas. Para as tarifas de público, o novo modelo estipulou um índice setorial (composto a partir de índices de preços existentes) em substituição do IGP-DI (maiores detalhes ver item Perspectivas – Longo Prazo)” (CUCOLO, 2003).

Já no segundo semestre do ano, a movimentação também foi grande, mas, em outras esferas. Novas disputas surgiram entre os administradores da Brasil Telecom (o CVC Opportunity) e a Telecom Itália. O conflito societário teve origem no acordo que previa que a Telecom Itália se retirasse do controle da Brasil Telecom até que esta cumprisse as metas de universalização, sem o que a TIM não poderia iniciar a operação na telefonia móvel. O acordo previa que, cumpridas as metas, a TIM voltaria ao controle da Brasil Telecom, ou seja, previa que a italiana voltasse a ter 37.29% do

capital da BrT (após o acordo, ficou com 19%). Com a BrT na iminência de lançar seu próprio serviço móvel, a volta da TIM à empresa poderia torná-la sócia de duas operadoras de celulares, em uma mesma região, o que não é permitido. Se a empresa italiana voltasse a Brasil Telecom talvez a operadora de telefonia fixa tivesse que devolver sua licença para operar a telefonia móvel, a não ser que a Anatel conseguisse uma outra solução (LAFIS, 2005).

Quanto à Vésper, a empresa foi colocada à venda após a Qualcomm, sua controladora, desistir de atuar no País por não ter obtido da Anatel a autorização para sobrepor na mesma infra-estrutura de telefonia fixa (a CDMA-WLL) uma operação de telefonia móvel. A Embratel, em novembro deste ano, foi autorizada pela Anatel a realizar a compra, ampliando, portanto, “a atuação da operadora de longa distância na telefonia local, adquirindo a chamada “última milha”, a rede que chega até o cliente final. A Embratel adquiriu 100% da Vésper sem assumir nenhuma dívida ou fazer qualquer desembolso; a empresa fez um contrato de leasing, alugando as 650 torres da Vésper (ao longo de dez anos)” (LISON, 2005, p.297).

“Mas, pouco tempo depois, a própria Embratel foi colocada à venda (que viria a se realizar em 2004). A dívida da Embratel, apesar de ter sido reestruturada (operação que começou em 2002) beirava os R\$ 4 bilhões e talvez por isso mesmo, a MCI (em concordata nos Estados Unidos) tenha decidido por se desfazer da empresa” (ANUÁRIO TELECOM, 2004, p.115).

A Embratel havia tentado levar a AT&T Latin America, prestadora de serviço limitado especializado, mas, quem acabou comprando a empresa foi a Telmex. “Assim, a mexicana adquiriu uma rede que cobre Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Peru e, no Brasil, concorre com as operadoras de telefonia fixa no serviço de transmissão de dados (mercado corporativo)” (TELECO, 2004).

A Bonari, por sua vez, mudou a marca para Intelig Telecom, mas, a sua venda (processo que já se arrastava há cerca de um ano) não foi finalizada. A Alcatel, maior credora da empresa, estava negociando sua venda.

No início do ano, nenhum fato teve mais destaque, no setor de telefonia fixa, que a venda da Embratel, operadora de longa distância, que se configurou numa disputa acirrada. “A MCI, então controladora da Embratel optou pela proposta da mexicana Telmex, impedindo que as operadoras locais (Telemar, Telefônica e Brasil Telecom) realizassem uma aspiração antiga de comprarem a maior concorrente em suas respectivas áreas. A Telmex levou 51.78% da Embratel por US\$ 400 milhões” (LAFIS,2005).

O processo de venda da Embratel acabou por colocar em segundo plano a venda da Intelig. Em maio, o Deutsche Bank negociou com a Alcatel o controle da dívida desta operadora, no valor de US\$ 170 milhões, com deságio, por um valor entre US\$ 60 milhões e US\$ 90 milhões, segundo informações de imprensa. Mas, até o final de 2004, o futuro da Intelig Telecom ainda não havia sido resolvido (LAFIS, 2005). No caso da Brasil Telecom:

continuou sem solução a disputa societária envolvendo a Telecom Itália, que deseja voltar ao bloco de controle da operadora, conforme acordo realizado em 2002, e o Opportunity. Em janeiro, a Anatel autorizou este retorno, embora tenha proibido a TIM de interferir nas deliberações da BrT sobre SMP e os serviços de LDN e LDI (as duas operadoras teriam um prazo de 18 meses para eliminar as superposições de licenças em longa distância e SMP entre elas). O Opportunity se negou a aceitar esta determinação e a TIM entrou na Justiça contra a Techold (controladora da BrT), ao mesmo tempo em que o Cade foi acionado. Em março, o Cade emitiu medida cautelar que autorizou, com ressalvas, a volta da Telecom Itália ao grupo de controle. No final do ano, a TIM também ganhou, na Justiça comum, sentença favorável ao seu retorno, mas, o Opportunity conseguiu nova liminar para impedi-la (LISON, 2005, p.298).

Quanto à regulamentação do mercado, em março, a Embratel (juntamente com a Telcomp e Fittel) apresentou denúncia à SDE (Secretaria de Direito Econômico) contra as três concessionárias de telefonia fixa (Brasil Telecom, Telemar e Telefônica) por suposta formação de cartel para divisão do mercado de telecomunicações (nos segmentos de transmissão de dados, banda larga, internet e telefonia fixa). A falta de interesse das teles fixas de oferecerem serviços fora de suas respectivas áreas originais de concessão ou, ainda, o oferecimento destes serviços a preços não competitivos, foram

apontados como fatores de indício da cartelização dos segmentos. Além disso, documentos apreendidos na Telefônica, em virtude de um outro processo movido pela Cobra (que acusa a operadora de causar sua falência) apontaram indícios que a meta das operadoras, através da compra da Embratel, seria alinhar os preços dos serviços oferecidos pelo teto. A SDE passou a investigar as acusações (LISON, 2005, p.298). Segundo a publicação 100 Maiores Telecomunicações 2004, a Telefônica e a Brasil Telecom podem atuar nas regiões I (área da Telemar), II (área da BrT) e III (área da Telefônica), mas, não faziam divulgação destes serviços e não apresentavam em seus sites preços e tarifas para as áreas que não fossem os seus mercados originais. Atenta a LAFIS CONSULTORIA que:

No final de 2004, a Embratel entrou em acordo com a Telemar e a Brasil Telecom sobre pendências financeiras relativas à cobrança de interconexão (valores que a operadora de longa distância havia contestado), pondo fim a vários processos administrativos e judiciais. Acordo semelhante estava sendo tentado junto à Telefônica. Isto, entretanto, não eliminou o processo da Embratel sobre a formação de cartel entre as três *incumbents*. A Telefônica também manteve o processo contra a Embratel, empresa que acusa de formar o chamado “sumidouro de tráfego”, que ocorre quando uma operadora possui em sua base de clientes um grande número de provedores de acesso à Internet discada que recebem ligações, mas, não as realizam na mesma quantidade, gerando um alto volume de receitas de interconexão (LAFIS, 2005).

Em alguns aspectos a Anatel parece ter avançado na criação de um ambiente competitivo.

Foi o caso do anúncio (em maio) das regras para o compartilhamento das redes de telefonia local, tendo sido fixado em R\$ 15,42 o teto para o aluguel do par de fios ³ que vai da rua até à residência. Em tese, a decisão vai aumentar a competição porque outras operadoras poderão utilizar as redes das teles locais para oferecer serviços a preços mais competitivos. Isso era dificultado tendo em vista que as concessionárias locais cobravam valores muito elevados para o aluguel. Pequenas e médias empresas e usuários de internet tendem a ser os maiores beneficiários com a oferta de serviços por um maior número de empresas (ANUÁRIO TELECOM, 2004, p.116).

³ Este valor, bem como os tetos de R\$ 309 pelo primeiro conjunto de 120 pares e R\$ 77 pelo metro quadrado de co-localização valiam para a modalidade de line sharing. Não foram estipulados valores para o full unbundling, que pressupõe a instalação de equipamentos na central telefônica da dona da concessão.

2 TEORIA DA REGULAÇÃO

2.1 ESTADO REGULADOR

As privatizações só foram possibilitadas no ordenamento jurídico nacional devido às emendas a legislação constitucional⁴, as quais extinguiram determinadas restrições ao capital estrangeiro, flexibilizaram monopólios estatais, e prevendo as privatizações, regulamentadas infraconstitucionalmente pelas Leis 8031/90 e 9491/97.

Portanto, devido a modificações no texto constitucional, passou-se a ter previsão expressa a respeito da existência de órgãos reguladores e a expansão da atividade regulatória para outras áreas. A atividade regulatória já estava prevista no artigo 174 da Constituição Federal, o qual dispunha sobre a forma de atuação do Estado e as funções que exercerá, incluindo a função regulatória.

A função regulatória, deste modo, já havia sido exercida, na década de 30, através do Contei (Conselho Nacional de Telecomunicações), que funcionava como órgão regulador, ainda que subordinado ao Poder Executivo. Posteriormente, em 1962 com a criação do CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica)(DUTRA, 1996, p.60).

Neste sentido, Alexandre de MORAES (2002, p.25) coloca que as “agências reguladoras estão sendo criadas para realizar as tradicionais atribuições da Administração Direta, na qualidade de Poder Público concedente, nas concessões, permissões e autorizações de serviços públicos”.

Marçal JUSTEN FILHO (2002, p. 24-25)aponta como quatro características do Estado regulador:

A primeira relaciona-se com o âmbito de abrangência das atividades sujeitas ao regime de Direito Público e de Direito Privado. Por um lado, cogita-se a transferência para a iniciativa privada de atividades desenvolvidas pelo Estado, dotadas de forte cunho de racionalidade

⁴ Emenda Constitucional n ° 5, 6, 7, 8 e 9.

econômica. Por outro, propõe-se a liberalização de atividades até então monopolizadas pelo Estado, para propiciar ampla disputa pelos particulares em regime de mercado. A segunda manifestação... reside na inversão da relevância do instrumento interventivo... O novo paradigma privilegia a competência regulatória. ... Ou seja, a intervenção estatal *indireta* é elevada à categoria de instrumento primordial de realização de fins de interesse público no âmbito das atividades econômicas. ... Indo, avante, a terceira característica reside em que a atuação regulatória do Estado se norteia não apenas pela proposta de atenuar ou eliminar os defeitos do mercado.... o modelo regulatório admite a possibilidade de intervenção destinada a propiciar a realização de certos valores de natureza política e social. O mercado não estabelece todos os fins a serem realizados a atividade econômica. ... A relevância dos interesses envolvidos impede a pura e simples busca pelo lucro. A quarta característica do estado Regulador reside na institucionalização de mecanismos de disciplina permanente da atividade econômica privada. Passa-se de um estágio de regulamento *estático* para uma concepção de regulamento *dinâmico*. O Estado tem de dispor de mecanismos de acompanhamento e controle dos agentes privados, o que significa a possibilidade (necessidade) de inovação contínua.

Portanto, a concessão dos serviços de infra-estrutura “demandam autoridades fortes que monitorem todo o tempo. Afinal são serviços fundamentais ao país, e seu colapso seria um desastre para a economia. Além disso, nesses campos exerce um extraordinário poder econômico e o Estado não pode ficar indiferente à concentração empresarial excessiva e fechar os olhos as práticas anticoncorrenciais” (JUSTEN FILHO, 2002, p. 24-25).

2.2. FUNDAMENTOS ECONÔMICOS DA TEORIA DA REGULAÇÃO

A definição concebida por FIGUEIREDO (1999) para regulação de serviço público “a atividade administrativa desempenhada por pessoa jurídica de direito público, consistente no disciplinamento, na regulamentação, na fiscalização e no controle do serviço prestado por outro ente da Administração Pública ou por concessionário, permissionário ou autorizatário do serviço público, à luz de poderes que lhe tenham sido, por lei, atribuídos para a busca da adequação daquele serviço, do respeito às regras fixadoras da política tarifária, da harmonização, do equilíbrio e da composição dos interesses de todos os envolvidos na prestação deste

serviço, bem como da aplicação de penalidades pela inobservância das regras condutoras da sua execução”.

Pode-se dizer que a Economia da Regulação se subdivide em três grandes tópicos: política antitruste, regulação econômica e regulação não-econômica (SWANN, 1988).

O primeiro tópico refere-se ao “controle do abuso do poder econômico por parte de empresas em ambiente de concorrência imperfeita, abuso esse que traz grandes prejuízos para o consumidor, mas também para os demais setores produtivos”. (GIFONI NETO, 2002).

O segundo trata de situações típicas de monopólio natural, como a “ação predatória de grandes empresas e as características estruturais de determinados setores que impõem limites à concorrência (por exemplo, presença de economias de escala e de rendimentos decrescentes). Em tal situação, o Estado interfere, entre outros aspectos, nas condições de entrada e saída do setor, na quantidade e qualidade da produção, assim como na formação do preço “(GIFONI NETO, 2002, p.17).

Por fim, o terceiro tópico dispõe sobre as “intervenções na produção para reduzir, prevenir ou remediar danos sociais, incluindo-se os danos à saúde e ao meio-ambiente decorrentes dos riscos produzidos na produção de determinados bens”.(GIFONI NETO, 2002, p.18).

2.2.1 A Regulação Econômica

Para GIFONI NETO (2002, p.18) “a Teoria da Regulação Econômica está relacionada ao controle do funcionamento de determinados setores da atividade econômica considerados essenciais ou básicos para a vida econômica e social nas sociedades e que, por outras características..., fazem com que a relação entre produtor e usuário (ou consumidor) requeira alguma forma de intervenção pública”.

Deste modo, a intervenção do Estado na economia visa regular desequilíbrios do mercado e promover o desenvolvimento econômico.” As diretrizes dessa intervenção seriam: a) maximizar a utilidade coletiva, b)

fomentar o crescimento econômico, c) redistribuir a renda.” (SANTOS e ORRICO FILHO, 1996).

Assim, a justificativa para a intervenção do estado nas atividades econômicas se justifica para corrigir ou ao menos minimizar as chamadas falhas de mercado, pois há situações em que o mercado por si só não consegue produzir as eficiências produtivas e alocativas. Na sua tese de monografia de mestrado GIFONI (2002) apresenta como falhas de mercado:

a) *concorrência imperfeita (monopólios, oligopólios e lucros rentistas)*: quando a missão do Estado seria a de impor barreiras aos agentes econômicos monopolizados ou oligopolizados, na sua tendência de aumentarem os preços e reduzirem a produção, afastando-se do critério de otimalidade de Pareto, e também de praticarem discriminações entre seus clientes. No caso específico de lucro rentista, o Estado viria compensar eventuais injustiças distributivas, quando um agente controla uma fonte de recursos mais barata do que as que dispõem seus concorrentes, extraindo da situação um lucro extraordinário. A solução clássica utilizada durante muitos anos por diversos países para evitar essa falha de mercado e mesmo uma regulamentação mais ativa foi a criação de monopólios públicos nos setores de infraestrutura, daí o aparecimento de empresas públicas como Eletrobrás, Telebrás, Portobrás, entre outras (GIFONI NETO, 2002, p19);

b) *externalidades*: em determinados setores, os custos sociais da produção não se refletem integralmente nos preços, gerando-se para seus consumidores benefícios (externalidades positivas, por exemplo para o usuário de transporte individual, que não paga o custo do investimento viário) e, para os demais membros da sociedade, custos (externalidades negativas, tais como a poluição e os engarrafamentos). A intervenção estatal visa, aqui, a evitar desperdícios econômicos e compensar desequilíbrios entre custos e benefícios sociais e privados (GIFONI NETO, 2002, p. 19);

c) *insatisfação da taxa de retorno e excesso de competição*: trata-se, aqui, do caso dos *monopólios naturais*, onde a estrutura de custos (custo médio decrescente) só permite a permanência de um número reduzido de fornecedores. Se o Estado não impuser um controle na entrada de empresas no setor, os produtores aí estabelecidos estarão sujeitos à ruína, sem que, contudo, ocorra a vitória do mais eficiente, e sim a do mais inescrupuloso. Uma vez o campo limpo de concorrentes, esse poderá assumir posturas predatórias de monopolista. Assim sendo, apenas um ou poucos produtores são admitidos no setor, mas estão sujeitos a restrições no que tange à fixação dos preços e das quantidades (GIFONI NETO, 2002, p.19);

d) *falhas de informação*: o bom funcionamento de um mercado competitivo pressupõe que os consumidores possuam informações satisfatórias sobre os bens e serviços a adquirir, o que freqüentemente não ocorre quando o produtor teme os custos da produção das informações devidas ou simplesmente não deseja esclarecer plenamente o consumidor. Novamente,

a intervenção estatal é tida como um meio para produzir as informações necessárias, porém ausentes, ou para instar os produtores a produzirem-nas (GIFONI NETO, 2002; p. 19).

e) *outras razões*: a literatura ainda enumera como outras falhas: 1) a escassez de determinados bens essenciais ou condições de produção (por exemplo, nas telecomunicações as frequências de transmissão), 2) situações de *desigualdade de poder de negociação* (casos de monopônios, mas também de poder geralmente inferior de negociação dos assalariados); 3) *necessidades de racionalização*, quando essa é dificilmente atingida pelos mecanismos de mercado; 4) situações de *risco moral*, tipicamente presentes quando o comprador não se identifica com o pagador da compra (por exemplo, no caso de serviços previdenciários, no qual o consumidor perde interesse em racionalizar o seu consumo, geralmente em grande parte pago pelo governo ou outros segurados); 5) razões de *interesses estratégico-militares* e 6) de *política social* (GIFONI NETO, 2002, p.20).

Em linhas gerais, verificou-se uma tendência à *regulação implícita* dos setores de infra-estrutura, em razão de o órgão regulador inserir-se em autarquias ou mesmo empresas mistas e estatais (geralmente um órgão gestor ou até mesmo uma empresa operadora estatal). Nesse contexto, os planos de investimento e a política de preços das prestadoras desses serviços foram utilizados como instrumentos de promoção de bem estar social e de universalização dos serviços. Nessa concepção, tais setores assumiram caráter estratégico, sendo alvo de políticas industriais de intervenção direta do Estado, viabilizando a constituição de monopólios públicos que tinham reduzido grau de internacionalização e operavam em mercados nacionais bem definidos.

“A regulação tradicional constitui uma intervenção voltada a não induzir maior concorrência, mas a substituí-la por instrumentos e metas administradas publicamente em atividades econômicas caracterizadas pelas falhas de mercado” (POSSAS *et al.*, 1997).

Segundo GIFONI NETO (2002, p.30) “as revoluções tecnológicas, políticas e sociais, que contribuíram para a redução da escala mínima necessária ao fornecimento de diversos serviços de infra-estrutura e para a pressão de demanda por maior customização de serviços fizeram com que as economias de diversificação, em certos casos, passassem a ser mais significativas do que as economias de escala, viabilizando a entrada de novos agentes”. Neste ambiente de transição, verifica-se um ponto de

inflexão nas políticas regulatórias, que assumem duas vertentes concomitantes. “A primeira é a reforma dos instrumentos regulatórios tradicionais, que passam a ser complementados por mecanismos de incentivos à eficiência produtiva. A segunda é a introdução de uma nova forma de intervenção regulatória nos setores de infra-estrutura, configurando um padrão de regulação reativa, caracterizado por uma ação destinada à prevenção e repressão de condutas anticompetitivas (antitruste), de acionamento mais eventual” (POSSAS *et al.*, 1997).

“O processo de regulação da infra-estrutura está condicionado a uma ampla reestruturação dos setores, conduzindo ao desmonte de situações de monopólio natural, separando determinadas atividades de outras e regulando diferentemente os segmentos potencialmente competitivos. Nessa diretriz, alguns serviços deixam de ostentar a configuração de serviço público, no sentido tradicional da expressão” (MORAES, 1997).

Para o exercício da função regulatória o Estado dispõe de um arsenal vasto de instrumentos, que podem, conforme proposta de BUTTON (1992), ser classificados em:

- *instrumentos fiscais*: impostos e taxas, multas, incentivos fiscais, subsídios, política tarifária, controle e acompanhamento de custos, incluindo-se o tabelamento de preços;
- *instrumentos de comando e controle*: controle de entrada e saída do mercado, controles da qualidade e quantidade da produção; no caso mais extremo, execução direta de atividades econômicas com base na propriedade estatal dos meios de produção;
- *demais instrumentos*: legislação e medidas *antitruste*, disposição de informações obrigatórias, regulamentação da responsabilidade civil e a criação de direitos negociáveis de propriedade (os produtores *adquirem* o direito de produzir externalidades negativas desde que compensem ao governo ou aos diretamente afetados) .

Não basta apenas se utilizar destes instrumentos para garantir um bom desempenho na função, o Estado deve, conforme MORAES (1997), garantir uma certa “flexibilidade regulatória e contratual, a qual permitirá a coexistência dos elementos necessários ao atendimento das principais finalidades da concessão de serviços públicos: o atendimento aos direitos do consumidor, a eficiência da concessionária e a prestação adequada dos

serviços, em relação à qualidade, regularidade e modernidade, à segurança e à proteção ambiental”.

2.3 AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES - ANATEL

Para BARROSO as agências reguladoras são: “autarquias especiais criadas por lei, tanto no âmbito federal como estadual, com o fim de regular e fiscalizar determinados setores da ordem econômica” (BARROSO, 2002, p.131).

As agências, portanto, são autarquias sob regime especial, isto é, são entes descentralizados da Administração Pública com personalidade jurídica de direito público, “com autonomia político-administrativa e econômico-financeira”(BARROSO, 2002, p.121), com patrimônio e receitas próprias, com a finalidade de controlar um setor de atividades de interesse público em nome do Estado brasileiro. Para regular o setor de Telecomunicações foi criada a ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações), pela Lei n ° 9472/97, autarquia vinculada ao Ministério das Comunicações, cuja competência é controlar, regular, fiscalizar os serviços de telecomunicações;

MELLO e MELCHIOR (2002) definem a ANATEL da seguinte forma:

“Anatel é um órgão estatal, cuja natureza é de autarquia especial, concebido para atuar de forma isenta no que diz respeito às telecomunicações, na defesa dos interesses do Estado e do cidadão, estimulando a competição, a universalização dos serviços, a qualidade e a atualização tecnológica. Dessa forma, entre suas funções, está a defesa da livre iniciativa, no setor de telecomunicações, assegurando a ampla e justa competição entre todas as prestadoras, mediante ações tendentes a corrigir os efeitos da competição imperfeita e a reprimir infrações da ordem econômica. A Agência tem poder normativo-regulatório (de elaboração de normas), fiscalizatório e sancionatório”.

Deste modo, deve-se determinar as características: natureza jurídica, estrutura funcional, competência e atribuições como órgão regulador e fiscalizador do setor.

2.3.1 Natureza Jurídica

Trata-se de uma autarquia especial, ou seja, uma entidade da Administração Pública Indireta. A agência é uma pessoa jurídica de direito público, de âmbito federal, autônomo – embora com controle estatal, criada por lei específica, cujo objetivo de exercer determinada função pública. Para garantir a autonomia e independência possui patrimônio, receitas e atribuições próprias.

Principalmente, possui autonomia decisória, o que permite estabelecer objetivos e prerrogativas adequadas ao exercício das operações das empresas do setor. A independência também abrange na prerrogativa para compor conflitos entre os interesses de concessionárias e usuários, controlar as atividades realizadas no setor, fiscalizar as política tarifária.

A autonomia financeira se encontra na possibilidade da autarquia arrecadar e gerenciar suas receitas, por meio do Fistel. Quanto à autonomia administrativa refere-se ao fato da agência não estar subordinada a nenhum outro ente administrativo, sendo reforçado pelo fato dos membros com mandatos fixos e servidores nomeados por concurso público. Entretanto, o presidente da autarquia é nomeado pelo Presidente da República, entre os integrantes d Conselho Diretor, sendo vedada a recondução da mesma pessoa ao cargo.

CUÉLLAR (2001) apresenta as seguintes conclusões primárias quanto à sua natureza jurídica:

- a) são entes reguladores, ou seja, atribui-se-lhes uma gama de competências que tornam as agências aptas a definir o regime legal específico de determinado feixe de atividades. Tal se dá de forma imediata (através da positivação de regras) e mediata (através da aplicação de regras preexistentes);
- b) são entes que promovem e firmam as contratações administrativas pertinentes à sua atividade. Ou seja, detêm competência administrativa para outorgar (mediante licitações e contratos) o exercício de atividades (serviços públicos) a terceiros;
- c) são entes fiscalizadores, no sentido de que controlam o cumprimento dos contratos administrativos e a execução dos serviços cuja execução foi outorgada a terceiros ou de atividades econômicas em sentido estrito;

d) são entes com competência sancionatória, pois podem punir, aplicando sanções àqueles que descumprirem as normas vinculadas aos serviços ou atividades econômicas;

e) são entes que mantêm contato direto com o usuário dos serviços (ou atividade econômica) a eles vinculados, exercendo papel de ouvidor de reclamações e denúncias, proporcionando a arbitragem de conflitos, bem como possibilitando a participação dos usuários ou consumidores a audiências públicas.

Portanto, a Anatel, como a Agência Reguladora, é pessoa jurídica de Direito Público, com estrutura formal autárquica especial e competência para regulamentar, contratar, fiscalizar, aplicar sanções e atender aos reclamos dos usuários/consumidores de determinado serviço público ou atividade econômica (CUÉLLAR, 2001).

2.3.2 Funções da Anatel

A principal competência da Agência é implementar a política nacional de telecomunicações. Cabe a Anatel atuar sempre com imparcialidade, legalidade, independência, impessoalidade e publicidade, de modo a promover o interesse público e o desenvolvimento tecnológico e social das telecomunicações.

Segundo a assessoria de comunicação da Anatel: “entre suas atribuições está, ainda, o estabelecimento de restrições, limites ou condições a grupos empresariais para a obtenção e a transferência de concessões, permissões e autorizações. O objetivo é garantir a competição e impedir a concentração econômica no mercado”(ANATEL).

Segundo SUNDFELD a missão das agências o “dever de monitorar setores fundamentais da economia, garantido seu funcionamento orgânico; impedir a degradação dos serviços e aumentar sua qualidade; lutar pela sua universalização e, em benefício da justiça social; proteger o consumidor; atuar contra abusos do poder econômico”.(SUNDFELD, 2002, p.35)

Deve-se ressaltar que as agências reguladoras servem para limitar o poder político e econômico operante, de forma que a regulação dos setores seja concebida para melhor beneficiar os cidadãos, e também não

seja um local de extrapolação do poder. Para limitar as ingerências políticas e econômicas criaram-se soluções que limitam o próprio poder da agência.

A ANATEL possui também como atribuições (LEHFELD, 2002, p.87):

- 1) Expedir regras quanto a outorga, contratos de concessão, fiscalização, bem como editar atos de outorga e extinção de direito de exploração do serviço, aplicando sanções e intervenções;
- 2) Fixar, controlar e acompanhar tarifas dos serviços prestados nos regimes públicos e privados;
- 3) Delinear na esfera administrativa quanto à interpretação da legislação de telecomunicações sobre os casos omissos, compondo conflitos de interesses entre prestadoras de serviços e reprimindo infrações a direito dos usuários;
- 4) Exercer, relativamente às telecomunicações, as competências legais em matéria de controle, prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica, ressalvadas as pertencentes ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade).

BARROSO (2002, p.120) aponta como funções características das agências:

- a) controle de tarifas, de modo a assegurar o equilíbrio econômico e financeiro do contrato;
- b) universalização do serviço, estendendo-o a parcelas da população que dele não se beneficiam por força da escassez de recursos;
- c) fomento da competitividade, nas áreas nas quais não haja monopólio natural;
- d) fiscalização do cumprimento do contrato de concessão;
- e) arbitramento dos conflitos entre as diversas partes envolvidas: consumidores do serviço, poder concedente, concessionários, a comunidade como um todo, os investidores potenciais, etc.

Já FERREIRA FILHO (2002, p.141) utiliza-se da expressão poder, para definir as funções da Anatel:

... as agências tem o poder de policia administrativa no campo que lhes foi deferido pela lei. Igualmente, cabe-lhes promover as eventuais licitações para as tarefas do setor, bem como fiscalizar os serviços prestado (...) Gozam do poder de julgar (...), pois estão habilitadas a dirimir litígios, seja os que envolvam empresas que exerçam atividade por elas controladas, seja entre estas e os usuários. (...) Gozam de poder normativo que, na letra das leis instituidoras é amplíssimo.

CUÉLLAR (2001) prefere definir como objetivos mediatos principais que podem ser atribuídos aos entes reguladores são:

- regulação da atividade sob sua tutela (normatização, aplicação das normas legais, regulamentares e contratuais);
- realização de licitação para escolha do concessionário, permissionário ou autoritário e celebração de contrato de concessão ou permissão ou prática de ato unilateral de outorga da autorização (nas hipóteses que envolvam serviços públicos);
- fiscalização de contratos e da execução do serviço, mediante a adoção de medidas para controle das tarifas, manutenção de serviços adequados, universalização do serviço, fomento ao aumento da competitividade;
- fiscalização da atividade econômica em questão e adoção de medidas para controle da qualidade dos serviços e/ou bens ofertados e monitoração dos preços exigidos;
- arbitragem de conflitos;
- aplicação de sanções;
- exercício de papel de ouvidor das reclamações e denúncias dos usuários;
- proteção dos direitos dos usuários ou consumidores.

Neste sentido, caberia as agências cumprir seriamente, isto é com independência, moralidade e lealdade, as atividades de fiscalização e prevenção, a fim de que os serviços regulados estejam ao alcance de toda população. Quanto a fiscalização as agências devem “impedir a prática de políticas anticoncorrenciais por parte das empresas prestadoras, até porque a regulação foi criada como ferramenta de combate ao monopólio, duopólio e trustes, principalmente em relação aos serviços que por questões técnicas, impedem, ou dificultam, a competição”(FERREIRA FILHO, 2002, p. 188).

Segundo MORAES (1997), “os entes regulatórios não têm competência para atuar fora das normas que definem as suas atribuições, baseadas geralmente e principalmente na especialidade, conferidas em razão do segmento específico em que atuem”. Assim, no Brasil, em face de uma situação de violação de dispositivos legais, regulamentares e contratuais atinentes à delegação, mas que configure, igualmente, infração à disciplina de abuso do poder econômico, cabe à agência reguladora encaminhar ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, o conhecimento de tal situação para os procedimentos repressivos e sancionadores cabíveis. No que confere à delegação para o exercício de

funções normativas, ela encontra sua limitação em sede legislativa, que define as atribuições delegadas.

2.3.3 A Anatel e a Política Antitruste

A separação estrutural entre os segmentos competitivos e monopolistas das empresas incumbentes objetiva eliminar as práticas de subsídios cruzados e a discriminação do acesso por parte do monopolista. As maiores críticas quanto a essa abordagem são as perdas de economia de escala e escopo entre os segmentos inter-relacionados, perda de sinergias internas à firma e dificuldade da arbitragem sobre as distintas linhas de negócios que serão franqueadas.

Em relação ao controle e acompanhamento do processo de concentração de mercado (fusões e aquisições), segundo GIFONI NETO (2002, p. 46):

o novo ambiente de mercado da maioria dos setores de infra-estrutura, com a entrada de novos agentes e o aumento da competição, exige a incorporação de modernos instrumentos regulatórios de defesa da concorrência e controle de poder de mercado, aliados aos mecanismos regulatórios tradicionais. Esses desafios requerem a articulação entre os órgãos reguladores e entidades de regulação antitruste para o adequado acompanhamento e fiscalização de acordos de mercado, aquisições acionárias e de eventuais abusos de poder de monopólio.

A regulação segundo Gesner de OLIVEIRA (2004, p.60) “pressupõe uma determinada estrutura de mercado”, substituindo os mecanismos de funcionamento de mercado “diante das falhas de mercado consideradas insuperáveis”, isto é, quando o custo da falha de mercado “fosse superior ao da intervenção governamental”. Já a defesa da concorrência “atua inclusive sobre a estrutura”, tendo uma atuação mais geral, podendo prevenir configurações anticoncorrenciais, tornando prescindível a própria regulação”.

Segundo SALOMÃO FILHO (1998, 209) a regulamentação é compatível com o direito concorrencial e com o sistema constitucional brasileiro. “Ela é nada mais nada menos que um instrumento de controle

eficaz de uma situação cujas conseqüências lesivas aos consumidores e aos próprios concorrentes podem ser presumidos”.

Todavia, questiona-se se as agências reguladoras estariam imunes/isentas da atuação do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência. “A preocupação que norteou a solução... consistia em assegurar a harmonia entre a aplicação uniforme das políticas de defesa da concorrência e a observância das especificidades de cada setor e das competências das respectivas autoridades” (ROCHA, OLIVEIRA, 2003, p.232).

Sobre este respeito o CADE já se manifestou, através do voto do Conselheiro do Celso Capilongo⁵, no sentido de que toda imunidade ou não aplicação da legislação antitruste deve ser explícita, e ela inexistente no direito brasileiro, portanto os setores regulamentados pelas agências não estariam imunes ao controle dos entes de defesa da concorrência. A não ser que seja editada lei prevendo expressamente a isenção.

Além disso, autores como Calixto SALOMÃO FILHO (1998, p.210), também não reconhece a teoria da imunidade à legislação antitruste explícita: a Constituição brasileira não prevê qualquer imunidade expressa à aplicação do direito antitruste.

Afirma-se ainda que seria inconstitucional a aplicação da substituição, mesmo que o órgão específico tenha atribuições para tanto, infringiria o artigo 173, §4º da Constituição Federal, e ilegal, por infringir os artigos 20 e 21 da Lei 8884/94, podendo ser contestado judicialmente ou pelo CADE (SALOMÃO FILHO, 2002, p. 218).

Portanto, para OLIVEIRA há uma tendência de que seja estabelecida competência complementar, como é caso da legislação de telecomunicações, em que a competência entre as autoridades não se sobrepõe, a agência cuidaria da “regulação técnica e econômica enquanto a autoridade de defesa da concorrência aplica a lei antitruste”(OLIVEIRA, 2004, p.66).

⁵ CADE. Voto, Banco Finasa de Investimentos S/A. (Ato de Concentração n 08012.6762/2000-09), voto, p. 5.

Além do mais, como ressalta SUNDFELD (2002, p.21-22), que não há conflito de competência entre as agências e o CADE:

as agências de regulação dos serviços federais... não absorveram, em relação a seus respectivos setores da economia, competência típica do CADE, que as possui também nestes setores. Mas as novas agências cumprem novo papel jurídico relevante quanto a concorrência, seja exercendo poder normativo na definição do setor (casos ANATEL e ANEEL), seja atuando como prestador dos processos a serem submetidos ao CADE (caso da ANATEL).

Verifica-se na prática uma articulação dos órgãos de defesa da concorrência e das agências reguladoras dos setores de infra-estrutura. Pois, ainda é incerto o reconhecimento de uma imunidade a lei antitruste para os órgãos reguladores federais (SUNDFELD, 2001, p.240).

O órgão regulador segundo Bolívar ROCHA e Nereu OLIVEIRA estabelece sob sua jurisdição normas sobre preço, quantidade e condições de entrada, podendo impor limites a atuação em cada segmento e à participação cruzada em segmentos. (SUNDFELD, 2001, p.240). A razão é que em alguns segmentos subexistem setores de monopólios naturais devido elevados custos fixos. Segundo ROCHA e OLIVEIRA é nesses casos que a regulação se impõe para impedir práticas anticoncorrenciais e estabelecer concorrência no setor pelo controle de preços e limitações a atuações cruzadas. Por isso, muitas hipóteses há a preferência pela regulação como ocorre na rede de transmissão (ROCHA , OLIVEIRA, 2002, p. 236).

Além do posicionamento favorável do CADE a respeito a cooperação com os entes reguladores, na prática as agências reguladoras já vem estabelecendo convênio com os órgãos do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, a respeito da atuação cooperada.

O próprio CADE através da Resolução 15, de 19 de agosto de 1998, dispôs que nos casos do Título VII da Lei n 8884/94, envolvam para análise e/ou instrução a participação de agências de regulação, serão utilizados procedimentos desenvolvidos em conjunto com cada órgão". Cabe ainda

dizer que todas as agências tem previsão de como estabelecer/ promover/ atuar de forma a implementar a concorrência no setor.

Desta forma o órgão concorrential estaria estabelecendo uma competência concorrente em que tanto “as autoridades de defesa da concorrência quanto as regulatórias têm competência para aplicar sanções antitruste, bem como para estabelecer regras de regulação econômica”(OLIVEIRA, 2004, p.65).

Via de regra as agências estão adotando uma estratégia dúplice, de forma a diminuir as características de monopólio no setor e a introdução de um sistema competitivo gradual, aumentando o número de agentes no setor, de outro lado o controle dos atos no setor pela regulação. Podendo, muitas vezes, se disposto em lei, as agências atuarem na prevenção e controle dos atos infracionais a ordem econômica no setor em que atua.

Na própria lei constitutiva da ANATEL, (Lei Geral de Telecomunicações n.º 9472/97) estabeleceu-se que a agência substituirá a SEAE e SDE, no exercício das funções destas no processo, nos casos em que tenha por objeto a regulação de condutas e estruturas, ressalvada a competência do CADE, uma vez que não foi realizado convênio entre a Corte Anticoncorrencial e a ANATEL. Tendo então uma opção mais calara pelo sistema concorrential por parte do legislador.

SUNDFELD (2002, p. 216) diverge deste posicionamento, pois entende que não se excluiu a competência da SDE e da SEAE. A LGT teria autorizado a ANATEL exercer tais competências concorrentemente com as duas secretarias. Complementando tal posicionamento Vera SCARPINELLA, escreve que não foi atribuída a ANATEL exclusividade ou privativa para instaurar o processo, e muito menos se falou em uma preferência da agência. Garantindo desta forma um direito e dever da ANATEL de participar e trazer informações ao processo.

O CADE na Resolução n.º. 15 estabeleceu que “nos casos previstos no Título VII da Lei n.º. 8884/94, envolvam para a sua análise e/ou sua instrução a participação de agências de regulação, serão desenvolvidos procedimentos em conjunto com cada órgão”. Ainda, por meio de uma

portaria conjunta entre os dois órgãos foi criada uma comissão que seria encarregada de elaborar uma proposta de cooperação entre os dois órgãos e determinando os procedimentos operacionais na prevenção e punição de infrações contra a ordem econômica, quando for matéria de ambas as entidades.

Destarte, a Norma nº. 4/98 e a Resolução nº. 76/98, ambas da ANATEL, dispuseram de forma detalhada a operacionalização. A Norma nº 4/98 estabeleceu a respeito procedimento para apresentação de atos de concentração a agência. Já a Resolução nº 76/98 tratou do procedimento de apuração e repressão de infrações a ordem econômica. Desta forma, há uma regulamentação a respeito do controle de condutas e de estruturas, bem como se criou dentro da agência um Comitê de Defesa da Ordem Econômica, instituído pela Resolução 58/98 (ROCHA, 2002, p. 250-251).

Segundo LEHFELD (2002, p. 89) a atuação do CADE no setor de telecomunicações “é garantida pelo art. 7º da Lei 9472/97, a qual determina que as normas de proteção à ordem econômica são aplicáveis ao setor”. Portanto, qualquer ato que implique em concentração de mercado prejudicial à ordem econômica será submetido às regras da Lei 8884/94 e à apreciação do CADE, por meio da ANATEL. Ressalta ainda LEHFELD que :

Há a obrigatoriedade de as prestadoras de serviços de telecomunicações remeterem ao crivo do CADE, por intermédio da ANATEL, que elaborará parecer prévio qualquer ato que represente aumento de concentração de poder de mercado. Tem amplos poderes a ANATEL para a defesa da competição no setor de telecomunicações, por meio de controle de fusões, aprovação de atos de aquisições de controle acionário,.... sendo de sua competência agir a *priori*, deixando o CADE a função de atuar posteriormente, caso a caso, sempre que houver acionamento da agência setorial julgando se o ato em questão configurou-se ou não em infração à ordem econômica.

Na prática a atuação do CADE e da ANATEL não é harmoniosa, segundo LEHFELD (2002, p. 90), pois a agência “pode transferir atos de outorga (concessões e autorizações) a outras companhias, desde que isso não implique em alteração do controle acionário”, conforme estabelecido no

artigo 71 da LGT, competência esta que antes era exercida exclusivamente pelo CADE, e que pode vir a conflitar.

Ocorre que a partir de 2002 possibilitou-se que as *incumbents*⁶ e as espelhos atuassem em outras áreas fora da concessão e modificassem seu controle acionário, criando parcerias e gerando novas empresas, desde que cumpridas as metas de universalização e de qualidade. Deste modo não se sabe ainda como vai ser controlado os atos de concentração.

Quanto à delegação das funções da Secretaria de Direito Econômico e da Secretaria de Acompanhamento Econômico ao órgão regulador, a LGT dispõe que cabe a ANATEL elaborar parecer prévio, a qualquer ato que incorra ou possa incorrer em aumento do poder de mercado, remetendo ao crivo do CADE a aprovação ou não do ato.

SALOMÃO FILHO (2002, p.228) fala que o controle dos atos por parte do CADE será em grau de recurso quanto ao controle de estrutura, já que a investigação e controle preliminar é competência da agência reguladora. Já ao controle de condutas a competência é do CADE quanto a aprovação ou não da operação.

Segundo LEHFELD (2002, p.91), uma atuação em harmonia e conjunta do órgão regulador e do órgão de defesa da concorrência, tanto procedimental, quanto decisória, será importante para atingir os objetivos esperados para o setor. Caso contrário estará se comprometendo de forma perigosa a eficiência da abertura do mercado para a livre concorrência. A atuação coordenada da ANATEL com o CADE também ajudará na credibilidade e legitimidade do órgão regulador frente aos agentes do setor.

Apesar de estabelecidos convênios entre SBDC e as agências, estes ainda padecem deficitários, principalmente quanto ao controle concorrencial estrutural. Na verdade, foi dificultada a cooperação ao invés de ampliada. Os requerentes devem apresentar suas notificações em quatro vias e não mais em três vias, e ainda os prazos previstos para a manifestação das agências não têm sido cumpridos, atrasando ainda mais o

⁶Expressão utilizada como sinônimo de concessionárias no ramo das telecomunicações.

procedimento de análise, pois é realizado por suposições de ato: para que se inicie nova etapa, já deve ter sido concluída a anterior. Há constatação de demasiada repetição de tarefas, uma vez que os pareceres elaborados pelas agências seguem o mesmo panorama dos elaborados pela SEAE. Conforme visto, a única que se excetua do problema é a ANATEL que substitui a SDE e SEAE (ROCHA e OLIVEIRA, 2002, p. 251).

O que tem ocorrido é uma grande dificuldade da cooperação entre os entes reguladores e autoridades antitruste. Criou-se mais uma autoridade para que o administrado recorra a respeito de concorrência, com exceção, já mencionada, da ANATEL. No plano prático a intervenção das agências segundo ROCHA e OLIVEIRA (2002, p.121):

a jurisprudência do CADE tem mostrado instancias em que algum grau de abstenção tem sido adotado quando o Colegiado viu-se diante da regulação setorial. O que parece neste particular é que a análise das decisões do CADE permite inferir dois fenômenos. Em primeiro lugar, parece haver um cuidado para evitar qualquer reconhecimento expresso da possibilidade de imunidade antitruste no contexto da atuação dos órgãos federais. Apesar disso, e é esse o segundo fenômeno a observar, se não há aplicação, ainda que tímida, de imunidade as decisões do Colegiado não deixam, em diversos casos, de emprestar conseqüências, no que diz respeito a sua própria análise, à regulação setorial, como a admitir um papel ao regulador no que diz respeito as preocupações concorrenciais: disso decorre o grau de abstenção mencionado.

Deste modo, ROCHA e OLIVEIRA (2002, p.252) concluem que: “Visivelmente, o legislador não atentou para o funcionamento, do ponto de vista do desenho legal e da operação prática, do sistema de defesa da concorrência, o que teria permitido clareza quanto às atribuições dos respectivos órgãos”. Já Ana Maria de Oliveira NUSDEO (2001, p.188-189), conclui como um desafio:

coloca-se, assim, o desafio, para as autoridades administrativas e para o interprete do Direito de modo geral, de coordenar adequadamente a atuação das agências e dos órgãos de defesa da concorrência. A sobreposição de esferas administrativas, nesse sentido, longe de ser um mal, gerador de dificuldades burocráticas e operacionais, apresenta-se como uma vantagem do sistema, propiciando que a intervenção dos órgãos de defesa da concorrência se coloque como uma instância revisora das decisões ou omissões no âmbito das agências reguladoras, de

maneira a corrigir eventual 'contaminação' que as agências possam sofrer em decorrência da influência direta das empresas do setor.

Embora as especificidades da regulação, mesmo em setores que não são mais monopolistas, impeçam uma aplicação pura e simples das técnicas usadas pela economia antitruste, estas são um referencial muito rico, provavelmente essencial, para buscar prevenir as condições estruturais e estratégicas que viabilizem possíveis condutas anticompetitivas nos mercados regulados e em setores eventualmente abrangidos pelas empresas que aí operam.

Entretanto, a simples remoção de limitações ao acesso aos mercados que dependem dos serviços de rede e mesmo a eliminação de barreiras à entrada nos mercados de serviços de infra-estrutura não garantem a introdução de competição. Após a abertura de sistemas monopolizados, as operadoras monopolistas ou dominantes estabelecidas mantem, dada suas vantagens técnicas, financeiras e comerciais, durante longos períodos de tempo, suas posições dominantes. Tais posições permitem que estas introduzam estratégias anticompetitivas. Os órgãos regulatórios devem estar, portanto, atentos para as implicações de suas políticas sobre as condições de concorrência nos setores de infra-estrutura.

3 AÇÕES REGULATÓRIAS PARA INCENTIVO DA COMPETIÇÃO

A reforma das telecomunicações teve por ideal introduzir a competitividade no setor. Alguns pontos nortearam a construção do cenário desejado, como ter operadoras de abrangência nacional ou operadoras de abrangência regional (FREITAS, 2002).

A opção tomada, segundo FREITAS (2002), foi a regionalização com a argumentação de que “a criação de duas grandes empresas nacionais, com infra-estrutura complementares, traria riscos e incertezas em relação a possibilidades de colusão e, conseqüentemente, à introdução de um ambiente competitivo, aumentando bastante as dificuldades de regulação”. Os motivos desta opção de regionalização foram os seguintes: as três a cinco empresas seriam compatíveis com as necessidades de geração própria de recursos e com as metas de investimento no setor. Ou seja, seriam empresas de grande porte, sendo este desejável face às metas gerais do projeto e, possivelmente comparáveis, neste quesito, a congêneres latino-americanas; ter-se-ia a focalização de investimentos por regiões do país; facilitaria o trabalho do órgão regulador, pois existindo diversas companhias atuantes, o risco de monopólio seria reduzido; haveria também incentivos às metas de investimento e obrigações de serviço universal.

Além disso, “a regionalização consideraria a contigüidade geográfica e a topologia da rede anterior, de modo a reduzir eventuais dificuldades de natureza político administrativo e técnica. Outro aspecto importante era a homogeneidade da região, que facilitaria tanto o órgão regulador, que não precisaria adotar regras diferenciadas para uma mesma empresa, em função das variações no mercado que ela atende” (FREITAS, 2002).

A regionalização também tinha caráter estratégico, pois possibilitava gerar condições atrativas para investidores, especialmente estrangeiros, garantindo a escala de operação das empresas a serem vendidas (FREITAS, 2002).

Para FREITAS (2002) outra questão crucial era:

“a limitação do número de atuantes em cada região Optou-se pela introdução em um primeiro momento pela introdução de um duopólio, que traria facilidades para o planejamento do processo de outorga, restrições às guerras de preços com a competição limitada e maior possibilidade de controle do órgão regulador. Após a consolidação das operadoras, e expansão da rede de telecomunicações, a escolha foi pelo número ilimitado de operadores. Tal estruturação foi tomada, uma vez que se acreditava que a não existência de uma estrutura duopolística rígida dificultaria acordos entre os operadores para a divisão geográfica do mercado, deste modo com um número ilimitado sempre haveria uma nova empresa disposta a investir para atender a um mercado que apresente demanda não satisfeita. A interconexão livre e a possibilidade dos novos operadores adquirirem, dos antigos operadores dominantes, acesso a suas redes nos pontos em que realmente tiverem necessidade, reduzirão os investimentos em infra-estruturas duplicadas. Tanto o livre acesso a redes e eminência de novos entrantes nas áreas de demanda insatisfeita deveria favorecer o crescimento da competição e, associados à remoção das obrigações impostas inicialmente aos antigos operadores dominantes, permitiria que, a médio prazo, um mercado efetivamente competitivo fosse instalado, requerendo menor intervenção do órgão regulador”.

A separação dos serviços em locais e longa distância e a introdução de regime de competição entre as empresas exploradoras desses serviços, através das espelhas também contribuíram para uma melhor estruturação do mercado.

Há também fatores exógenos os quais não serão mais profundamente estudados como o desenvolvimento tecnológico que possibilitou a descaracterização do setor de monopólio natural, pois barateou os custos de implantação, viabilizando a exploração do serviço por mais de uma empresa.

Outro fator importante foi a criação de uma agência reguladora, a Anatel, o qual seria responsável pela regulação, fiscalização, normalização e a promoção de atos que incentivem a competição no setor. Ademais, cabia a Anatel fiscalizar as duas premissas da Lei Geral das Telecomunicações a universalização e a competição⁷.

Outro aspecto na promoção da competição é a atribuição de mediação de conflitos concedido a agência entre operadoras no caso de acesso a recursos compartilhados (redes, dutos, serviços, canais, etc.),

⁷ Utiliza-se o termo competição e não concorrência, pois esta pressupõe a livre entrada e saída de agentes no setor, o que não é possível, devido a necessidade de autorização expressa da Anatel.

conforme previsto na LGT. “A garantia de acesso a tais “gargalos” é fundamental para se estabelecer a concorrência nesses mercados, pois a necessidade de duplicação dessa infra-estrutura implicaria numa forte barreira de entrada a concorrentes. A empresa incumbida, por outro lado, pode dificultar a entrada de concorrentes dificultando o acesso à sua rede ou colocando preços de acesso muito elevados. Caberá, então, a intermediação do órgão regulador no sentido de estabelecer preços e condições de acesso que viabilizem a competição” (LINS, 2001).

Serão estas condições de acessos geradas pela autoridade regulatória que será abordado no presente capítulo, ou seja, a regulação tarifária, as assimetrias pro entrantes, a interconexão, o unbundling, a portabilidade numérica e o controle de fusões e aquisições.

3.1 REGULAÇÃO TARIFÁRIA

Um dos aspectos mais relevantes da regulação econômica é a busca de um modelo tarifário que preserve os interesses dos consumidores, garanta a rentabilidade dos investidores e estimule a eficiência setorial, tarefa das mais complexas tendo em vista o contexto de informação assimétrica (PIRES e PICCININI, 1998).

A escolha do critério tarifário inclui a forma de controle e ajuste dos preços a serem cobrados, o grau de liberdade de variação destes preços de acordo com as diferentes categorias de consumidores e a estrutura de produtos e serviço sobre a qual incidem (POSSAS *et al.*, 1997).

A modalidade escolhida pela Anatel de tarifação foi a do custo marginal. Segundo BAUMOL e SIDAK (1994), a missão regulatória deve determinar regras de comportamento para a empresa monopolista como se esta estivesse operando sob livre mercado, pois, teoricamente, a eficiência econômica ocorre quando, sob concorrência perfeita, os preços igualam-se aos custos marginais. “Entretanto, a grande dificuldade de aplicação do princípio do custo marginal na tarifação dos setores de infra-estrutura deve-

se ao fato de que esses serviços envolvem vultuosos investimentos em capital fixo e, em geral, apresentam retornos crescentes de escala (custos marginais decrescentes). Isto significa que a tarifação pura e simples pelos custos marginais geraria o risco de não remunerar nem mesmo a parcela de capital variável utilizada para o atendimento ao consumidor” (GIOFONI, 2002, p.30).

Segundo GIOFONI NETO (2002, p. 46) “a despeito de todos os esforços teóricos, o critério de tarifação pelo custo marginal traz uma série de dificuldades para sua aplicação prática, cabendo destacar as seguintes: assimetrias informacionais; penalização dos usuários de pico pelo acréscimo dos custos fixos; análise de custo-benefício para o desenvolvimento e a adoção de medidores adequados de consumo (digitais); e aquisição de *expertise* para modelagem de previsão de elasticidade e de curvas de demanda”.

3.2 ASSIMETRIA PRO ENTRANTE

Quando foi introduzido o regime de duopólio privado, pela Anatel, esta garantiu assimetrias pro entrantes em favor das empresas espelhos e espelinhos, dada a vantagem competitiva que as empresas concessionárias já possuíam ao herdarem a infra-estrutura das estatais, aqueles disporiam de um período inicial de monopólio de fato, clientes cativos, marca conhecida no mercado (FREITAS, 2002).

As assimetrias consistem na existência de um “conjunto de direitos e deveres que diferem de um prestador de serviços para outro, mesmo quando ambos fornecem serviços equivalentes e atuam num mesmo lugar geográfico” (CARVALHO, DE APULA, 1999).

Desta forma, definiu-se que seriam impostas obrigações diferenciadas, entre concessionárias e autorizadas, devido a consciência de que mesmo com a entrada dos espelhos e espelinhos, durante algum tempo as incumbentes seriam dominantes, portanto, injusto impor aos novos operadores as mesmas obrigações. Segundo FREITAS (2002): “As

assimetrias pró-entrantes buscam atrair novos operadores, limitar o poder de mercado das *incumbentes* e possibilitar a instauração gradual de amplo ambiente competitivo. A regulação pró concorrencial tem, então, um importante papel no balanceamento de diferentes condições de entrada das organizações no mercado” (FREITAS, 2002).

Entretanto, as obrigações impostas pelo Plano Gerais de Outorga, quanto à universalização, seriam retiradas após a introdução de um ambiente competitivo. “As obrigações da concessionárias consistiam em: continuidade, qualidade e atendimento; obrigações de universalização; sujeição à regulação tarifária estabelecida pela Anatel (price cap system); separação contábil ou custos transparentes para o órgão regulador” (FREITAS, 2002, p.20).

Já as entrantes foram exigidas:” a demonstração de capacidade técnica e de marketing; apresentação de um plano de negócios viável; a contribuição para o financiamento do serviço universal; tarifas razoáveis e qualidade”.(FREITAS, 2002, p.20)

Portanto, a regulação das telecomunicações com a entrada da iniciativa privada, necessita de diversas salvaguardas para evitar práticas anticompetitivas por parte das empresas envolvidas. “Não se trata apenas de medidas de correção ou sanção, ainda que necessárias. Nesta questão, onde ficam evidentes a existência de poder assimétrico e a grande volatilidade do capital, os compromissos em torno das regras estabelecidas para o setor vão depender da capacidade de arbítrio, mediação e capacitação política das instâncias de regulação” (FREITAS, 2002, p.20).

Portanto, o estabelecimento de assimetrias regulatórias que equilibrem diferentes condições de entrada é crucial para que desvantagens competitivas minimizadas, visando equilibrar as condições de mercado.

Além do mais, o estabelecimento destas condições regulatórias pro entrantes auxiliam na criação de condições de incentivos ao cumprimento das metas de universalização e o estímulo à entrada de novas empresas, através do *cream skimming*, equilibrando as relações entre *incumbentes* e entrantes (FREITAS, 2002, p. 21).

O recurso ao *cream skimming* permite que entrantes atuem em segmentos mais rentáveis, com preços mais baixos que as *incumbentes*, desde que estas últimas são obrigadas a utilizar subsídios cruzados para financiar obrigações de universalização. As assimetrias regulatórias exigem do regulador um acompanhamento detalhado da dinâmica do mercado e avaliação permanente para definição do *timing* de mudanças necessárias.

Pires (1999) destaca seis critérios de assimetrias regulatórias empregados pela Anatel na regulação do segmento de telefonia fixa: “no regime de exploração, na estipulação da área de atuação, na proibição de expansão de atividades, no incentivo à universalização, na proibição de diversificação das atividades e, por fim, na utilização de novas tecnologias”.

São eles:

- “1). As *incumbentes* exploram os serviços no regime público, estando sujeitas ao controle tarifário e às metas de universalização, que devem ser autofinanciadas, no curto prazo, com suas próprias receitas, enquanto as entrantes tem autorizações no regime privado. No entanto, os termos de autorização das empresas-espelho prevêem, também, a observância de preços-limite para os serviços e o cumprimento das metas por parte dessas empresas entrantes, em escalas mais flexíveis do que as exigidas das concessionárias.
- 2) Quanto à área de atuação, diferentemente das empresas-espelho e da Embratel, as demais concessionárias de telefonia fixa atuam em subconjuntos regionais, sendo permitido às entrantes a participação acionária em mais de uma autorizada por região.
- 3) O critério de autorização para a expansão das atividades estabelece um período de transição diferenciado, no qual as concessionárias (até 31.12.2003) e as empresas espelho autorizadas (até 31.12.2002) são impedidas de ampliar ou diversificar suas atividades, o que não acontece com as autorizadas a partir de 2001, que não terão que obedecer a nenhuma restrição de atividade.
- 4) Quanto ao incentivo para a universalização dos serviços, apenas a partir do cumprimento de metas de universalização em cada uma das regiões do PGO será permitida a entrada em outros mercados, sendo que o prazo original para a permissão pode ser reduzido caso o cumprimento dessas obrigações seja antecipado.
- 5) No que se refere à possibilidade de diversificação, as concessionárias, diferentemente das autorizadas, não podem adquirir empresas de TV a cabo e devem constituir subsidiárias para a diversificação dos serviços.
- 6) Por último, quanto ao uso de novas tecnologias, foi criada uma reserva temporária de mercado (até 2001) para os entrantes, da tecnologia *wireless local loop* (WLL), com a intenção de contestar o mercado das *incumbentes*”.

A partir de 2003, as autorizadas, que tenham cumprido todas as metas estabelecidas nos contratos, podem entrar em qualquer segmento de mercado ou de serviço. E, desde 2004, as concessionárias também poderão entrar em qualquer segmento de mercado ou de serviço, desde que cumpridas as obrigações de universalização e qualidade previstas. Entretanto, apesar de concedida as certidões de cumprimentos de metas, apenas há concorrência entre elas no segmento de longa distância nacional e internacional e o mercado corporativo, entretanto, no ramo residencial a concorrência é mínima.

Possibilidade de prestar seu serviço pela tecnologia *Wireless Local Loop* (WLL), o que implica na desnecessidade de investimento em cabeamentos, dado que esta tecnologia permite a prestação do STFC por antenas.

A respeito da atuação das empresas espelhos, a mais bem sucedida na telefonia local, a Vésper, em que atua como espelho da Telemar e da Telefônica, passou em 2002 por uma reestruturação, devido as dificuldades decorrentes da falta de amadurecimento tecnológico do *Wireless Local Loop* (WLL). Entretanto, ainda as maiores dificuldades para as empresas espelhos estão relacionados aos custos elevados e a limitações na capacidade de sua infra-estrutura.

Ainda, para melhor promoção da concorrência a Anatel ainda em 2001, promoveu licitações para o fornecimento de telefonia fixa em regime privado em pequena escala, por empresas denominadas “espelinhos”, específicas para determinadas cidades. Segundo Lins(2002, p.15) tal recurso objetivava:

“que cidades de pequeno e médio porte relativamente próximas de grandes centros, pouco atraentes às empresas de grande porte, pudessem contar atendimento, ou até com concorrência efetiva, na telefonia fixa residencial. No entanto, a concentração das outorgas dessas áreas (cerca de 900) em apenas 22 empresas, todas com pequeno lastro para a realização de investimentos da ordem de US\$ 1,5 bilhão no total, vem dificultando a viabilidade do modelo, na medida em que o BNDES e os bancos privados resistem a financiar os seus projetos”.

Apesar de ser as empresas espelhos e espelinhos as empresas concorrentes da incumbentes, há doutrinadores como João Freitas FONSECA (2003), que consideram que as concessionárias tem como principal concorrente os pré-pagos da telefonia móvel. Embora, há quem conteste - SUNDFELD (2001)-, pois as tarifas cobradas para ambos os serviços possuiriam valores com diferenças significativas.

3.3 INTERCONEXÃO

Com a privatização das telecomunicações, a participação de mais de uma empresa no setor, a interconexão passou a ocorrer entre redes pertencentes a operadoras que competem entre si. Sem a interconexão seria impossível uma pessoa ligada à rede de um prestador falar com a pessoa ligada à rede de outro e a competição pressuporia que cada novo entrante fosse capaz de ligar para todos consumidores de telecomunicações (BOULOS, 2003, p.38). Deste modo, a regulamentação do tema é tratado cuidadosamente pela Anatel tornando obrigatória quando solicitada (artigos 145 e 147 da LGT).

Deste modo, devido a necessidade da interconexão tanto para maior comunicabilidade, quanto para a competição, a Anatel estabeleceu na sua própria lei instituinte, a LGT⁸, a obrigatoriedade da interconexão e no RGI estabelece os prazos de implantação e acordos entre as operadoras.

No regulamento a Anatel estabelece a seguinte definição para interconexão: “Ligação entre redes de telecomunicações funcionalmente compatíveis, de modo que usuários dos serviços de uma rede possam comunicar-se com os usuários de serviços de outra ou acessar serviços nela disponíveis”⁹.

A definição do BORGES (2003) para interconexão de redes é mais exemplificativa, e auxilia para melhor compreensão:

⁸ Lei 9472/1997, artigo 147. e RGI.

⁹ RGI, art 1º.

Para o usuário de uma rede, por exemplo, a rede da operadora A, poder falar com o usuário de outra rede, por exemplo, a rede da operadora B, é necessário que estas duas redes estejam interconectadas. Sem a interconexão entre as redes, os usuários de uma rede ficam limitados a se comunicar com os outros usuários da sua própria rede. A rede do serviço de telefonia fixa local da operadora A é uma rede distinta da rede do serviço de telefonia fixa de longa distância da mesma operadora A e também distinta de rede do serviço telefonia fixa local da operadora B. Portanto, para que os usuários de todas as redes possam falar entre si é preciso que tenha sido implementada a interconexão entre todas as redes.

Antes mesmo de ocorrer a privatização, a agência reguladora publicou o Regulamento Geral de Interconexão (RGI), nº 40/98, o qual visa estabelecer regras básicas de interconexão de redes nos serviços de telecomunicações. Reformulando os preços e condições de interconexão, a Anatel emitiu a Resolução 410/2005, cujo objetivo era reduzir os preços de interconexão praticados em até 40%. Pois, conforme BOULOS (2003, p.39), se a agência apenas estabelecesse a obrigatoriedade não seria suficiente para garantir condições justas, pois o poder de barganha das detentoras de maior rede certamente seria utilizado.

A RGI remete a uma resolução específica de preços, a Resolução 410/2005, que fixa genericamente os valores cobrados. Porém, conforme alerta BOULOS (2003, p.40) deveria se fixar os preços que atenderiam ao estritamente necessário à prestação dos serviços. A lei teria determinado a precificação baseado nos custos, entretanto continua a questão de como determinar os custos. Para o referido autor, os custos a serem levados em consideração são os de longo prazo, ou seja, os de manutenção e operação, do capital e o reinvestimento na infra-estrutura (BORGES, 2003, p.40),

Entretanto, para que as operadoras que tiveram sua rede utilizadas tenham a respectiva remuneração pelo serviço prestado, a regulamentação determina que a operadora titular da receita tem o dever de remunerar todas as redes envolvidas no encaminhamento da chamada, sendo o valor a ser remunerado acordado entre as partes.

Contudo, atenta BORGES (2003, p. 40), para a maioria das operadoras, foi instituído um limite máximo que pode ser cobrado pelo uso das redes, homologado pela ANATEL. Assim sendo, na prática, o que vem

acontecendo é que as operadoras sempre cobram o valor máximo permitido não havendo negociação durante a fase de acordo do contrato.

Abordando mais especificamente este assunto, BORGES (2003, p. 41), alerta que “o preço de interconexão cobrado pelas operadoras de longa distância, no teto permitido pela regulação, é bem maior que o valor atribuído às próprias concessionárias locais e as operadoras de longa distância, que precisam da rede das primeiras”. Assevera ainda que se as concessionárias locais operassem na longa distância com as tarifas cobradas pelas operadoras de Longa Distância Nacional e Internacional, operariam suas ligações de longa distância nacional com prejuízo. Deste modo as operadoras locais se utilizariam de praticas ilícitas como subsídios cruzados ou do price squeeze (elevação do custo dos rivais por meio do aumento do preço do insumo por ela controlado) para prestarem tais serviços. Para inibir tal pratica é necessário uma forte fiscalização da Anatel e a modificação da precificação de teto de preços para os preços baseados nos custos.

Verifica-se, por outro lado, que os custos de interconexão:

“representam uma parcela significativa no custo total da prestação do serviço, da ordem de 30% a 40% do custo total. Por isso, apesar da regulamentação existente ter procurado estabelecer regras para reduzir os conflitos durante o processo de negociação dos contratos de interconexão, este assunto continua sendo o de maior divergência entre as operadoras”. Pode-se perceber pelo grande numero de processos tramitando na Anatel discutindo o preço pago a outra pela interconexão (BORGES, 2003).

Os processos eram inúmeros que no início de maio, a Anatel abriu processo administrativo para apurar o abuso de preços que estaria sendo praticado pela Brasil Telecom, Telemar e Telefônica no uso das redes locais de telefonia fixa. A acusação partiu da Embratel e Intelig, argumentando que a cobrança de tarifas muito altas para permitir a interconexão, estavam inviabilizando suas operações. Ao praticarem a discriminação tarifária, estariam reduzindo artificialmente suas tarifas no serviço de longa distância intra-regional. Parecer da Secretaria de Direito Econômico (SDE) apontou que era possível a existência de práticas de subsídios cruzados e

discriminação de preços. O Cade (Conselho Administrativo de Defesa Econômica), que é quem poderia conceder uma medida preventiva que havia sido solicitada pela Embratel e Intelig (suspensão das licenças concedidas pela Anatel às operadoras locais para a prestação do serviço de telefonia fixa em longa distância nacional e internacional) não atendeu às operadoras de longa distância, alegando falta de provas.

Já quase no final do ano, a Anatel descartou a possibilidade de punir Telemar, Telefônica e Brasil Telecom a suspensão das licenças para prestação do serviço de longa distância nacional e internacional, enquanto não fosse alterado o modo de cobrança das tarifas de interconexão, como haviam solicitado Embratel e Intelig. A Anatel considerou semelhantes os preços praticados pelas três primeiras operadoras aos da Embratel para o longa distância. Mas, a agência reconheceu os argumentos de que o domínio que as três empresas possuíam da rede local pode implicar em práticas anticompetitivas

PIRES e PICCINNI (1997, p.12) explicam que o retorno do investimento em infra-estrutura urbana fixa está relacionado a densidade de usuários, isto é, quanto maior o volume de pessoas utilizando a rede maior o retorno. Já para as redes de longa distância o seu retorno está ligado a quantidade de informações transmitidas.

Esta diferenciação se explica pelos custos de implantação e manutenção da rede local, associado a um custo marginal alto. Já a rede longa distância apesar de também ter um custo de implantação alto, não esta atrelado ao numero de usuários.

O Regulamento Geral de Interconexão deve não só estabelecer o que é a interconexão e a sua obrigatoriedade, mas também implementa meios que inibam práticas anticompetitivas. Por exemplo: uma operadora pode cobrar um determinado preço para uma operadora, e para outra outro. Para evitar tais condutas, a Anatel no artigo 8º proíbe:

- a prática de subsídios, para redução artificial de tarifas ou preços
- obstruir ou protelar intencionalmente as negociações;
- coação visando a celebração do contrato de interconexão;

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

No artigo 4º, o RGI estabelece a proibição de tratamento discriminatório entre as operadoras solicitantes de interconexão, pois é obrigatória a interconexão entre redes de serviços de telecomunicações de interesse coletivo, prestados no regime público ou privado.

No que diz respeito, aos demais itens do contrato de interconexão, as operadoras são livres para pactuarem entre si, entretanto, para terem vigência devem ser homologados pela Anatel, a qual verificará a existência de prática anticompetitivas.

Deve-se ainda tomar cuidado para que as operadoras que tenham interconexão fixo-móvel, não sirva de desculpa para utilizar a rede móvel da qual também participe, para acessar a rede móvel das concorrentes, tal artifício também é conhecido como *bypass*. Como exemplo poderia se colocar a Brasil Telecom, que possui uma chamada originária para a Claro, e a Brasil Telecom para diminuir os custos de interconexão remeter a ligação para a sua operadora celular a Brasil Telecom GSM, e a partir desta acessar a rede da Claro.

A implantação deve ser feita, pois caso contrário os usuários da rede de uma operadora espelho ou espelhinho ficariam limitados dentro da própria rede até que sua operadora tenha conseguido interconectar a rede com as demais redes já existentes. Segundo BORGES (2003), para que haja a “efetivação da interconexão com cada rede são necessários acordos comerciais, técnicos e operacionais com as respectivas operadoras. A operadora entrante pode ter a sua entrada em operação retardada pela demora na conclusão destes acordos”.

Segundo SALOMÃO FILHO (2001, p.69), o contrato de interconexão influenciam não apenas as partes que contratam, mas também consumidores e outros concorrentes existentes e potenciais. Deste modo, a regulação deve compatibilizar a negociação privada contratual com seus efeitos públicos.

Não por outra razão, SALOMÃO FILHO (2001, p.67) observa que: "Essa é a razão de se afirmar que o fenômeno do compartilhamento se faz sentir através de um amplo dirigismo contratual. Dirigismo contratual que se revela, como visto, tanto na obrigação contratual como no conteúdo da contratação. É interessante notar, por outro lado, que esse tipo de regulação implica uma mudança de rumos do dirigismo contratual e, de fato, o reconhecimento de seu mais amplo aspecto".

Aduz SALOMÃO FILHO (2001, p.68) que:

a mesma migração da situação contratual para o *status* institucional ocorre no campo regulatório. As mesmas razões que criam a posição dominante do mercado impõem uma reação em sede contratual. A situação contratual não é mais suficiente para garantir livre acesso e condições equânimes de contratação. O aparato regulatório deve, então, estabelecer proteção institucional para o acesso ao mercado. A proteção institucional deve-se dirigir a todas as variáveis que possam causar descompasso concorrencial. Por outro lado, é também necessário que se explicitem em regras concretas na relação contratual entre os agentes que permitam dar atuação a esses princípios gerais.

Além disso, conforme SUNDFELD (2001, p.23) "os custos de criação e manutenção dessas infra-estruturas tornam-se economicamente mais brandos, pois passam a ser diluídos entre várias atividades distintas. Justamente por isso, entende-se que um dos possíveis objetivos do compartilhamento de infra-estrutura é permitir a cobrança de tarifas mais baixas dos usuários, uma vez que haverá um custo proporcionalmente menor a amortizar".

Portanto, não sem razão desde o princípio a interconexão foi regulamentada desde o início. É condição básica para a universalização da telecomunicações, competição e uma boa prestação de serviço. Portanto, a Anatel, como órgão regulador, deve não só estabelecer diretrizes e regras, como também verificar se não há prática discriminatória entre as empresas e verificar se as normas estão sendo seguidas.

3.4 UNBUNDLING

Segundo FURIATI (2003), o unbundling consiste na possibilidade de adquirir separadamente um elemento de rede (enlace local, transmissão ou comutação) ou qualquer elemento ou serviço indispensável para a prestação de serviços e que não tenha sentido econômico ou social para se duplicar.

Entretanto, assevera VARGENS FILHO e FERREIRA JUNIOR (2003, p. 6) que o "unbundling pressupõe desagregação de rede e serviço, isto é, a infra-estrutura da rede tem que ser desagregado aos serviços prestado por ela".

Segundo BORGES (2003), a interconexão se diferencia do unbundling devido:

as operadoras se interconectam em pontos da rede de outra operadora definidos pela própria operadora à qual é feita a solicitação de interconexão. Em geral os pontos oferecidos para interconexão estão localizados em centrais de comutação concentradoras de tráfego da rede da operadora solicitada. No futuro as operadoras esperam poder solicitar os pontos onde querem estabelecer a interconexão em qualquer parte da rede da operadora solicitada. Para isso, é necessário que sejam definidos preços diferentes, aderentes à custos, para cada ponto da rede onde a interconexão pode ser solicitada. A possibilidade de interconectar-se a pontos variados da rede de uma operadora e com isso pagar valores distintos é conhecida como unbundling (desempacotamento). A interconexão deixa de ser oferecida de forma empacotada e passa a ser oferecida em pedaços. O unbundling pode permitir o acesso a um único componente da rede sem a obrigação de comprar outros componentes como parte do serviço de interconexão. Permitindo, assim, a otimização do custo de interconexão para a operadora entrante pelo fato dela poder interconectar-se, inclusive, diretamente na rede de assinante da outra operadora, que é a parte da rede considerada como monopólio natural, no Brasil, das concessionárias de STFC local.

Este modelo de interconexão possibilita a concorrência nos subsetores em que a existência de uma infra-estrutura em rede constitui barreira a entrada de novas firmas.

Segundo LAFFONT e TIROLE (2000, p.209), baseado no modelo microeconômico de oligopólio, concluíram que o unbundling consegue simular as condições de concorrência perfeita quando seu preço é fixado no mesmo valor que a soma dos custos fixos de operação e manutenção de rede, do custo de implantação da rede e dos custos de capital.

Entretanto, para VARGENS FILHO e FERREIRA JUNIOR (2003, p. 7), esta é a condição ideal para um ponto de vista estático. Em uma análise dinâmica do preço, na qual envolve investimentos para ampliação da rede, o preço de custo não seria suficiente para financiar novos investimentos na rede. Entretanto, o modelo tarifário escolhido é o preço de custo (somatória dos custos de operação e manutenção e o custo de oportunidade do capital imobilizado na infra-estrutura compartilhada), inibe novos investimentos em infra-estrutura, apesar de possibilitar uma maior competição à curto prazo.

A respeito da conclusão então que nível de preço adotar os referidos autores entendem que o ponto de partida para a determinação do preço do unbundling é que este deve ser fixado num valor que torne os operadores entrantes indiferentes quando confrontados entre a decisão de investir e compartilhar uma infra-estrutura (VARGENS FILHO e FERREIRA JUNIOR, 2003, p. 6).

Deste modo, assevera VARGENS FILHO e FERREIRA JUNIOR (2003, p. 7) “Desta forma a concorrência na indústria de telecomunicações é o acesso à última milha das firmas entrantes e pelas operadoras de longa distância que permanece monopólio da concessionária local. A construção de uma estrutura de mercado competitiva esbarra neste importante *bottle neck*: o elevado custo unitário de implantação da rede local, mais especificamente da *last mile*, que ainda confere a indústria de telecomunicações o monopólio natural.

Por isso, para retirar esta caracterização é preciso a implantação de concorrência no setor, o qual só é possível através dos mecanismos de interconexão para compensar as externalidades de consumo e de produção.¹⁰

Possibilitando que empresas de telecomunicações entrem no mercado se utilizando da infra-estrutura existente seria uma das formas de diminuir a barreira a entrada e possibilitaria um maior número de agentes.

¹⁰ Como externalidades de consumo deve-se entender as escolhas de um consumidores serem diretamente influenciadas pela a produção ou consumo de outros agentes econômicos. Já as externalidades de produção seria quando as possibilidades de produção de uma firma são influenciadas pelas decisões de outras firmas ou consumidores. (VARIAN (1994).

O unbundling seria então uma forma de entrada de novos agentes, que alugam alguns elementos da infra-estrutura de rede local (transmissores e interruptores) diretamente da concessionária.

Segundo LAFFONT e TIROLE (2000 apud VARGENS FILHO, FERREIRA JUNIOR, p. 10) vários itens podem ser alugados:

- 1) Interruptores (centrais e terminais)
- 2) Infra-estrutura entre centrais e terminais;
- 3) Transmissão de rede local;
- 4) Serviços de operação e assistência;
- 5) outros equipamentos específicos.

Segundo a revista *Negocio em Telecomunicações* há quatro tipos de unbundling (FURIATI, 2005):

Full unbundling: provimento por parte da incumbente, do acesso ao enlace local para outra prestadora, com autorização de uso total do espectro de frequência do respectivo par metálico.

O *line sharing* ou *unbundling compartilhado* o acesso ao enlace local a autorização do uso do espectro se restringe à faixa de frequência do par metálico que não é destinada a telefonia local.

O *bit stream* quando a concessionária local permite ao acesso a estrutura de alta velocidade quando instalado nas dependências dos usuários.

O UNEP ou unbundling de plataforma a concessionária disponibiliza uma plataforma genérica de acesso, transmissão e comutação local, sinalização e elementos de supervisão, que pode ser utilizada para a oferta de uma variada gama de serviços pelas outras prestadoras.

A questão mais polêmica segundo a doutrina nas telecomunicações é o acesso ao usuário, ou seja, o unbundling local loop. Tal fato decorre de que ao acesso ao usuário é que detem os mais altos investimentos, constituídos principalmente dos fios de cobre.

Segundo VARGENS FILHO e FERREIRA JUNIOR (2003, p. 12) o unbundling seria a melhor forma para a entrada de novos operadores por possibilitar a maximização do uso da rede. Outra vantagem além de promover maior competição e evita o custo social da duplicação de rede, incentiva a inovação de produtos e processo, na medida em que os entrantes podem se utilizar de novas tecnologias para ofertar seus serviços. Para os concessionários possibilita uma receita extra decorrentes do aluguel da rede, e ainda diminui a taxa de ociosidade.

Entretanto, tal modelo de entrada também apresenta desvantagens tais como diminui o investimento da modernização da infra-estrutura de redes, ou ainda na construção de redes alternativas com ou sem fio, necessita da intervenção do órgão regulador para fiscalizar e mediação para um uso prolongado e detalhado. Aqui se ressalta principalmente o preço ou tarifa para a utilização da infra-estrutura.

Portanto, deve a Anatel garantir regras justas para o Unbundling, de modo que as operadoras que não dispõem de infra-estrutura possam também oferecer seus serviços, contribuindo também para a competição.

A título de curiosidade em março de 2002, a Anatel forneceu o primeiro certificado de antecipação de cumprimento de metas para a Telefônica. Também neste período, houve o primeiro acordo de *unbundling*, envolvendo a Telefônica e a Vésper, a partir do qual a empresa-espelho poderia utilizar a rede de fios de cobre da controlada espanhola para atender seus clientes.

3.5 PORTABILIDADE NUMÉRICA

Segundo o IDEC: “a portabilidade numérica é a possibilidade de o consumidor mudar de operadora de telefonia, seja fixa ou móvel, ou de endereço, sem a necessidade de mudança de seu número telefônico” (IDEC, 2005).

A Anatel define da seguinte forma: “a facilidade de rede que possibilita ao assinante de serviço de telecomunicações manter o código de acesso a ele designado, independente da prestadora de serviço de telecomunicações ou da área de prestação do serviço”.

Coloca-se a portabilidade como uma das principais barreiras para o usuário modificar de operadora, barrando assim a entrada de novos competidores do mercado.

Por poder continuar com o mesmo número de telefone, tal medida em um primeiro momento beneficiaria os consumidores, por facilitar a troca de operadoras, uma vez que não necessitaria avisar a todos a respeito da modificação dos números. Uma maior mutabilidade de operadoras permitiria

uma concorrência entre elas, que por conseqüência menores tarifas e melhores serviços.

Esta foi a situação descrita por Theo SAAD (2005), no Jornal Correio Braziliense:

"O consultor de vendas Júlio César Oliveira já trocou de operadora de celular três vezes, tentando achar um plano de tarifas mais atraente e economizar um dinheiro. O problema é que, em todas às vezes, teve muita dor-de-cabeça para informar o novo número a clientes, amigos e parentes. 'Além disso, perdi algumas vendas porque muita gente não conseguia mais me encontrar', diz. Essa situação está prestes a acabar. A Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) prepara para os próximos meses a regra da portabilidade numérica, por meio da qual os usuários da telefonia móvel poderão carregar o atual número para qualquer operadora que desejar".

Segundo o Correio Braziliense ao implantar a portabilidade numérica a "Anatel pressupõe que, ao eliminar o principal entrave para uma troca de empresa (estima-se que um em cada cinco usuários não abandona a operadora para não mudar de número), o trânsito entre as celulares aumentará, forçando a oferta de tarifas competitivas. "O cliente só tem a ganhar, será ótimo para a competição", afirmou o ex-ministro das Comunicações Juarez Quadros, sócio da Orion Consultores Associados" (SAAD, 2005).

Existem três tipos de portabilidades (MELLO, 2005):

- 1) a portabilidade entre prestadoras de Serviço local ou móvel, quando os clientes o direito de manter o número telefônico ao trocar de provedor de serviço local, móvel ou fixo;
- 2) A portabilidade geográfica, quando os clientes têm o direito de manter o número telefônico como no caso da mudança de endereço;
- 3) a portabilidade dos serviços, quando os clientes tem o direito de manter o número telefônico, inclusive na troca de serviço, telefonia móvel para a fixa.

A tendência que a Anatel vem adotando segundo o site da Teleco é o modelo mencionado como portabilidade entre prestadoras de serviços.

A prorrogação dos contratos de 2006 a 2026¹¹, dispõe expressamente a respeito da portabilidade numérica. Entretanto já estava prevista na

¹¹ Lei 4733/2003 (art 7º, VIII e IX).

legislação editada pela Anatel¹² como direito do consumidor ter acesso à facilidade da portabilidade do código de acesso, para que haja maior flexibilidade na busca das melhores condições de prestação dos serviços de telecomunicações. No entanto, tal medida nunca foi posta em prática, que segundo as concessionárias e autorizadas por falta de regulamentação da agência reguladora. Entretanto, há que considerar que a implantação deste sistema implica muito mais em custos pelas operadoras do que receitas. Deste modo, com os novos contratos trazendo expressamente, as concessionárias estão pressionando para regulamentar, neste sentido o IDEC, “as últimas movimentações da agência têm demonstrado que o processo de regulamentação desse direito do consumidor finalmente começou. É por esse motivo que o tema voltou a ser discutido pelos setores interessados”(IDEC, 2005). A Anatel deve avaliar segundo a TELECO (2005) os direitos e deveres dos usuários, atribuições das prestadoras de serviço e receptoras, quanto custa, quem paga, quando implantar, etc.

A Anatel já estabeleceu uma ordem de implantação: Código Não Geográfico (CNG); SMP Pós Pago; STFC em capitais e municípios com mais de um determinado número de acessos instalados; SMP pré- pago; e demais municípios com mais de uma prestadora de STFC.

Entretanto, deve-se atentar a maneira que será implantada a portabilidade, pois, não se deve permitir que este custo gerado seja repassado ao consumidor, o que inviabilizaria o quadro de concorrência acima descrito. Além disso, se for cobrada tarifa para exercício do direito de portabilidade é necessário que seu valor não seja elevado, sob pena de tal facilidade ficar restrita aos consumidores com maior poder aquisitivo. Ainda, assim um custo de modificação de operadora seria uma barreira para a optar pela operadora que julgar melhor. “Caso isso ocorra, os consumidores em geral não terão vantagem financeira em migrar para outra companhia de telefonia concorrente, com tarifas menores, porque o gasto inicial será alto. E, em casos de mudança de endereço, se a portabilidade custar muito mais

¹² Regulamento de Numeração do STFC (art 12, XVI) e no Regulamento de Numeração do SMP (art 6º, XVI).

do que a habilitação de uma nova linha, o consumidor acabará, por impossibilidade financeira, optando por habilitar uma nova linha, ao invés de levar consigo o seu número para o novo endereço. Para que se fomente de verdade a concorrência, imprescindível que não custe caro usar a facilidade da portabilidade”(IDEC, 2005).

O IDEC atenta ainda a questão do “tempo que poderá demorar o exercício da portabilidade após ser solicitada pelo consumidor. Há países, como Portugal e França, em que o cliente tem de esperar meses para que a portabilidade se efetue. Tal demora desestimula a portabilidade de uma concessionária por outra e, no caso de mudança de endereço, a inviabiliza totalmente”(IDEC, 2005).

Um terceiro inconveniente que possa surgir com a portabilidade, segundo o IDEC, é no procedimento de implantação da portabilidade, que “necessariamente trará alguns transtornos para o consumidor, pois será necessária nova mudança de numeração, a fim de uniformizá-la em todo o território nacional. Será interessante para o consumidor passar por todo o desgaste da mudança de numeração apenas e tão somente se a forma como a portabilidade for implantada a tornar acessível a todos e trazer a concorrência tão esperada no mercado da telefonia fixa local”(IDEC, 2005).

A respeito da experiência estrangeira com a portabilidade países como EUA, quem em 2002, adotaram tal medida tiveram relativo sucesso, pois se percebeu uma flutuação de cerca de 10% dos assinantes entre as operadoras.

Portanto, a Anatel acredita que a portabilidade pode ter o mesmo ou maior desempenho no Brasil, devido aos consumidores brasileiros serem mais sensíveis a preços do que os norte-americanos.

A União Européia adotou a portabilidade do tipo 1, 2 e 3, de modo que independente do local, do tipo de serviço prestado e da operadora fornece o usuário tem o direito de permanecer com o seu número de telefone. Na Europa o índice de flutuação ficou em 1% (MELLO, 2004).

Entretanto, o país que houve maior flutuação foi o Japão, o qual implantou em 1999, segundo a Teleco, foi de 30% no primeiro ano para a

telefonia móvel. Segundo o site Teleco, tal fato daria devido a consolidação do mercado no país (MELLO, 2004).

3.6 ATUAÇÕES CONTRA FUSÕES E CONCENTRAÇÃO ECONÔMICA

A ação da defesa da concorrência é fundamental para o atingir as metas regulatórias previstas na lei de telecomunicações, estando relacionada a capacidade de viabilização dos operadores com suficiente simetria de poder de mercado para estabelecerem concorrência entre si.

Uma das formas para não haver uma concentração de apenas um grupo de *global players* atuando no setor, a LGT estabeleceu que os consórcios concorrentes para a aquisição da telefonia local e longa distância, apenas poderia ser vencedora em um dos leilões, ainda que pudesse concorrer em mais de um.

A legislação das telecomunicações permitiu as modificações na composição acionária a partir de 2003, ou seja, até 2002 as empresas de telefonia deveriam permanecer com sua estrutura acionária congelada.

No mesmo sentido, havia uma norma de que um participante acionário não poderia deter mais de 20% das ações em todas as empresas que participasse. Uma empresa que detivesse a maioria em uma empresa de telefonia fixa e na telefonia móvel, apenas poderia gerir uma delas.

Em 1998, iniciaram as privatizações, dentre os setores que sofreram tal processo estava o de telecomunicações, dividindo-o em quatro grandes regiões, sendo concedido a quatro grandes consórcios: Região I- Tele Norte Leste - Telemar; Região II- Tele Centro -Sul - BrasilTelecom; Região III- Telesp- Telefônica; e, Região IV - Nacional - Embratel.

“O consorcio TBS, formado pela Telefônica Internacional, 52.93%; Portelcom Fixa, 23%; Banco Bilbao Viscaya, 7%; Iberdrola Invest Sul, 7%; RBS Par, 6.34%; CTC, 2.61%; e Telefônica da Argentina, 1.12%, adquiriu a Telesp. Devido a impossibilidade de poder controlar uma operadora móvel, a Telefônica em consorcio com a Portugal Telecom, adquiriram a móvel m hoje conhecida como Vivo. Hoje a Telefônica Internacional detém 100% das ações da Telesp. Ainda assim a Telefônica obteve quatro

concessões no leilão. Juntamente com sua sócia Portugal Telecom, ficaram obrigadas a desfazer-se de suas participações na CRT em um prazo de 18 meses, por exigência da lei de outorgas. Em fevereiro/2000, a Anatel anunciou o afastamento do TBS (consórcio liderado pela Telefônica) do controle societário da CRT, cabendo à TCS, na qualidade de detentora do maior número de ações votantes, o dever de praticar os atos urgentes de administração da CRT. Em novembro, foi anunciada a incorporação à Telesp da CTBCampo, seguida pela incorporação à Telesp Participações da Telesp original e pela incorporação da SPT Participações pela Telesp Participações, através da troca de ações. A Tele São Paulo Participações, foi vendida ao consórcio TBS, formado por Telefônica, Iberdrola, Banco Bilbao Vizcaya, Portugal Telecom e RBS". (LAFIS, 2005)

A região nordeste, norte (com exceção do AC e RR), e o sudeste (com exceção de São Paulo) foi adquirido pelo consorcio Telemar, o único formado sem nenhum global player, 25% BNDES, 11,275% Andrade Guterres, 11,275% Opportunity, 11,275% Macal, 19,9% Fiago, 11% L.F. Tel, 5% Brasil Veículos, 5% Companhia Aliança de Seguros e 0,275% Rivoli.

A BrasilTelecom, empresa vencedora da Região II, em maio de 99, teve um aumento da participação societária da Telecom Itália na Tele Centro-Sul. A Brasil Telecom, atuante na região Centro-Sul, RR e AC, apresenta a seguinte estrutura societária 62% Consórcio Timepart (Banco Opportunity), 19% Telecom Itália e Fundos de Pensão 19%. Em maio de 1999, a Telecom Itália aumentou sua participação na Tele Centro-Sul de 19% para 38%. Os fundos de pensão e a Telecom Itália entraram em atrito com o Opportunity quanto à indicação do diretor de plano da empresa no fundo de pensão Sistel (acionista da antiga Telebrás). Em 2000, adquiriu a CRT. Os sócios da Brasil Telecom envolveram-se em várias disputas, que começaram com ofertas diferentes para a CRT por parte do Opportunity e da Telecom Itália (o primeiro havia feito uma oferta de US\$ 730 milhões enquanto o segundo fez uma oferta de US\$ 850 milhões pela empresa).

A Telecom Itália anunciou, em fevereiro de 2001, a intenção de comprar a parte do Opportunity e dos outros sócios da Brasil Telecom, ficando assim com o controle da empresa. Apesar de possuir a maioria das ações na Brasil Telecom, a Telecom Itália teria realizado um acordo com o banco Opportunity, apoiando o Banco como controlador da BrasilTelecom,

em troca após o cumprimento das metas de universalização a Telecom Itália retornaria ao controle da operadora. Uma nova desavença ocorreu, em 2001, quando a Telecom Italia decidiu participar, separadamente, da Brasil Telecom nos leilões de licença de telefonia celular. A Brasil Telecom não apresentou propostas e anunciou que havia sido prejudicada por condições impostas pela Telecom Itália que dificultavam a sua participação. Ainda, em 2001, devido a compra da Olivetti (ex-controladora da Telecom Italia) pela Pirelli e família Benetton, houve mudança na direção da Telecom Itália. Em novembro de 2002, anunciou que comprou o sistema de cabos submarinos do Grupo GlobeNet. Por não conseguir antecipar as metas de 2003, devido a indisponibilidade em orçamento, o contrato da GVT de autorizada, a negativa da sócia Opportunity em apoiar a antecipação, a Telecom Italia acabou reduzindo a participação de 38% para 19% do total de ações ordinárias da empresa (vendendo para os demais sócios).

Uma nova desavença ocorreu (no início de 2001) quando a Telecom Itália decidiu participar, separadamente, da Brasil Telecom nos leilões de licença de telefonia celular (Banda D). A Brasil Telecom não apresentou proposta e anunciou que havia sido prejudicada pelas condições impostas pela Telecom Itália que limitavam ou dificultavam a sua participação. A Telecom Itália ficou com as licenças das áreas 2 (Centro-Sul) e 3 (São Paulo). No leilão seguinte, da Banda E, a TIM arrematou a licença para operar a área 1 (Rio de Janeiro, Espírito Santo, Minas Gerais e outros 13 Estados do Norte e Nordeste).

Em meados de 2001, a Telecom Itália disposta a não ter qualquer complicação ou impedimento para começar a operar a telefonia celular (SMP) a partir de 2002, queria antecipação das metas de 2003 por parte da Brasil Telecom, fato ao qual o Opportunity colocou-se contra. De modo que o orçamento, aprovado em 2001, não contemplou as verbas necessárias para a antecipação de metas exigidas pela Anatel. A alternativa encontrada pela Telecom Itália para o problema da não antecipação de metas da Brasil Telecom foi a redução de sua participação de 38% para 19% do total de ações ordinárias da empresa.

A Embratel, vencedora da longa distância, formada inicialmente por 98,8% por Embratel Participações, sendo esta formada por 19,8 % pela MCI/Worldcom. Em outubro de 1999, anunciou a fusão da MCI WorldCom e Sprint, surgindo a WorldCom. A fusão não agradou à Anatel, visto que na composição acionária a empresa resultante da fusão participaria tanto da Embratel quanto da concorrente Intelig. Entretanto, a fusão entre as duas empresas não foi aceita pelas autoridades européias e a Sprint continuou a participar da gestão da Intelig.

A Intelig empresa espelho da Embratel composta por 25% da Sprint, 25% da France Telecom e 50% da National Grid, também esta com baixas taxas de retorno de investimento. Segundo divulgação dos sócios a empresa teria perdido todo capital investido no território brasileiro. Por isso, desde 2002, os acionistas colocaram a venda suas participações. No entanto, devido ao montante da dívida contraída pela empresa, a aceitação de uma oferta dependerá do credor Deutsch Bank.

No início de 1999, ocorreu a licitação para a inclusão das empresas espelhos, conforme previsto na LGT, em cada uma das três áreas para atuar ainda no final do ano, sendo que as áreas Norte-Leste e São Paulo, foram arrematadas por um consórcio que deu origem às operadoras Vésper e Vésper São Paulo. Já a concessão para a concorrente para a Tele Centro-Sul, que inicialmente não tiveram interessados, foi novamente licitada em agosto, sendo arrematada pela Global Village Telecom.

Em janeiro de 1999, a Bonari Holding, formada pela britânica The National Grid, Sprint (25%) e France Télécom (25%), obteve a concessão para a empresa-espelho da Embratel. O consórcio acreditava ser possível ocupar 20% a 30% do mercado de ligações a longa distância e transmissão de dados via cabo telefônico nos próximos anos. Foi a Bonari, depois Intelig, e recentemente Intelig Telecom. A estratégia da empresa consistiu principalmente em cobrar menos no horário comercial (8:00-18:00), que concentra 70% do tráfego.

No mês de agosto de 1998, o consórcio Global Village Telecom, formado pela holandesa Global Village Telecom (70%) e pelas norte-

americanas ComTech (25%) e RSL (5%), arrematou a empresa-espelho da Tele Centro-Sul. No entanto, iniciou apenas suas atividades em novembro de 2000 como empresa-espelho da Brasil Telecom.

A Megatel, atual Vésper São Paulo, foi adquirida em setembro de 2003 pela Embratel, venceu a concorrência pelo espelho da Telefônica em São Paulo oferecendo preço mínimo de R\$ 70 milhões, mas com uma proposta técnica melhor que a do concorrente: entrou em operação no início de 2000.

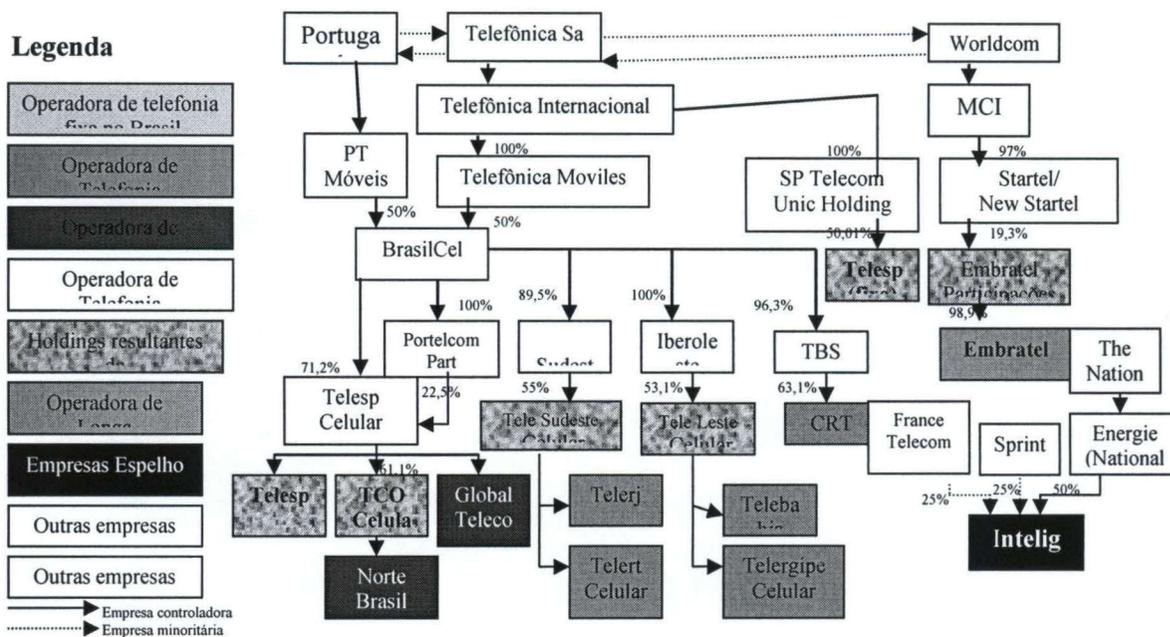
A espelho da Telemar, o consórcio Canbrá Telefônica S.A., conhecido como Vesper, formado por Bell Canada, WLL, Qualcomm, Liebermann e Vicunha. No ano de 2000, a Telmex anunciou um acordo com a Bell Canada International para formar uma parceria 50/50 na América do Sul, com sede no Brasil, incluindo os ativos da Telmex no Brasil, parte dos ativos da BCI na América do Sul (incluindo Vésper, Vésper São Paulo, a operadora de TV a cabo Canbras e a celular colombiana Comcel). A parceria do BCI com a mexicana Telmex e a americana SBC teria sido o primeiro episódio a gerar conflitos entre os principais sócios da Vésper (BCI e Velocom). Com a possibilidade de tornarem-se potenciais concorrentes, a Velocom ofereceu-se para comprar a parte da BCI na Vésper. Como a Velocom não conseguiu levantar os recursos, teve início não só as divergências entre os sócios, mas, também os reflexos na empresa.

Em meados de 2001, a Qualcomm assumiu as operações da Vésper. A empresa possuía uma participação de 16.2% , a Bell Canadá 34.4% e a VeloCom 49.4%. Com a decisão da BCI de abandonar o negócio restou à Qualcomm assumir a operação (a VeloCom estava em dificuldades financeiras).

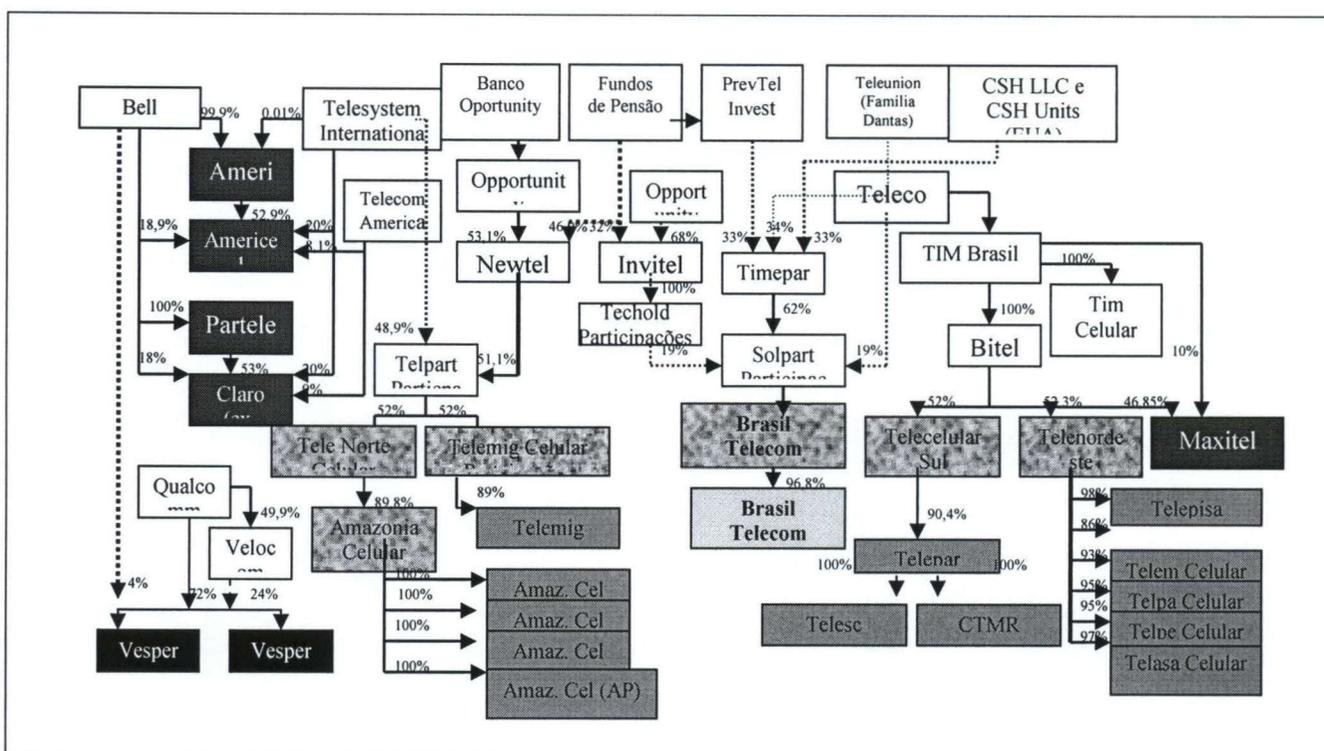
Novembro do mesmo ano, as partes chegaram a um acordo sobre a reestruturação da Vésper. Houve uma recapitalização feita via recompra da dívida por meio de uma holding criada no exterior pelos acionistas Qualcomm e VeloCom. A Qualcomm elevou sua participação para 70.5% do capital, a VeloCom teve sua participação reduzida para 23.5% e a Bell Canada (que não fez aporte) teve sua participação reduzida para 6%.

Mesmo tendo assumido a empresa, a Qualcomm planejava se desfazer do controle da Vésper. Com a decisão da Anatel, a Vésper alegou que sua operação ficou inviabilizada, vendendo em setembro de 2003, para a Embratel.

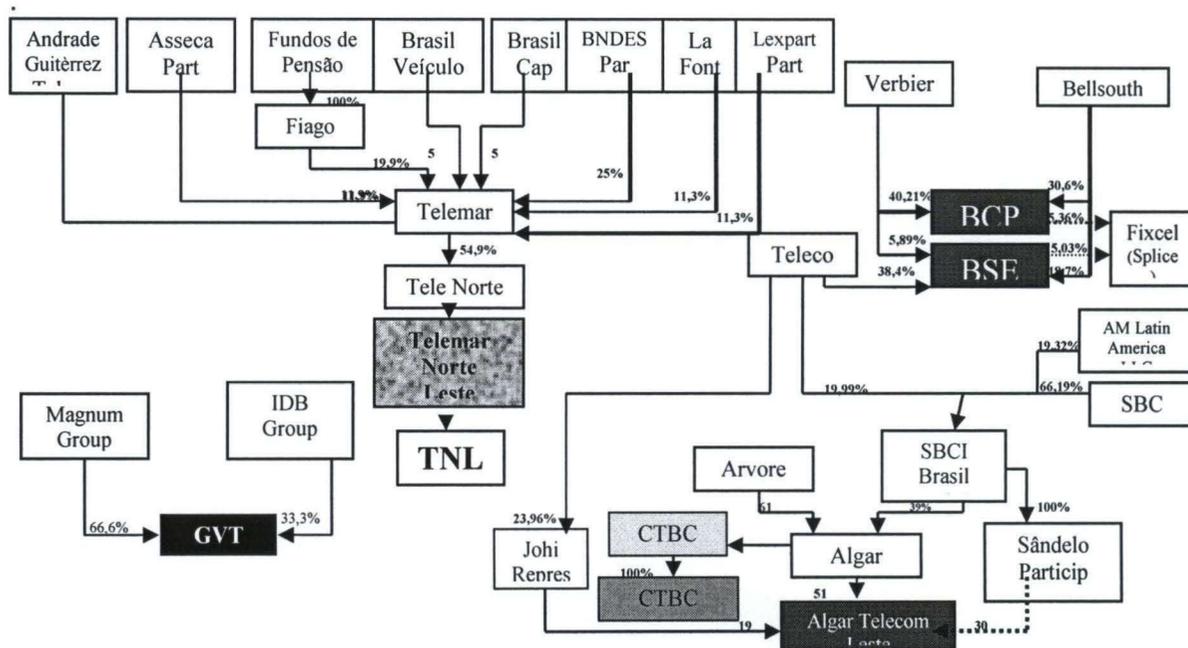
Diante, dessas informações foi construída uma matriz, a partir composição acionária e das alianças formadas entre os controladores. As informações até 2002 foram agrupadas e se resume no seguintes quadros, que mostra a composição das empresas controladoras das firmas de telecomunicações fixas:



Fonte: estudo setorial Lafis – telefonia fixa



Fonte: Lafis Consultoria



Fonte: Lafis Consultoria

Após, a conclusão desta pesquisa, o mercado de telecomunicações, autorizado por seu plano diretor pode alterar sua configuração societária. A aquisição de uma empresa por outra, desde que aprovado pela Anatel e pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica.

Em maio de 2003, a empresa Tele Norte Leste (Telemar), adquiriu a totalidade das ações da Oi, passando a operar também na telefonia celular. A Telemar, composta societariamente pelo Banco do Brasil (através das seguradoras Aliança do Brasil e Brasilveículos) e dos fundos de pensão de funcionários de estatais. Em abril, foi anunciada uma aliança estratégica, sem cláusula de exclusividade, entre a empresa e a GTE Internetworking (GTEI).

Atualmente a Telemar, teve em sua composição acionária adquirido mais um sócio, o Fundo Atlântico de Seguro Social (4%), decorrente da diminuição da participação de Andrade Guitierrez, Opportunity, Maçai e LF Tel, cuja percentagem era de 11,275% que passou a ser de 10,275% cada, os demais acionistas continuaram com as respectivas cotas. A grande crítica e preocupação dos investidores do setor era o fato da Telemar não possuir um sócio internacional, o que estrategicamente seria ruim para a operadora. Contudo, a operadora vem apresentando um bom desempenho.

A respeito da disputa do controle acionário da Brasil Telecom, o Opportunity tem se recusado a devolver o controle da concessionária. No entanto, no final de 2004, o Banco sofreu inúmeras denúncias decorrente, do envolvimento do presidente do banco em operações ilegais de dinheiro, e espionagem. Em consequência, em março de 2005, a Anatel e o Fundo CVC (Fundo que o banco Opportunity era gestor), afastaram o banco da gestão e consequentemente do controle da operadora. O banco entrou com pedido de liminar nas Ilhas Caimãs para continuar na gestão do fundo, conseguindo se manter por força de uma liminar. Quanto a decisão da Anatel, o banco entrou com processo judicial, obtendo uma liminar, entretanto, no final de setembro foi proferida decisão judicial afastando o banco do controle da operadora. Apesar de o banco não mais controlar a operadora, o controle passou ao Fundo de Pensão e não à Telecom Itália.

Cabe ressaltar, que após cumprir as metas de universalização, a Brasil Telecom adquiriu autorização para atuar na telefonia celular, abrindo em 2004, a Brasil Telecom GSM. Este foi o principal motivo que a Anatel e a

Justiça não optarem pelo retorno da Telecom Itália ao controle da concessionária.

A respeito da telefonia de longa distância, a MCI colocou a venda na metade de 2003, as ações da MCI/Worldcom a venda. Para adquirir as cotas da MCI na Embratel concorreram a mexicana Telmex, controlada pela América Telecom, e o Consórcio Calais, formado pela Telemar, Telefônica e Brasil Telecom. Em março 2004, a justiça norte americana aprovou a venda a Telmex, cujo valor da operação foi US\$ 400 milhões. A proposta inicial de compra era de US\$ 360 milhões por 51.8% da empresa, mas, o consórcio Calais (Brasil Telecom, Telefônica, Telemar e Geodex¹³), que havia feito uma proposta de US\$ 550 milhões, utilizou de vários recursos, inclusive elevação do valor proposto pela compra, para tentar levar a operadora brasileira. A MCI justificou sua decisão pela proposta da Telmex devido ao risco elevado de não aprovação, pelas autoridades brasileiras, da compra da operadora de longa distância pelo consórcio Calais, que poderia ser desaprovado pelo CADE, pois poderia ser julgado como infração a concorrência. O Calais então decidiu elevar o valor da proposta, oferecendo a quantia de US\$ 470 milhões como mínimo, no caso do negócio não ser aprovado pelas autoridades brasileiras e americanas, o consórcio garantia à MCI a diferença entre o que um novo comprador oferecesse e o valor mínimo ofertado. Foi então que nesta disputa a Telmex também elevou sua proposta para US\$ 400 milhões, que acabou sendo o valor de fechamento do negócio. Como a MCI estava em concordata, quando foram feitas as primeiras propostas pela Embratel, o caso foi analisado pela Corte de Falências dos Estados Unidos, que aprovou a venda para a Telmex, alegando novamente riscos regulatórios. Em junho, foi a vez da Anatel aprovar a compra, ainda faltando a aprovação do CADE.

A Telmex já participava da telefonia móvel através da Tess, Telet (claro), Americel, BCP e BCP São Paulo. Adquiriu também a AT&T Latin América, na sua participação brasileira, a empresa adquirida fornecia serviço

¹³ 100% das ações ordinárias do Calais estariam sob controle da Geodex. As três teles dividiriam igualmente as ações preferenciais da empresa/consórcio.

de telefonia multimídia. Em 2002, decidiu vender a unidade latino-americana para ajustar o seu balanço, já que a empresa havia entrado em concordata. A AT&T Latin America foi vendida para o grupo mexicano Telmex, em 2003, por US\$ 207 milhões e passou a chamar-se Telmex do Brasil.

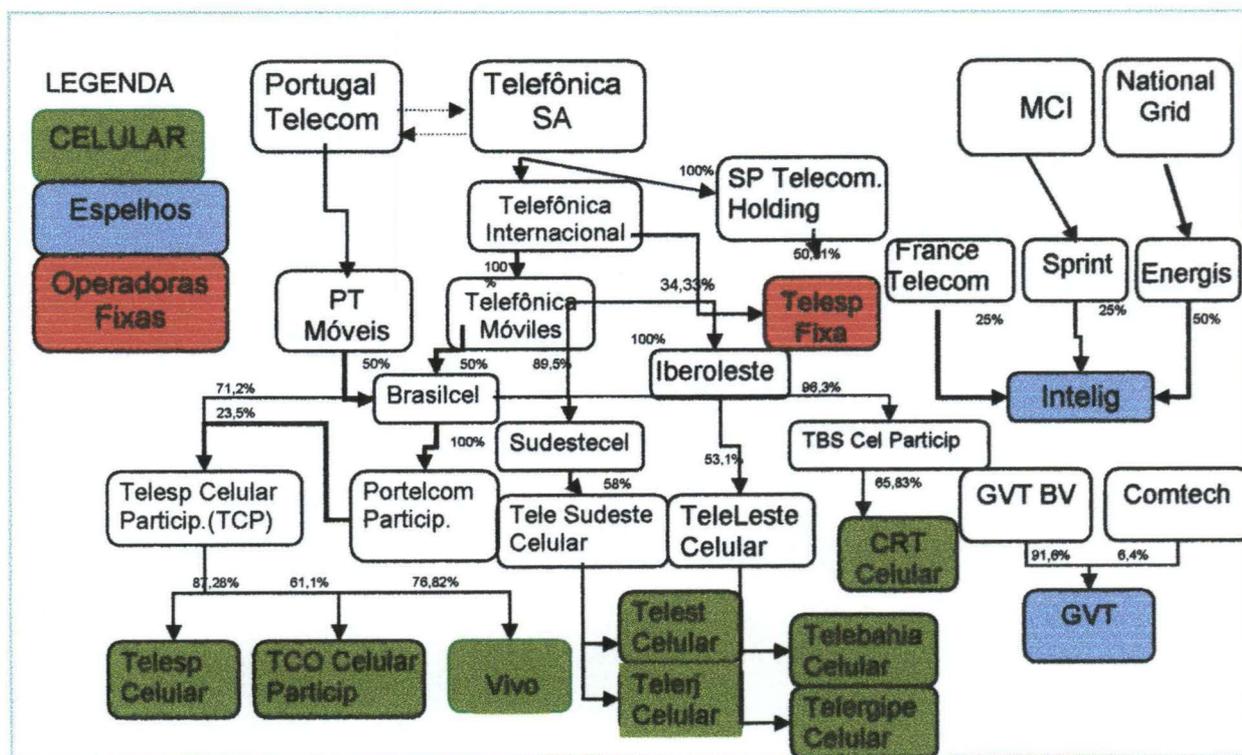
A Telmex, atuando já com a bandeira da Embratel, adquiriu em maio de 2005, a totalidade da Vésper.

A Vésper é a empresa espelho da Telemar e Telefônica. Originariamente detinha a seguinte composição acionária a Qualcomm com 16.2%; a Bell Canadá, 34.4% e a VeloCom, 49.4%. Com a decisão da Bell Canadá de abandonar o negócio, colocou suas ações a venda em setembro de 2000, restou à Qualcomm assumir a operação, pois a VeloCom estava em dificuldades financeiras. Assim, a Qualcomm elevou sua participação para 70.5% do capital, a VeloCom teve sua participação reduzida para 23.5% e a Bell Canadá teve sua participação reduzida para 6%. Em setembro de 99, já com o nome de Vésper, a empresa anunciou contrato de US\$ 470 milhões com a Lucent para a compra de centrais e de sistema de transmissão WLL para a instalação imediata de 500 mil linhas. A aquisição desta infra-estrutura trouxe a Vésper grandes dificuldades financeiras. Diante da má escolha do sistema de prestação de telefonia e inviabilização de continuar atuando decorrente dos empréstimos realizados, a Qualcomm, VeloCom e Bell Canadá colocaram a venda suas participações, já em 2002. A Embratel então já havia requerido e submetido à operação de compra da empresa a Anatel. Em maio de 2005 a operação foi aprovada, tendo a operadora de longa distância adquirido 100% da Vésper. Porém, as torres adquiridas para prestar serviço via WLL, permaneceram com a Qualcomm, apenas a autorização para participar no mercado local e os clientes da operadora foram comprados pela Embratel.

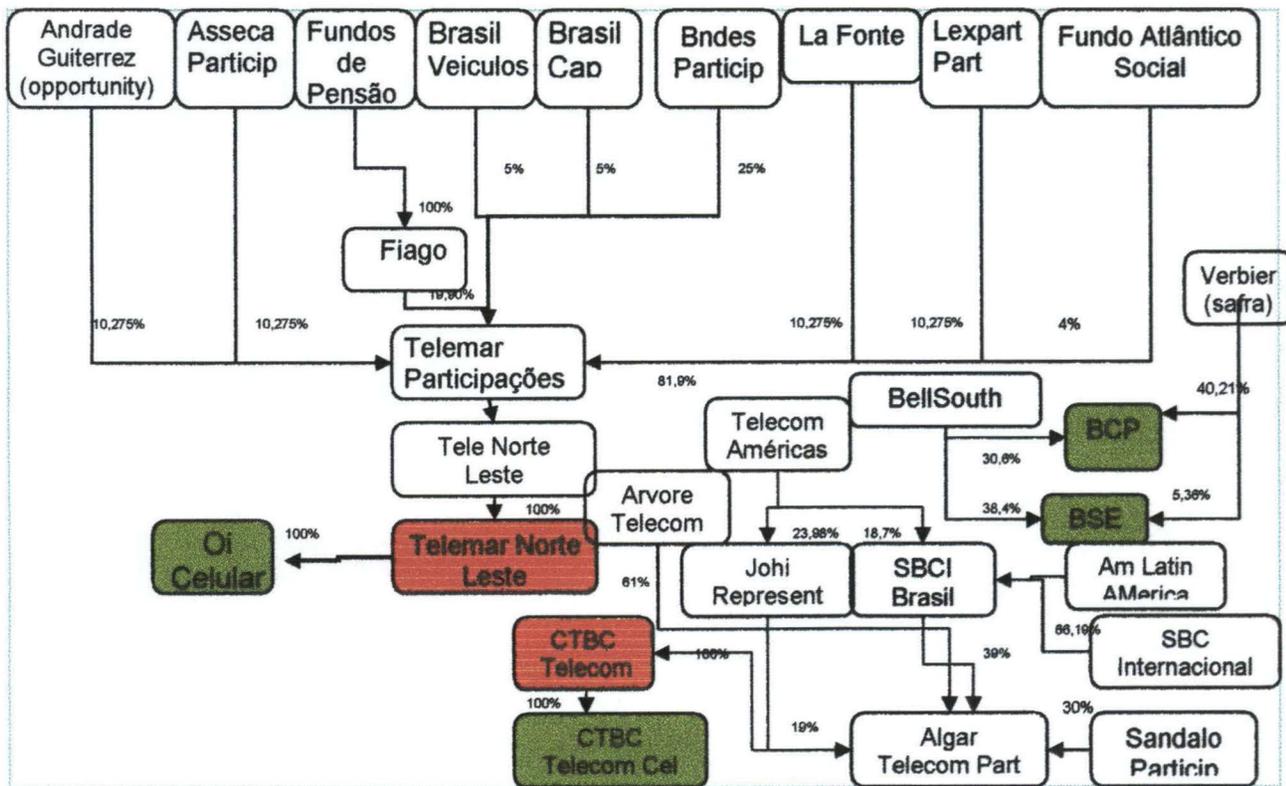
Outra questão polemica foi a aquisição de parte da MCI pela Sprint. Como uma era controladora da concessionária de longa distância e a outra da respectiva espelho, a Anatel desaprovou esta aquisição, impedindo que ambas as empresas viessem a atuar conjuntamente também em território

brasileiro. Devido a desaprovação da operação por parte das autoridades européias as empresas deixaram de fazer a aliança.

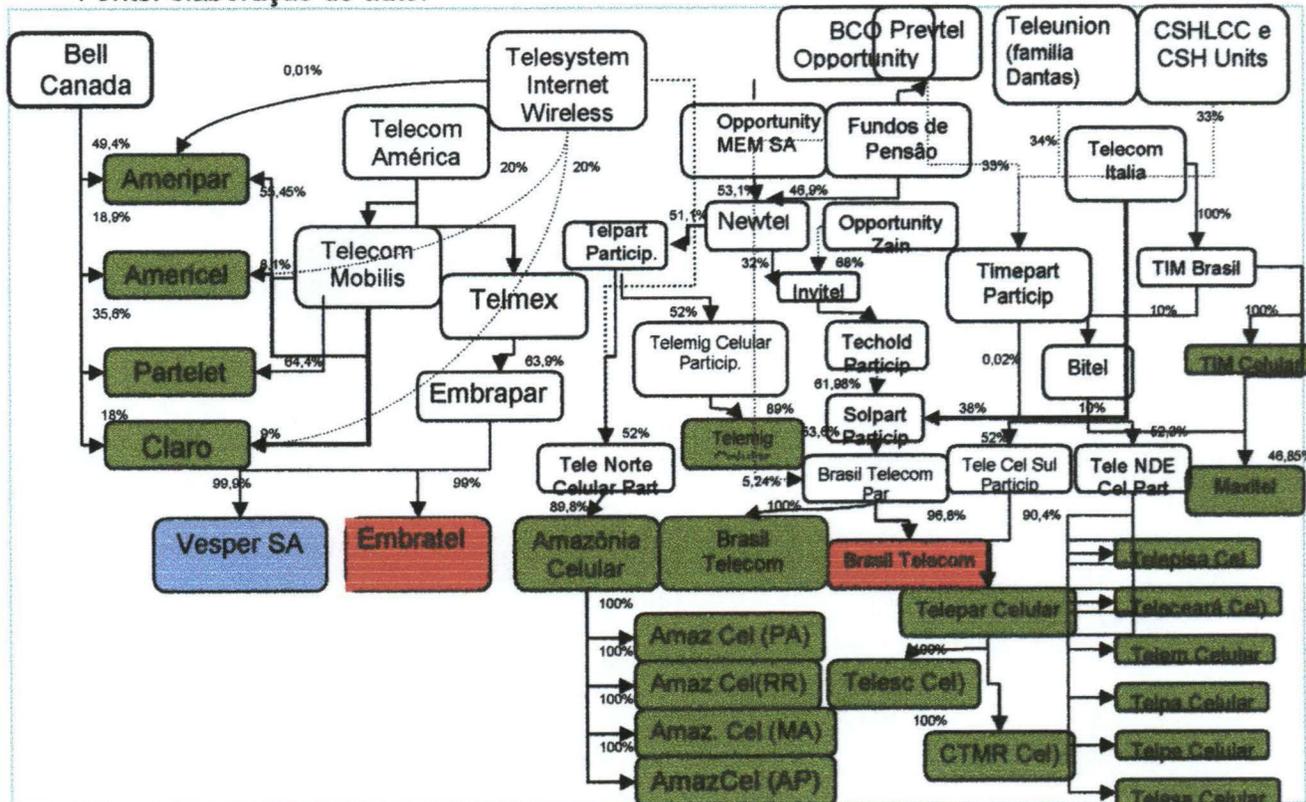
Portanto, devido as modificações ocorridas a partir de 2003, a matriz se encontra com a seguinte estrutura:



Fonte: elaboração do autor



Fonte: elaboração do autor



Fonte: elaboração do autor

Portanto, verifica-se uma concentração no mercado de telecomunicações. Os mesmos atores internacionais atuam tanto na fixa quanto na móvel. Ademais, quase todas as operadoras atuantes nas fixas tem participação na telefonia móvel. A Anatel deve ficar mais atenta as modificações acionárias de modo que há concentrações que estão sendo mascaradas, por exemplo, a Telmex não poderia ter participação no mercado televisivo, no entanto, detem 37% da Net TV Acabo (a empresa busca fornecer serviços de telefonia fixa pelos cabos da TV Acabo), e para poder continuar esta criando uma nova empresa em sociedade com a Globopar.

Entretanto, há sinais de atenção da agência, como é o caso para a Télécom Itália voltar a participar do controle da Brasil Télécom, a Anatel estipulou o prazo de 18 meses para que a operadora fixa resolva o problema da sobreposição de SMP e longa distância nacional, decorrente da Telecom Itália deter a TIM e a Brasil Telecom deter a Brasil Telecom GSM.

4 PLANO GERAL DE METAS DE COMPETIÇÃO

Após o cumprimento das metas de Universalização, destaca o outro foco da regulação, a competição. Para os contratos de 2006 a 2025, a Anatel propôs além das metas de Universalização e Qualidade, o Plano Geral de Metas de Competição.

A adesão deste Plano nos novos contratos de concessão é consequência de um requerimento efetuado pela Associação Brasileira das Prestadoras de Serviços de Telecomunicações Competitivas, a Telcomp, composto por GVT, Embratel e Intelig.

4.1 DEFINIÇÃO

Os contratos de prorrogação de concessão (com vigência de 2006 a 2026) passarão a ter explicitamente o Plano Geral de Metas de Competição (PGMC).

Entretanto, segundo a Telcomp (Associação Brasileira das Prestadoras de Serviços de Telecomunicações Competitivas), ainda não há definição por parte da Anatel de como será estabelecido e regulamentado o PGMC. A previsão é que a proposta será apresentada à consulta pública em novembro, mas as associações e empresas diretamente envolvidas já vêm discutindo a respeito.

Como objetivo principal, este plano, visa ampliar a competitividade do setor, de modo, a possibilitar que as entrantes tenham condições de competir com as concessionárias. Os objetivos secundários são:

1. Promover e apoiar um mercado livre e concorrencial dos serviços de telecomunicações, para proporcionar melhores condições aos consumidores, complementando-se assim os regulamentos já existentes para a universalização e qualidade e garantindo uma política que promova níveis de emprego adequados.
2. Trazer benefícios aos cidadãos em termos de opção, preços moderados, transparência no relacionamento e cobrança, inovação tecnológica e qualidade.
3. Consolidar o mercado interno num ambiente de convergência, eliminando os obstáculos à oferta de redes e serviços de modo que, em circunstâncias similares, operadores similares sejam tratados de modo isonômico no

exercício de suas atividades. Em outras palavras garantir que não se consolidem distorções concorrenciais num mercado complexo e convergente.

4. Atingir um quadro regulamentar único de acesso às infra-estruturas para prover serviços de telecomunicações, independentemente da tecnologia utilizada no seu fornecimento (rede de transmissão, fixa ou móvel, de telecomunicações ou de televisão por cabo, de satélites ou terrestre). (ATTUCH, 2004)

Desta forma, visa-se gerar um novo quadro de regulamentação, há quem utilize a expressão reforma do modelo de telecomunicações. Segundo ATTUCH (2004) são seis os princípios básicos para fundamentar o “novo modo de regulação”:

1. basear-se em objetivos políticos claramente definidos;
2. limitar-se ao mínimo necessário para atingir os objetivos criando mecanismos, que promovam a concorrência;
3. reforçar a segurança jurídica num mercado dinâmico. É importante que a regulamentação seja suficientemente estável, para permitir que as empresas tomem decisões de investimento com confiança, mas também suficientemente flexível para responder ao desenvolvimento do mercado;
4. procurar ser tecnologicamente neutra, ou seja, não impor a obrigações/direitos em favor da utilização de um dado tipo de tecnologia, mas garantir que o mesmo serviço seja regulamentado de modo equivalente, independentemente dos meios utilizados no seu fornecimento;
5. gestão eficaz de recursos escassos; e
6. pautar-se pelos princípios da transparência nas relações comerciais, não discriminação entre prestadores de serviços, proporcionalidade e objetividade.

A imposição do PGMC decorre do baixo market share partilhado entre as operadoras. Segundo GUERREIRO (2004), “as concorrentes representam apenas 5,4% das linhas telefônicas na região da Telemar. Na área da Telefônica, são 3,4%. Nos estados onde a Brasil Telecom atua, a participação de outras empresas é de 12%. Quem atua na região da Brasil Telecom é a GVT, a única empresa-espelho com algum sucesso no país. Para conquistar espaço, a operadora apostou fortemente na banda larga e na voz sobre IP”.

Percebe-se que o nível de competição planejado para o setor em 2003, não ocorreu. As entrantes reclamam da dificuldade de acesso à infra-estrutura pertencente às incumbentes.

Deste modo, será constituído como obrigatório a interconexão, a portabilidade numérica e desagregação de rede, de modo que seja estabelecidos preços que viabilizam a entrada de competidores no setor, os quais são os principais instrumentos em que o PGMC.

As principais críticas ao Plano de Competição, segundo a Agência Estado Setorial (2004) é:

Em primeiro lugar, especialistas defendem que o próprio conceito de concorrência impede a imposição de resultados claros a serem perseguidos. Por exemplo, definir um grau de competição ideal entre as empresas não é uma tarefa tão simples e objetiva quanto determinar a necessidade de se instalar pelo menos um telefone público em todos os municípios que tiverem mais de 300 habitantes, como no plano de universalização. Outra crítica feita com frequência se refere ao atraso com que o PGMC será trazido ao setor. O plano entraria em vigor junto com os novos contratos de concessão, que começam a valer em 2006. Isso significa que a Anatel tem pouco mais de um ano para finalizar um processo complicado, que mal começou a ser desenhado. Ademais se atenta que algumas medidas de incentivo à competição estão em um estágio muito mais avançado do que o plano em si. É o caso, por exemplo, do novo regulamento de interconexão. Além disso, a tarefa de concluir o PGMC parece ainda mais complicada se considerados todos os critérios que ainda precisam ser definidos. Falta determinar que tipo de competição será buscada, quais segmentos e empresas serão priorizados, quem serão os beneficiados, assim por diante.

Entretanto, os defensores do PGMC apontam como solução a adoção do conceito do poder de mercado significativo, que já vem sendo discutido em consultas públicas que conforme as apresentações da Anatel, seria a posição que possibilita influenciar de forma significativa as condições de mercado relevante. Este conceito devera ser estabelecido para cada setor do Plano Geral de Outorgas.

Este conceito já foi implantado por reguladores estrangeiros, conforme assevera BECKER:

Na União Européia, existem alguns conceitos que auxiliam as autoridades regulatórias na definição de regras para estimular a concorrência no setor de telecomunicações. Um desses conceitos é o de Mercado Relevante (MR), que leva em conta se os diversos serviços ou produtos oferecidos são concorrentes entre si e também a área geográfica em que eles são prestados. Outro conceito é o de Poder de Mercado Significativo (PMS), que tem por objetivo identificar as empresas que possuem posição de dominância em determinado MR. Pela definição, considera-se que uma

empresa detém Poder de Mercado Significativo se ela possui força econômica suficiente que a permita se comportar independentemente de seus competidores ou dos consumidores. De acordo com as empresas concorrentes, a maior prova de que as concessionárias que exploram telefonia fixa no Brasil são donas de PMS é o reajuste tarifário anual, pelo qual elas podem aumentar os preços de suas cestas de serviços - dentro dos limites estabelecidos pela agência reguladora - sem a existência de qualquer outro concorrente que as faça não aumentar o valor das cobranças, sob o risco de perder usuários. Na Europa, têm sido impostas às operadoras com PMS medidas como separação contábil – para a adoção de modelos de custos – controle sobre os preços cobrados e obrigações para compartilhamento de rede (unbundling) (BECKER, 2005).

O artigo 14.º da diretiva-quadro da Comissão Europeia da Comunidade Europeia traz a definição de poder significativo de mercado: "considera-se que uma empresa tem poder de mercado significativo se individualmente ou em conjunto com outras, gozar de uma posição equivalente a uma posição dominante, ou seja, de uma posição de força econômica que lhe permita agir, em larga medida, independentemente dos concorrentes, dos clientes e mesmo dos consumidores"¹⁴.

Esta definição não prejudicará a definição de poder de mercado ou mercado relevantes, trazido pela legislação antitruste. Neste sentido conceitua, ATTUCH (2005):

Poder significativo de Mercado (*significant market power – SMP*) identificação dos mercados em conformidade com os princípios do direito da concorrência deverá obedecer minimamente a dois critérios. O primeiro critério é a presença de obstáculos fortes e não-transitórios à entrada no mercado, sejam de natureza estrutural, legal ou regulamentar. No entanto, dada a natureza e o funcionamento dinâmicos do mercado das telecomunicações, devem também ser levadas em consideração às possibilidades de superar os obstáculos num horizonte temporal razoável de forma a não ameaçar os benefícios que podem auferir os usuários e não causar danos a setores de telecomunicações (ameaçando a sobrevivência de um setor), quando então, mediante uma análise prospectiva destinada a identificar os operadores com participação expressiva em mercados relevantes deve-se aplicar a regulamentação proposta. A aplicação destes critérios implica que se examine a situação da concorrência por detrás dos obstáculos aos novos entrantes. São dois os tipos de obstáculos à entrada para efeitos da presente recomendação: obstáculos estruturais e obstáculos jurídicos ou regulamentares.

¹⁴ Definição atribuída pelo Tribunal de Justiça da CE. Processo nº 27/76 *United Brands/Comissão*, Colect. 1978, p. 207.

Desta forma, segundo a Agência Estado Setorial “Essa idéia permitiria determinar quais companhias possuem participação de mercado e influência na indústria suficientes para dificultar a entrada de novos competidores.”(Agência Estado Setorial, 2004).

Entretanto, ao definir primeiro o que seria poder de mercado, a Anatel estaria primeiro apresentando o conceito, para então adequar a prática.

Para análise e determinação do poder de mercado significativo deve-se analisar se há obstáculos para a oferta. Segundo ATTUCH (2005), há dois tipos de obstáculos à entrada:

Os obstáculos estruturais decorrem das condições iniciais de custos ou procura que criam condições assimétricas entre os operadores históricos e os novos entrantes, dificultando ou impedindo a entrada destes no mercado. Por exemplo, poderão existir fortes obstáculos estruturais quando o mercado se caracteriza por economias substanciais de escala e/ou economias de âmbito e ainda elevados custos não-recuperáveis. Tais obstáculos têm subsistido até agora no que respeita à implantação e/ou oferta generalizada de redes de acesso local. Existe também outro obstáculo estrutural quando a oferta de serviço exige um componente de “rede” que não pode ser tecnicamente duplicado ou que, ao ser duplicado, implica custos que tornarão a atividade economicamente desequilibrada para os concorrentes.

Os obstáculos jurídicos ou regulamentares não decorrem de condições econômicas, resultando antes de medidas legislativas, administrativas, regulatórias ou outras que têm efeito direto nas condições de entrada e/ou no posicionamento dos operadores no mercado.

Todavia, segundo Guerreiro, ex-presidente da Anatel, pode ser discutido a própria legalidade do plano, devido à competência ou não da agência criar o PGMC. Pois, este plano não estaria expressamente previsto e ainda iria contra ao princípio da desregulamentação previsto pela LGT.

Portanto, a agência não poderia criar esta assimetria regulatória, baseada no poder de mercado das empresas do setor, entretanto, há a autorização para a autarquia regulatório instituir instrumentos para assegurar a concorrência no setor. Como órgão executor de políticas públicas cabe a Anatel, segundo ATTUCH (2005): “a) adotar medidas que promovam a competição e a diversidade dos serviços e incrementem sua oferta; b) de estimular a expansão do uso de redes pela população brasileira (art. 2º, II e

II); c) à garantia ao direito de escolha do usuário (art. 3º II); e d) ao cumprimento da função social do direito de propriedade sobre as redes (art. 146)”.

Portanto, dada a verticalização que se encontra hoje e os elevados ganhos de escala das operadoras concessionárias o mercado de telecomunicações relativo aos serviços fixos no país devem sofrer intervenção para correção das distorções provocadas pela ausência de concorrência.

Apesar da disposição geral dos regulamentos a realidade insiste em demonstrar que a falta de regras específicas para tanto inviabilizam a efetividade da disposição, de modo que o operador monopolista tende sempre a utilizar-se de medidas procrastinatórias inviabilizando o acesso concreto às redes em decorrência da existência de um claro conflito de interesses entre os proprietários da infra-estrutura e as organizações que pretendem acesso, especialmente quando estas concorrem nos mesmos mercados.

O poder de mercado dos operadores estabelecidos mantém-se incontestado, pois a situação de estrangulamento existente nos mercados relacionados com o acesso local e a exploração industrial, além de condutas usuais anticompetitivas em casos de interconexão, de forma a proporcionar um acesso privilegiado das concessionárias aos usuários.

Deste modo, é essencial definir determinadas formas de acesso a determinados elementos ou infra-estruturas da rede que devem ser obrigatórios e como devem ser estabelecidos os preços. Tornar obrigatório o acesso à rede já é uma previsão legal. Decorre daí a necessidade intrínseca de sua implementação já que tem implicações consideráveis para o investimento nas infra-estruturas e no nível global de concorrência no mercado.

5 CONCLUSÃO

Segundo doutrinadores como GUERREIRO (2004), com o final da transição do modelo de telecomunicações brasileiro, cabe refletir sobre alguns dos resultados e questões a respeito da reforma do setor.

A respeito da reestruturação do setor ainda há muito o que ser feito, para obtenção de um mercado competitivo, apesar da cisão do mercado de telefonia fixa em 4 (quatro) subsetores, e a implantação de empresas concorrentes, denominadas espelhos ou autorizadas, estas ainda não obtiveram resultados consistentes, tendo em vista que a GVT é a que possui um maior market share, com aproximadamente 5% do mercado.

Verifica-se, portanto, que apenas uma política tarifária e as assimetrias pro entrantes não foram suficientes para salvaguardar um mercado competitivo as novas operadoras entrantes.

A partir de 2003, as operadoras puderam atuar em outras áreas como por exemplo, as três concessionárias e as duas espelhos locais, já fazem concorrência direta com a Embratel e a Intelig nas ligações de longa distância nacional.

Portanto, os setores em que há maior concorrência hoje na telefonia fixa são as ligações de longa distância e o mercado corporativo por possuir maior rentabilidade.

Entretanto, a Anatel, vem alterando sua política regulatória implantando e regulamentando questões como portabilidade numérica, compartilhamento de rede, interconexão e o unbundling, de modo que haja maior flutuação de usuários entre as operadoras.

Nesse sentido, cabe salientar a importância de se garantir o acesso às redes locais. Esta garantia passa pela introdução de competição nos mercados locais e pela isonomia de acesso às redes das incumbentes locais. Além disso, outros aspectos devem ser abordados de forma mais cuidadosa.

O primeiro aspecto relaciona-se ao preço de acesso. Uma vez que as incumbentes locais ainda possuem significativo poder de mercado, cabe

verificar se as tarifas de interconexão máximas fixadas pela ANATEL (e as reduções previstas para os próximos anos) são razoáveis e permitem que os concorrentes, em especial os operadores de longa-distância, sejam competitivos.

O segundo aspecto passa pela “desvinculação” dos componentes das redes locais, que diminuem sensivelmente as barreiras à entrada nos mercados locais ao permitir a entrada de empresas que não possuem infraestrutura de rede. Contudo, a “desvinculação” deve contemplar somente componentes essenciais. A avaliação da essencialidade dos componentes deve necessariamente passar por critérios convencionalmente utilizados em defesa da concorrência.

Não basta apenas, implementar mecanismos, deve-se também atentar ao movimentos das operadoras, pois a tendência é que as empresas busquem através de fusões, incorporações e alianças estratégicas obter mais mercados ou diversificar seu campo de atuação. Deste modo, a Anatel deve ficar atenta se na incorporação, fusão ou aliança estratégica não haverá uma perda quanto a concorrência no setor, admitindo-se ainda mais o aumento de praticas anticompetitivas. Portanto, é ideal que haja uma maior interação entre os órgãos do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e Anatel, a fim de incrementar sua capacidade de monitoramento e de análise de atos de concentração e práticas anticompetitivas.

Por fim, deve a autarquia reguladora estar atenta aos avanços tecnológicos, e editar medidas com agilidade suficiente para prevenir situações anticompetitivas, principalmente as relativas a interoperabilidade e interconectividade das diferentes redes, serviços e demais aplicações.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agência Estado Setorial. **Metas de competição serão novo desafio para a Anatel.** Edição 03.12.04

Anatel. Diversos acessos: www.anatel.gov.br.

Assessoria de Comunicação Social da ANATEL. ANATEL, **atribuições e estrutura.** Disponível em: <www.agergs.rs.gov.br/bibliot/revista/mr2/mr2_atel.htm>

ATTUCH, Leonardo. **Competição no Mercado de Telecomunicações.** Disponível em: http://www.telcomp.org.br/telas/noticias/exibe_Noticia.asp?Id_Noticia=374. Acessado em: 28/09/2005.

BARROSO, Luis Roberto. Apontamentos sobre as Agências Reguladoras. In: MORAES, Alexandre de. **Agências Reguladoras.** São Paulo: Atlas, 2002.p. 109-132.

BAUMOL, W. and SIDAK, G (1994). **Toward Competition in Local Telephony.** AEI Studies in Telecommunications Deregulation. The MIT Press.

BECKER, Márcia. **Contratos de concessão na telefonia fixa terão plano de competição.** 30/3/2005. Acessado: 04/10/2005. Disponível em: <http://www.projetobr.com.br/Content.aspx?SectionID=20&Id=102>

BORGES, Miryan Natividade. **Interconexão no Brasil.** TELECO. Disponível em: <www.teleco.com.br.>

BOULOS, Eduardo Alfred Taleb. **Concorrência e Regulação no Serviço Telefônico Fixo Comutado – Um Balanço.** In: ROCHA, Bolívar Moura. **A Regulação da Infra-estrutura no Brasil.** São Paulo: IOB-Thompson, 2003.

CARVALHO, Luciana; e DE PAULA, Germano Mendes. **Estrutura de mercado e Tecnologia: O caso da WLL na Telefonia Brasileira.** Disponível em: <http://www.ufop.br/ichs/conifes/anais/OGT/ogt1505.htm>. Acessado em: 10/07/2003.

CONSIDERA, Cláudio Monteiro., et al. **O Modelo Brasileiro de Telecomunicações: Aspectos Concorrenciais e Regulatórios.** SEAE/MF. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/seae/documentos/doctrabalho/documentodetrabho18.PDF>.> Acesso em: 25/08/2005.

CUCOLO, Eduardo. **Intelig desiste de substituir Presidente e venda pode estar próxima.** Folha On-line. 26/05/2003 Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/foha/dinheiro/ult91u67737.shtml>> Acesso em 12 de julho de 2005.

CUÉLLAR, Leila. *As Agências Reguladoras e seu Poder Normativo*, São Paulo: Dialética, 2001.

DUTRA, Pedro. Órgãos Reguladores: futuro e passado. *Revista de Direito Econômico*. jul/dez de 1996.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Reforma do Estado: o Papel das Agências Reguladoras e Fiscalizadoras. In: MORAES, Alexandre de (Org.). *Agências Reguladoras*. São Paulo: Atlas, 2002.

FONSECA, João Carlos Pinheiro da. *Unbundling Repercute no Brasil*. *Revista Telebrasil*: maio/junho 2003.

FREITAS, Florence Heber Pedreira de. *As telecomunicações no Brasil e os desafios da regulação da concorrência*. VII Congreso Internacional dei CLAD sobre la Reforma dei Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

FURIATI, Gilda. Desagregação Já. *Revista Nacional de Telecomunicações – RNT*. Julho de 2003. Disponível em: www.rnt.com.br/edição308/regulamentacao.asp.

GIFONI NETO, Gontran. *Instituições Regulatórias do Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros: O Caso Das Agências Reguladoras Estaduais Brasileiras*. Tese Doutorado. UFRJ, Rio de Janeiro: 2002.

GODINHO, Margarida Cintra. *Telecomunicações: memória*. São Paulo: Marca D'Água, 1997.

IDEC. *Portabilidade do número de acesso telefônico: saiba o que é e como o Idec se posiciona*. 27 abril 2005. Disponível em: <http://www.idec.org.br/emacao.asp?id=895>

JUSTEN FILHO, Marçal. *O Direito das Agências Reguladoras Independentes*. São Paulo: Dialética, 2002.

LAFIS. *Relatório Consultoria Telefonia Fixa*. Jan, 2005

LEHFEL, Lucas de Souza. ANATEL e as Novas Tendências de Regulamentação das Telecomunicações no Brasil. In: MORAES, Alexandre de (Org). *Agências Reguladoras*. São Paulo: Atlas, 2002.

LINS, Bernardo F. E. *Análise crítica do desempenho da anatel no período de 1998 a 2000*. Consultoria Legislativa. Estudo Abril 2001.

LISON, Jaqueline; PAPA, Catarina. **Perspectivas e Estratégias 2005: Telecomunicações**. Rio de Janeiro: FATOR DORIA ATHERINO S/A, 2005.

MARTINS, Paula. **Privatização da Telefonia ainda gera Polemica**. Disponível em: <<http://www.tribunadonorte.com.br/antecedentes/990822/eco1.html>>. Acesso: 20/07/2005.

MELLO, José Barbosa, e MELCHIOR, Silvia. Tutorial: Regulamentação. TELECO. Disponível em: <www.teleco.com.br/tutoriais/tutorialleg/pagina_2.asp>

MELLO, José Barbosa. Tutorial Portabilidade Numérica. TELECO. Data 01/05/2005 Disponível em: www.teleco.com.br

MORAES, Alexandre. **Agências Reguladoras**. In: _____. **Agências Reguladoras (Org.)**. São Paulo: Atlas, 2002.

MORAES, L.R., A Reestruturação dos Setores de Infraestrutura e a Definição dos Marcos Regulatórios. In: Resende, F. e DE PAULA, T.B. (eds.), **Infraestrutura: perspectivas e reorganização**, Brasília: IPEA, 1997,.

NAZARENO, Cláudio. **Interconexão, desagregação e competição. Panacéia, mito ou imbróglio?**. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/publicacoes/estnottec/tema4/pdf/2003_6556.pdf> Acesso 12/08/2005.

NEVES, Maurício dos Santos. **O Setor Telecomunicações**. Disponível em: <www.bndes.gov.br/conhecimento/livro_setorial/setorial13.pdf>. Acessado em 24/08/2005.

OLIVEIRA, GESNER. **Concorrência: Panorama no Brasil e no mundo**. São Paulo: Saraiva, 2001.

ORRICO FILHO, R.D., SANTOS, E.M., Transporte Coletivo Urbano por Ônibus: Regulamentação e Competição. In: **Ônibus Urbano – Regulamentação e Mercados**. Brasília: LGE Editora, 1996.

PIRES, José Cláudio Linhares, PICCININI, Maurício Serrao. **Serviços de Telecomunicações: Aspectos Tecnológicos**. Ensaio 5.: Rio de Janeiro: BNDES, 1997.

_____, **Mecanismos de Regulação Tarifária do Setor Elétrico**. Texto para Discussão 64. Rio de Janeiro: BNDES, 1997.

TELECO. **Desempenho Telefonia Fixa 2004**. Acessado em: 25/08/2005. Disponível em: <www.teleco.com.br/estudossetorial.pdf>.

_____. A Regulação dos Setores de Infraestrutura no Brasil. In: GIAMBIAGI, F., MOREIRA, M. (orgs.) **A Economia Brasileira nos Anos 90**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

PIRES, José Cláudio Linhares., **Políticas Regulatórias no Setor de Energia Elétrica: A Experiência dos Estados Unidos e da União Européia**. Texto para Discussão 73. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

PIRES José Cláudio Linhares, GIAMBIAGI, F., **Retorno dos Novos Investimentos Privados em Contextos de Incerteza: Uma Proposta de Mudança do Mecanismo de Concessão de Rodovias no Brasil**. Texto para Discussão 81. Rio de Janeiro: BNDES, 2000.

PORTER, M., **Estratégia Competitiva – Técnicas para Análise de Indústrias e da Concorrência**. Rio de Janeiro: Campus, 1986,.

POSSAS, Mário Luiz, PONDÉ, João Luiz, FAGUNDES, Jorge, **Regulação da Concorrência nos Setores de Infraestrutura no Brasil: Elementos para um Quadro Conceitual**. In REZENDE F., PAULA T.B. (Coord.): **Infra-estrutura: Perspectivas de Reorganização**. Regulação. Brasília: IPEA, 1997.

Revista Anuário Telecom. **Serviços: Setor Telefonia Fixa**. 2004.

ROCHA, Bolívar Moura; OLIVEIRA, Hermes Nereu Cardoso, **Balanço da Articulação entre os Órgãos de Defesa da Concorrência e Agências Reguladoras de Infra- Estrutura**. In: ____ (Org). **A Regulação da Infra-Estrutura no Brasil**. São Paulo: IOB, 2003. p. 232.

SAAD, Theo. **Liberdade de Escolha**. **Correio Braziliense**. Edição dia 18/03/2005. Disponível em: <http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=184118>

SALOMÃO FILHO, Calixto. **Direito Antitruste: as condutas**. São Paulo: Malheiros, 1998.

SALOMÃO FILHO, Calixto. **Direito Concorrencial: as Estruturas**. São Paulo: Malheiros, 2002

SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação da atividade econômica: princípios e fundamentos jurídicos**. São Paulo : Malheiros, 2001

SANTOS, André Luiz Lopes dos. **A Regulação Econômica e os Direitos dos Consumidores no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2002.

SCARPINELLA, Vera. **Direito concorrencial das telecomunicações: as competências da SDE e da ANATEL**. **Revista Fórum de Direito**

Administrativo, Belo Horizonte, n ° 20, p. 1285-1289, outubro de 2002. p.1288.

SIQUEIRA, Ethevaldo. **Três Momentos da História das Telecomunicações no Brasil**. São Paulo, Dezembro Editorial, 1997.

SUNDFELD, Carlos Ari. Estudo jurídico sobre o preço de compartilhamento de infra-estrutura de energia elétrica. In **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, Ano 1, Vol. 1, n. 07, outubro de 2001.

SUNDFELD, Carlos Ari. Serviços Públicos e Regulação Estatal: Introdução às agências reguladoras. In: ___.(Coord). **Direito Administrativo Econômico**. São Paulo: Malheiros, 2002.

TELECO Desempenho Telefonia Fixa 2004..Acessado em: 25/08/2005. Disponível em: www.teleco.com.br/estudoseitorial.pdf.

VARGENS FILHO, Jose Rogério, e FERREIRA JUNIOR, Hamilton de M. O **preço do Unbundling no Brasil: Concorrência e Universalização na Indústria das Telecomunicações**. 2003.