

# CONTROLE ESTRUTURAL NO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES: REGULAÇÃO SETORIAL E DIREITO CONCORRENCIAL NOS SERVIÇOS DE TELEFONIA FIXA E MÓVEL

*Paulo Leonardo Casagrande*

## 1. Introdução

O setor de telecomunicações está passando por momento especial. Cinco anos após a privatização, uma onda de fusões e aquisições vem sendo anunciada entre as principais empresas do setor, quais sejam, aquelas que prestam serviços de telefonia fixa e móvel<sup>1</sup>.

Isso não é por acaso. As restrições a transferências de controle acionário e participações cruzadas entre as operadoras desses serviços são condicionadas a prazos que estão vencendo agora. Assim, grandes operações de concentração vêm sendo implementadas com vistas ao aumento da escala e conseqüente diminuição de custos e aumento de eficiência. Trata-se da tão falada “consolidação” do setor de telecomunicações<sup>2</sup>.

Em face de desses eventos, é de extrema importância análise detida sobre o regime jurídico do controle de concentrações neste setor tão importante de infra-estrutura. Tal análise se justifica, ainda, pelo interrelacionamento entre as regras de controle concorrencial e regulatório existentes para essa hipótese. É o que se pretende no presente trabalho

O objetivo desta monografia é destacar algumas características peculiares para as quais o aplicador do direito concorrencial deve atentar quando da análise de

<sup>1</sup> “Intelig pode ser vendida em 20 dias para fundo dos EUA, anuncia Miro”, *O Estado de São Paulo*, 10 de setembro de 2003, seção “Economia”; “Embratel compra a AT&T da América Latina”, *O Estado de São Paulo*, 04 de setembro de 2003, seção “Economia”; “Embratel leva a Vésper sem pagar nada”, *O Estado de São Paulo*, 13 de agosto de 2003, seção “Economia”; “Controle da TCO custou R\$ 1,5 bi à Telesp Celular”, *O Estado de São Paulo*, 22 de agosto de 2003, seção “Economia”; “Três operadoras devem fazer ofertas pela BCP”, *Valor Econômico*, 18 de agosto de 2003; “Telemig Celular acerta compra da CTBC”, *Valor Econômico*, 4 de agosto de 2003; “Telecom Americas anuncia compra da BSE”, *Valor Econômico*, 6 de março de 2003.

<sup>2</sup> “Especialistas prevêm poucos sobreviventes após a consolidação”, *Valor Econômico*, 29 de julho de 2003, seção “Telecomunicações”; “Operadoras terão nova rodada de consolidação”, *O Estado de São Paulo*, 8 de junho de 2003, seção “Economia”; “Mais consolidado, setor de telefonia celular volta a ter boas perspectivas”, *Valor Econômico*, 7 de abril de 2003.

atos de concentração envolvendo o setor de telecomunicações, mais precisamente nos dois principais serviços nele presentes, quais sejam, os de telefonia fixa e móvel. Não tem a pretensão de indicar todas as implicações do direito concorrencial neste setor, ou de demonstrar todos os aspectos pró-concorrenciais da regulação de telecomunicações. Antes, intenta-se, em um primeiro momento, apresentar as regras setoriais que têm claro objetivo de fomentar a competição no setor por meio de restrições à concentração econômica. Posteriormente, busca-se apresentar critérios a orientar dois momentos da aplicação do direito concorrencial nesse setor: a identificação do *poder de mercado* e a das *estruturas nas quais este se organiza*.

Para tanto, iniciaremos pela apresentação de alguns aspectos elementares da organização do setor de telecomunicações (item 2). Passaremos, então, no item 3, à descrição das regras setoriais que prevêm limites à concentração econômica envolvendo operadores dos serviços de telefonia fixa e móvel. Posteriormente, faremos a análise de aspectos diretamente relacionados à aplicação do direito da concorrência no setor, quais sejam: estrutura institucional competente (item 4); definição do mercado relevante nos serviços de telefonia fixa e móvel (item 5); e, finalmente, tendências verificáveis nas formas de concentração e cooperação no setor de telecomunicações (item 6).

## 2. Aspectos gerais dos serviços de telecomunicações

O setor de telecomunicações é uma indústria de rede, composto por diversos serviços<sup>3</sup>. Nele se enquadram os serviços de telefonia fixa, telefonia móvel, televisão a cabo e por assinatura, serviços de rede corporativa e outros serviços de menor abrangência. São serviços de infra-estrutura, que, ante a relevância que a tecnologia e a transmissão eficiente de informações possuem na economia atual, apresentam crescente importância, vez que permitem e facilitam o desenvolvimento das mais diversas atividades econômicas.

Dentre esses serviços, se destacam os de telefonia fixa e móvel. A importância desses dois serviços decorre do grande número de usuários que os utilizam e, conseqüentemente, da importância que suas redes têm para a prestação de diversos outros serviços. Apresentam, assim, grande relevância social, e, portanto, são os serviços de telecomunicações que os reguladores de todo o mundo mais de perto acompanham.

---

<sup>3</sup> Uma introdução aos aspectos tecnológicos dos serviços de telecomunicações é apresentada por José Claudio Linhares Pires e Maurício Serrão Piccinini em “Serviços de telecomunicações: aspectos tecnológicos”, *Ensaio BNDES* (obtido em <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/ensaio/ensaio5.pdf>, em 03.10.2003).

Inicialmente representado quase que exclusivamente pelos serviços de telefonia fixa, o mais antigo serviço de telecomunicações<sup>4</sup>, o setor de telecomunicações, foi historicamente estruturado como um monopólio natural, exercido, na maioria das vezes, por empresas estatais<sup>5</sup>. No entanto, a partir da década de 1970, houve o desenvolvimento de novas tecnologias<sup>6</sup>, que aumentaram a contestabilidade desse monopólio. Paralelamente a isso, os processos de abertura comercial e globalização econômica criaram demanda para serviços sofisticados em escala global<sup>7</sup>. Esses fenômenos vêm dando causa a processos de liberalização do setor de telecomunicações em diversos países<sup>8</sup>.

Tais reformas tiveram como característica comum a abertura para que novas empresas entrassem nos mercados, incentivo expresso à concorrência, e, em muitos casos, a privatização do antigo monopolista. Esses fatores, dentre outros, foram preponderantes para que o setor de telecomunicações apresentasse um grande número de fusões e aquisições, o que ainda hoje se verifica<sup>9</sup>.

---

<sup>4</sup> Sobre a evolução da tecnologia do setor de telecomunicações, ver HORROCKS, John, “Telecommunications technology”, in LONG, Colin D., *Telecommunications law and practice*, 2nd. ed., Londres, Sweet & Maxwell, 1995, cap. 1.

<sup>5</sup> Ver, dentro outros, LAFFONT, Jean-Jaques; TIROLE, Jean, *Competition in Telecommunications*, Cambridge, MIT Press, 2000, p. 3.

<sup>6</sup> Em função dos desenvolvimentos no campo da informática, nas décadas de 50 e 60 do século passado, iniciou-se processo de crescente digitalização das redes de telecomunicações a partir da década de 70, o que resultou em redução substancial de custos e criação de novas utilidades para as redes de telecomunicações. Esse processo está na base do fenômeno conhecido como “convergência” no setor de telecomunicações, que se caracteriza pela tendência de se utilizarem diversos tipos de rede para o uso dos mesmos serviços, o que é possibilitado pela digitalização. A respeito, ver FARACO, Alexandre Ditzel, *Regulação e direito concorrencial (as telecomunicações)*, São Paulo, Cultural Paulista, 2003, p. 29-31.

<sup>7</sup> BRONCKERS, Marco C.E.J; LAROUCHE, Pierre, “Telecommunications services and the World Trade Organization”, *Journal of World Trade: law, economics, public policy*, Geneva, v.31, n.3, jun. 1997

<sup>8</sup> A reforma regulatória de caráter liberalizante do setor de telecomunicações, longe de ser um fenômeno brasileiro isolado, se deu em diversos países, em diferentes escalas e formas. Sobre o tema, ver PIRES, José Cláudio Linhares, “Políticas regulatórias no setor de telecomunicações: a experiência internacional e o caso brasileiro”, *Textos para Discussão nº 71*, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, Rio de Janeiro, set. 1999; LAFFONT, Jean-Jaques; TIROLE, Jean, *Competition in Telecommunications*, cit., item 1.3.

<sup>9</sup> PIRES, José Cláudio Linhares; DORES, Adely Branquinho das: “Fusões e Aquisições no Setor de Telecomunicações: Características e Enfoque Regulatório Fusões e Aquisições no Setor de Telecomunicações”, in *Revista do Bndes*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 14, p. 179-228, dez. 2000.

### 3. Regulação do setor de telecomunicações - regras setoriais sobre concentração econômica

#### 3.1 Reforma no setor de telecomunicações

O Brasil não foi exceção nessa tendência mundial, e também submeteu seu setor de telecomunicações a um amplo processo de liberalização promovido a partir de 1995, caracterizado por três elementos fundamentais: reforma regulatória, criação de agência reguladora independente e privatização<sup>10</sup>.

O processo de reforma regulatória<sup>11</sup> iniciou-se com a aprovação da Emenda Constitucional nº 8, de 15 de agosto de 1995, que, ao alterar o artigo 21, inciso XI, da Constituição Federal, permitiu que a União prestasse os serviços de telecomunicações por meio de concessão, permissão ou autorização a empresas privadas, o que antes lhe era vedado. A nova redação do dispositivo constitucional prevê que a exploração desses serviços se dará “nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais”. Portanto, os serviços de telecomunicações são de titularidade da União, assim como o é a competência privativa para legislar sobre telecomunicações (Constituição Federal, artigo 22, inciso IV).

Inicialmente, esse preceito constitucional foi regulamentado pela Lei nº 9.295, de 19 de julho de 1996, conhecida como “Lei Mínima”, que tratou apenas de telefonia móvel e outros serviços. No entanto, a lei que realmente estabeleceu as bases para a reforma regulatória do setor de telecomunicações brasileiro é a de nº 9.472, de 16 de julho de 1997, conhecida como Lei Geral de Telecomunicações (“LGT”). Seus principais objetivos são o estabelecimento de concorrência no setor de telecomunicações e a universalização<sup>12</sup> desses

<sup>10</sup> Sobre os principais elementos da reforma do setor de telecomunicações no Brasil, ver PIRES, José Cláudio Linhares, “A reestruturação do setor de telecomunicações no Brasil”, in *Revista do BNDES*, nº 11, Rio de Janeiro, jun. 1999.

<sup>11</sup> O conceito de “reforma regulatória”, como vem sendo ultimamente empregado, está intimamente relacionado com seus objetivos, quais sejam, o de reformar regulamentações sobre atividades econômicas que representem barreiras desnecessárias à concorrência, inovação e crescimento, ao mesmo tempo que cumpram objetivos sociais relevantes (ver ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO ECONÔMICA E DESENVOLVIMENTO, “Recommendation of the Council of the OECD on improving the quality of government regulation”, 9 de março de 1995, obtida no site [www.oecd.org](http://www.oecd.org)).

<sup>12</sup> A LGT define “universalização” como “o acesso de qualquer pessoa a serviços de telecomunicações, independentemente de sua localização ou condição sócio-econômica, bem como a utilização de telecomunicações em serviços essenciais de interesse público”

serviços. Para efetivar a concorrência, a LGT previu tanto a existência de diversos operadores para o mesmo serviço<sup>13</sup>, quanto regras para o relacionamento entre eles, basicamente relacionadas a interconexão<sup>14</sup> e uso compartilhado de infraestrutura<sup>15</sup>. Já no que se refere à universalização, a LGT previu o estabelecimento de um fundo para financiá-la, o que se deu efetivamente com a edição da Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000.

Essa Lei previu, ainda, a criação da agência reguladora setorial, a Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel. A Agência representa a União nas funções de regulação, fiscalização e outorga de serviços do setor de telecomunicações, nos seus mais variados aspectos, como prestação do serviço, concentração de mercado, controle de tarifas, uso de radiofrequências, compartilhamento de infra-estrutura e interconexão, dentre outros. Além disso, possui a natureza de autarquia de regime especial, com autonomia decisória,

---

(artigo 79, §1º da LGT). De acordo com Alexandre Ditzel Faraco, a universalização “[r]eflete a implementação de uma política pública (vinculando-se, portanto, ao cumprimento de um dever decorrente da titularidade sobre a respectiva atividade) cujo escopo consiste na viabilização do acesso a certos serviços à sociedade como um todo, dada a importância que apresentam no âmbito das relações sociais e econômicas.” (*Regulação e direito concorrencial (as telecomunicações)*, cit., p. 368.)

<sup>13</sup> LGT, art. 136: “Não haverá limite ao número de autorizações de serviço, salvo em caso de impossibilidade técnica ou, excepcionalmente, quando o excesso de competidores puder comprometer a prestação de uma modalidade de serviço de interesse coletivo.”

<sup>14</sup> A interconexão é essencial em qualquer estrutura na qual se baseie uma indústria de telecomunicações. “What is special about telecommunications? In the public area especially, the answer is interconnectivity. The benefit from telecommunications to a large extent depends on the ability to communicate with others in changing circumstances and in response to a need that may not be foreseeable. (...) The need for interconnectivity means that communications systems have to be technically compatible with each other and have to be actually interconnected.” (HORROCKS, John, “Telecommunications technology”, cit., p. 3). Esse requisito é, obviamente, ainda mais importante em setores submetidos à concorrência, em que diversas redes são operadas por agentes diferentes. É por isso que no processo de reforma regulatória é essencial a obrigação de interconexão entre redes operacionalmente compatíveis. A LGT prevê em seus artigos de nº 146 e 147.

<sup>15</sup> No dizeres de Eduardo Alfred Taleb Boulos, “[c]ompartilhamento de elementos de infraestrutura ou da rede em si é o uso por prestador de serviço, no caso telecomunicações, de elementos de infra-estrutura ou da rede em si, pertencente a outro prestador. O prestador deixa de construir parte da rede própria, seja a infra-estrutura, ou a rede em si, para a conexão de seus clientes, aproveitando-se de elementos da rede alheia, em parte que compartilha, mediante remuneração, para a conexão à sua clientela. (BOULOS, Eduardo Alfred Taleb, “Concorrência e regulação no serviço telefônico fixo comutado - um balanço”, in ROCHA, Bolívar Moura (org.). *A Regulação da Infra-Estrutura no Brasil*. São Paulo, IOB - Thomson, 2003, p. 43)

administrativa e financeira, sem subordinação hierárquica ao ministério ao qual é vinculada, o Ministério das Comunicações<sup>16</sup>.

Por fim, deve ser destacada, dentro do processo de liberalização do setor de telecomunicações brasileiro, a privatização do Sistema Telebrás. Uma grande reestruturação societária das empresas componentes do sistema resultou em quatro operadoras de telefonia fixa (uma para serviços de longa distância nacional e internacional, e três de caráter regional) e seis operadoras de telefonia celular, que foram vendidas a empresas privadas em leilão promovido em 29 de julho de 1998. A privatização, uma das maiores já realizadas até hoje mundialmente, teve como uma de suas características essenciais o fato de ocorrer após o processo de reforma regulatória, o que certamente contribuiu para seu sucesso<sup>17</sup>.

### 3.2 Regulação concorrencial do setor de telecomunicações

Sendo um dos objetivos da regulação setorial a instituição de efetiva concorrência no setor de telecomunicações, há diversos mecanismos nessa regulação que refletem tal preocupação. Essa nova forma de regular setores econômicos anteriormente caracterizados por monopólios é comumente denominada na doutrina como *regulação concorrencial*.<sup>18</sup> O fundamento para a adoção desse tipo de regulação no setor de telecomunicações decorre da análise

---

<sup>16</sup> Ver PORTO NETO, Benedicto, “A Agência Nacional de Telecomunicações”, in SUNDFELD, Carlos Ari (org.), *Direito Administrativo Econômico*. São Paulo, Malheiros, 2000, p. 286-99.

<sup>17</sup> PIRES, José Cláudio Linhares, “A reestruturação do setor de telecomunicações no Brasil”, cit., p. 2. A importância do estabelecimento de um cuidadoso aparato regulatório e institucional prévio à privatização foi demonstrada, de maneira geral e tendo como um dos exemplos a experiência brasileira, por Joseph Stiglitz, ganhador do Prêmio Nobel de Economia em 2001, em seu *paper* “Promoting Competition and Regulatory Policy: With Examples from Network Industries” (Banco Mundial, 1999, obtido em [www.worldbank.org/knowledge/chiefecon/articles/beijing.htm](http://www.worldbank.org/knowledge/chiefecon/articles/beijing.htm) - em 06.10.03).

<sup>18</sup> Ver SALOMÃO FILHO, Calixto, *Regulação da atividade econômica - princípios e fundamentos jurídicos*, São Paulo, Malheiros, 2001, cap. 1. Como sintetizado por Alexandre Faraco, “[a] noção de regulação concorrencial é, na essência, a aceitação de que uma ação centrada no Estado não é apta a, adequadamente, determinar a priori e impor o melhor resultado que poderia ser alcançado no âmbito do desenvolvimento de uma atividade econômica. Assim, ao invés de direcionar-se a regulação à produção de tais resultados, como era típico no regime de monopólio, aquela é voltada à viabilização do processo através do qual tais efeitos podem ser alcançados (i.e., o processo de descoberta possibilitado pela concorrência).” (*Regulação e direito concorrencial*(...), cit., p. 43.)

dos princípios prescritos pela LGT em diversos de seus trechos, podendo ser destacado como o mais paradigmático deles o seguinte:

“Art. 6º: Os serviços de telecomunicações serão organizados com base no princípio da livre, ampla e justa competição entre todas as prestadoras, devendo o Poder Público atuar para propiciá-la, bem como para corrigir os efeitos da competição imperfeita e reprimir as infrações da ordem econômica.”

Mas em que consiste, afinal, essa regulação concorrencial? Quais as medidas presentes na regulação do setor de telecomunicações que objetivam instaurar e garantir um ambiente concorrencial? É o que veremos a seguir, no que se refere aos limites de concentração econômica relacionados aos serviços de telefonia fixa e móvel.<sup>19</sup>

### 3.2.1 Telefonia fixa

A telefonia fixa é denominada pela regulamentação como Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC)<sup>20</sup>. Como já comentado acima, a privatização do Sistema Telebrás foi estruturada de forma tal a criar quatro grandes empresas de STFC. Essa divisão se baseou no Plano Geral de Outorgas, aprovado, com base na LGT, pelo decreto presidencial de nº 2.534, de 2 de abril de 1998, que dividiu o território nacional em quatro áreas, sendo três de caráter regional e uma de âmbito nacional<sup>21</sup>. Obedecendo ao PGO, a reestruturação societária que antecedeu a

---

<sup>19</sup> É importante, aqui, reforçar a ressalva apresentada no início deste trabalho: não pretendemos apresentar todos os aspectos pró-concorrenciais da regulação do setor de telecomunicações, mas, tão somente, aqueles que têm como preocupação principal estabelecer limites à concentração econômica, com vistas a possibilitar a diversidade de operadores.

<sup>20</sup> O Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) é definido pela regulamentação como “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” (Regulamento do Serviço Telefônico Fixo Comutado, aprovado pelo Resolução ANATEL nº 85, de 30 de dezembro de 1998, art. 3º, XX).

<sup>21</sup> Área geográfica correspondente ao(s) território(s): Região I - dos Estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo, Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Piauí, Maranhão, Pará, Amapá, Amazonas e Roraima; Região II - do Distrito Federal e dos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Goiás, Tocantins, Rondônia e Acre; Região III - do Estado de São Paulo; Região IV – nacional.

privatização deu origem a três empresas de telefonia local e de longa distância intra-regional, e uma empresa para STFC de longa distância interregional e internacional. Essas quatro empresas (conhecidas como “incumbentes”) assinaram os respectivos contratos de concessão de STFC com a Anatel tal qual exigido pela LGT (art. 207), o que ocorreu antes do leilão de privatização, em 29 de julho de 1998.<sup>22</sup>

O próprio PGO previu um cronograma de crescente liberalização para o serviço de telefonia fixa. Em um primeiro momento, foi promovida licitação para outorgas para quatro novas empresas de telefonia fixa (conhecidas como “espelhos”), com áreas equivalentes àquelas das quatro incumbentes<sup>23</sup>. O regime de duopólio incumbentes-espelhos foi temporário, durando apenas até 2002. A partir do primeiro dia desse ano, a Anatel estava autorizada, pelo PGO, a outorgar novas autorizações de telefonia fixa, sem limite de número<sup>24</sup>.

Tanto as “espelhos” quanto as novas empresas de STFC, ao contrário das antigas operadoras fixas, obtiveram *autorização*, e não *concessão*, da Anatel, para operarem STFC. Assim, as incumbentes e as entrantes (espelhos e as novas empresas de STFC) estão submetidas a dois regimes regulatórios distintos, medida essa conhecida como “assimetria regulatória”, que se justifica, precipuamente, pelo poder de mercado das incumbentes<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> No leilão, a holding de concessionárias da Região I foi comprada por um consórcio de sociedades brasileiras e fundos de investimento, composto pelos grupos Andrade Gutierrez e Inepar, dentre outros, e hoje é conhecida por Telemar. A holding da Região II foi comprada por consórcio composto pela Telecom Itália e fundos de pensão, e opera como “Brasil Telecom”. A holding da Região III, por sua vez, foi comprada por consórcio liderado pela operadora espanhola Telefónica. Por fim, a Embratel (Região IV) foi adquirida pela empresa americana então denominada MCI, hoje MCI Worldcom.

<sup>23</sup> As autorizações para operar nas Regiões I e III foram obtidas pelo consórcio formado pelas empresas Qualcomm e Bell Canada e o fundo VeloCom, sendo que as operadoras hoje se chamam, respectivamente, Vésper S.A. e Vésper São Paulo S.A.; a autorização para operar na Região II foi comprada pela empresa holandesa Global Village Telecom, sendo que a operadora hoje utiliza a mesma denominação. Por fim, a autorização para atuação na Região IV foi vendida a consórcio formado por France Telecom, National Grid e Sprint, e a autorizatória hoje opera como Intelig.

<sup>24</sup> Essas autorizações são regidas pela Resolução nº 283, de 29 de novembro de 2001.

<sup>25</sup> Convém, aqui, expor simplificadaamente os regimes para a prestação de serviços de telecomunicações previstos pela LGT. Esta classificou esses serviços com base em dois critérios: (i) do interesse a que servem; e (ii) do regime de prestação. Pelo critério do interesse a que servem, os serviços podem ser classificados como sendo de *interesse restrito* ou de *interesse coletivo*, conforme a abrangência da sua prestação. Pelo critério do regime de prestação a que estão submetidos, os serviços podem ser prestados no *regime público* e no *regime privado*. A diferença entre os dois está na maior imposição de encargos e controles aos prestadores de serviços de telecomunicações no regime público, como cumprimento de

O poder de mercado das antigas monopolistas, mais particularmente daquelas que herdaram as redes de telefonia fixa local, é fenômeno verificado em todos os países que promoveram a liberalização de seus respectivos mercados<sup>26</sup>. Esse poder de mercado, por sua vez, se baseia no fato de a principal forma tecnologicamente viável de se acessar o consumidor final de telecomunicações ser por meio da rede fixa local, ao menos por enquanto. Logo, há uma grande dependência da rede de telefonia local, tanto por parte das outras empresas de telecomunicações como dos consumidores<sup>27</sup>. Em vista disso, o regime jurídico a que estão submetidas impõe maiores controles (como o tarifário) e deveres (metas de universalização) a essas empresas.

As características especiais das incumbentes concessionárias justificam também outras medidas legais. A primeira a ser destacada é a

---

metas de universalização do serviço, controle de tarifas e reversibilidade de bens à União, devendo ser sempre prestados sob concessão ou permissão (a última somente aplicável em casos excepcionais). Além disso, a prestação e continuidade desses serviços é garantida pelo governo federal. Atualmente, o único serviço sob este regime é o de telefonia fixa prestado pelas empresas privatizadas sucessoras do Sistema Telebrás. Desse modo, essas operadoras possuem contrato de concessão com a Anatel, que foi assinado em 1998 e vigorará até o final de 2005, quando serão assinados novos contratos, a vigorarem por 20 anos. Já os serviços prestados no regime privado são pautados nos princípios relacionados à livre iniciativa. Os preços são livremente estipulados pela prestadora, a qual não possui obrigação de universalização dos serviços e os presta por meio de autorização por tempo indeterminado. Cf. MARQUES NETO, Floriano, “*Direito das Telecomunicações e ANATEL*”, in SUNDFELD, Carlos Ari (org.), *Direito Administrativo Econômico*. cit., p. 300-16.

<sup>26</sup> De acordo com estudo de Olivier Boylaud e Giuseppe Nicoletti sobre o setor de telecomunicações em países membros da OCDE, “[d]espite widespread privatisation and liberalisation, large segments of the industry still remain dominated by incumbent PTOs [Public Telephony Operators]” (“Regulation, Market Structure and Performance in Telecommunications”, *OECD Economic Studies No. 32, 2001/I*, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, Paris, 2001, p. 7). A telefonia local ainda permanece como monopólio de fato na franca maioria de seus países membros, mesmo após o processo de liberalização. A situação nos serviços de longa distância nacional e internacional é diferente, mas o principal operador, que é, em geral, o mesmo que controla a rede local, detém, em média, respectivamente, 90,8 e 85,7% do mercado, conforme dados de 1998 (idem, p. 102; 106-8). Sobre a realidade brasileira a respeito, ver BOULOS, Eduardo A. T., “Regulação e concorrência ...”, cit., p. 32-35.

<sup>27</sup> “While the description of the local configuration of the public switched network must constantly be adjusted to reflect technological change, the key point that we will emphasize is that *some elements of the local network, such as the link close to customer premises, are essentially a fixed cost, and that because they are crucial parts of the network, law makers and regulators have been preoccupied with the access of all telecommunications actors to these elements.*” (LAFFONT, Jean-Jaques; TIROLE, Jean, *Competition in Telecommunications*, cit., p. 12 - grifo no original).

proibição, pela LGT, de as concessionárias terem seu controle acionário transferido antes de cinco anos contados da privatização, ou seja, 28 de julho de 2003 (art. 209)<sup>28</sup>. Além disso, é vedada pela LGT a participação cruzada (i) entre as concessionárias de STFC, e (ii) entre concessionária e autorizada de STFC na mesma área do PGO (LGT, art. 87 e 133, IV). Ainda persiste, quanto às empresas espelho, a proibição de que a operadora de longa distância nacional e internacional seja coligada às operadoras regionais<sup>29</sup>. A relevância dessas regras está no fato de elas permitirem a criação de grupos empresariais distintos que se colocam em concorrência entre si.

Tal concorrência é potencial em um primeiro momento, e efetiva, depois. Isso em vista de regra de enorme importância para o setor, que é a que prevê que as concessionárias, bem como seus controladores, controladas e coligadas, não poderiam atuar em quaisquer outros serviços que não os previstos em seus contratos de concessão antes de 31 de dezembro de 2003 (PGO, art. 10, § 2º)<sup>30</sup>, ou, caso as metas de universalização fossem cumpridas até 31 de dezembro de 2001<sup>31</sup>, a partir de 2002. Todas as concessionárias anteciparam essas metas, à exceção da Brasil Telecom (Região II), cujo pedido de reconhecimento de antecipação de metas ainda não foi aprovado pela Anatel. Há objetivo claramente pró-concorrencial nessa norma, pois ela “impede, no período inicial de liberalização do setor, que tais empresas abusem do poder econômico detido nos mercados em que eram monopolistas com o propósito de dominar outros mercados.”<sup>32</sup>

### 3.2.2 Telefonia móvel

Quanto às operadoras de telefonia móvel, devemos distinguir os dois

---

<sup>28</sup> Esse tipo de regra quanto ao prazo a partir do qual é permitida a transferência de controle de empresas não apresenta justificativa concorrencial, mas sim preocupação quanto à viabilização da prestação do serviço. Busca-se impedir que os controladores da concessionária se ocupem de sua venda, ao invés de promover os investimentos necessários. Esse mesmo princípio será verificado também no Serviço Móvel Celular Banda B, comentado abaixo.

<sup>29</sup> Havia, até 1.1.2002, proibição de transferência do controle acionário dessas operadoras.

<sup>30</sup> Exceção relevante é a prevista no edital de privatização (Edital MC/BNDES nº 01/98, item 3.5), com base na LGT (art. 194), pela qual foi permitida a aquisição conjunta de empresas de telefonia fixa e celular, desde que respeitadas as regras de participação cruzada entre empresas prestadoras deste último serviço, a serem comentadas a seguir. Essa regra foi empregada pela Telecom Itália Móvel, coligada da Telecom Itália, e pela espanhola Telefônica. Ambas adquiriram outras duas empresas de telefonia celular.

<sup>31</sup> Trata-se de evidente incentivo para que as concessionárias cumprissem antecipadamente as metas de universalização a elas definidas,

<sup>32</sup> Faraco, cap. 7, item 7.5, p.

principais serviços que compõem esse segmento, quais sejam, o Serviço Móvel Celular (“SMC”) e o Serviço Móvel Pessoal (“SMP”).

### 3.2.2.1 Serviço móvel celular (“SMC”)

As principais regras que regulamentam o SMC foram editadas com base na Lei Mínima, e não na LGT. Esta o define como “serviço de telecomunicações móvel terrestre, aberto à correspondência pública, que utiliza sistema de radiocomunicações com técnica celular, conforme definido na regulamentação, interconectado à rede pública de telecomunicações, e acessado por meio de terminais portáteis, transportáveis ou veiculares, de uso individual” (art. 2º, § 1º).

Quando da aprovação da Emenda Constitucional nº 8/95, estava em pleno desenvolvimento a implementação da telefonia celular no país, e havia o interesse de se outorgar à iniciativa privada a prestação desses serviços. Assim, a Lei Mínima previu a possibilidade de outorga desse serviço, mediante *concessão*, a empresas brasileiras, com sede e administração no país, sendo que “[o]s processos de outorga para exploração dos serviços de que trata es[s]a Lei dever[iam] conter requisitos que propici[assem] a diversidade de controle societário das entidades exploradoras, em estímulo à competição.” (art. 12). Ao mesmo tempo, exigiu que as empresas do Sistema Telebrás que já prestavam telefonia celular criassem subsidiárias para a exclusiva prestação desse serviço, que celebrariam contrato de concessão semelhante àquele elaborado para as empresas privadas (arts. 4º e 5º).

Com base nessas normas, o Ministério de Comunicações, então exercendo a função de órgão regulador do setor de telecomunicações<sup>33</sup>, editou diversas Normas Gerais de Telecomunicações (“NGTs”), dentre as quais se destaca a de nº 20/96<sup>34</sup>. Esta define, dentre outros aspectos, regras sobre participação cruzada entre as operadoras de SMC. Para tanto, tal norma divide o território nacional em 10 áreas de concessão para prestação do SMC<sup>35</sup>. Em cada uma delas, haveria duas operadoras,

<sup>33</sup> Lei Mínima, art. 13, parágrafo único. Essa função foi exercida até a criação da Anatel. Esses regulamentos editados pelo MC devem ser “gradativamente substituídos por regulamentação a ser editada pela Agência, em cumprimento a [LGT]” (LGT, art. 214, inciso I).

<sup>34</sup> Aprovada pela Portaria nº 1.533, de 4 de novembro de 1996.

<sup>35</sup> Área 1 = diversos municípios da região metropolitana de São Paulo; Área 2 = Estado de São Paulo, excluídos os municípios contidos na Área 1 anterior; Área 3 = Estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo; Área 4 = Estado de Minas Gerais; Área 5 = Estados do Paraná e Santa Catarina; Área 6 = Estado do Rio Grande do Sul; Área 7 = Estados de Goiás, Tocantins, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Rondônia, Acre e Distrito Federal; Área 8 = Estados do

uma de Banda A, integrante do Sistema Telebrás, e uma de Banda B, empresa privada selecionada mediante licitação<sup>36</sup>. Como regra de participação cruzada, definiu a NGT nº 20/96 que “para uma mesma subfaixa de freqüências [Bandas A e B], Pessoas Jurídicas Coligadas entre si só podem explorar o SMC em, no máximo, duas Áreas de concessão, sendo uma delas dentre as Áreas de 1 a 6 e a outra dentre as Áreas de 7 a 10.” (item 5.2.6.2). Tal proibição se aplica pelo prazo de cinco anos, “a contar da data de início de operação comercial associada à concessão da pessoa jurídica que, por último, iniciou a operação comercial do serviço” (item 5.2.6.1.1)<sup>37</sup>. As mesmas regras valem para a prestação do SMC pela mesma pessoa jurídica.

Assim, quando da reestruturação do Sistema Telebrás com vistas à privatização, foram criadas nove *holdings* controladoras de concessionárias de SMC – Banda A, e, paralelamente, foram outorgadas 10 concessões de SMC para empresas privadas – Banda B. Como as concessionárias de telefonia fixa, também as concessionárias de SMC de Banda A só podem ter seu controle acionário transferido após cinco anos da privatização<sup>38</sup>. Já para as concessionárias Banda B esse mesmo prazo é contado a partir da respectiva data de início da operação comercial<sup>39</sup>. Como se pode verificar, também aqui foi implementado o modelo de duopólio para a prestação do serviço.

### 3.2.2.2. Serviço móvel pessoal (“SMP”)

Todavia, assim como na telefonia fixa, o duopólio na telefonia móvel foi temporário. As concessões de SMC foram outorgadas sem caráter de exclusividade<sup>40</sup>, e o duopólio deveria durar até 31 de dezembro de 1999, data a partir da qual a Anatel estava autorizada a abrir licitações para outorga de serviços de telefonia móvel<sup>41</sup>. Para tanto, a Agência definiu, inicialmente, as radiofreqüências

---

Amazonas, Roraima, Amapá, Pará e Maranhão; Área 9 = Estados da Bahia e Sergipe; Área 10 = Estados do Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Alagoas.

<sup>36</sup> Exceção ocorreu no estado de São Paulo, onde a concessionária de Banda A (Telesp Celular) atuava nas Áreas 1 e 2, que tinham, cada uma, uma operadora de Banda B (BCP e Tess, respectivamente), de acordo com a NGT nº 20/96, item.

<sup>37</sup> De acordo com informações obtidas junto à Anatel, essa data é 30 de novembro de 1998, e se refere à Norte Brasil Telecom.

<sup>38</sup> LGT, art. 202, caput.

<sup>39</sup> Regulamento do Serviço Móvel Celular, aprovado pelo Decreto nº 2.056, de 4 de novembro de 1996, art. 39.

<sup>40</sup> Regulamento do SMC, art. 5º.

<sup>41</sup> Portaria n.º 66, de 10 de abril de 1996, do Ministério das Comunicações.

a serem utilizadas por novos serviços móveis<sup>42</sup> e, posteriormente, estabeleceu as regras do Serviço Móvel Pessoal, já com base no regime legal da LGT. Dentre essas regras, se destacam as Diretrizes Regulatórias do SMP, aprovadas pela Resolução Anatel nº 235, de 21 de setembro de 2000. De acordo com essa norma, o SMP é de interesse coletivo, prestado no regime privado, e apresenta características que o qualificam como sucedâneo do SMC (art. 1º).

São definidas três grandes áreas de prestação de SMP, com extensão igual às áreas delineadas no PGO para as operadoras regionais de telefonia fixa. Para cada uma dessas regiões houve licitação para a escolha de três novas empresas autorizadas para operar nas chamadas Bandas C, D e E<sup>43</sup>. Adicionalmente, as empresas selecionadas receberam autorização para prestar também STFC de longa distância nacional e internacional.

No que se refere às regras de participação cruzada<sup>44</sup>, essas se resumem ao previsto no art. 7º das Diretrizes Regulatórias: “É vedada a uma mesma prestadora, sua controladora, controlada ou coligada, a prestação de SMP, SMC ou ambos por meio de mais de uma autorização ou concessão, em uma mesma área geográfica de prestação de serviço, ou parte dela”. É de se destacar, ainda, que as regras relacionadas à aprovação prévia da Anatel para a transferência de controle de operadoras de SMP são bem mais flexíveis que aquelas aplicáveis ao SMC, como de resto pode-se dizer de toda a regulamentação do SMP comparada com a do SMC.

As Diretrizes Regulatórias prevêm a possibilidade de as operadoras de SMC migrarem para o regime do SMP<sup>45</sup>, de forma a se beneficiarem das

---

<sup>42</sup> Resolução n.º 227, de 21 de junho de 2000.

<sup>43</sup> Nota sobre licitações e empresas vencedoras.

<sup>44</sup> É importante, aqui, para fins de clareza, rápida digressão quanto ao fundamento legal das regras setoriais que impõem restrições à concentração econômica, além daquele apresentado no item 3.1 acima. A Anatel define essas restrições pautada no art. 71 da LGT, *in verbis*: “Visando a propiciar competição efetiva e a impedir a concentração econômica no mercado, a Agência poderá estabelecer restrições, limites ou condições a empresas ou grupos empresariais quanto à obtenção e transferência de concessões, permissões e autorizações.” No caso do STFC, as regras sobre participação cruzada foram definidas pela própria LGT e pelo Poder Executivo, por meio do PGO. Este, quando de sua elaboração (que é de competência da Anatel - LGT, art. 19, XXX), deveria considerar o “ambiente de competição” (LGT, art. 84, § 1º). Em ambos os casos, o Poder Público estava obrigado a “adotar medidas que promovam a competição e a diversidade dos serviços, incrementem sua oferta e propiciem padrões de qualidade compatíveis com a exigência dos usuários” (LGT, art. 2º, III). No entanto, no caso do SMC, por ter sido a regulamentação editada pelo Ministério das Comunicações antes da LGT, seu fundamento era a Lei Mínima, com base em seu art. 12, citado acima.

<sup>45</sup> Procedimento detalhado pela Resolução Anatel n.º 254, de 11 de janeiro de 2001.

vantagens desse regime regulatório. Para tanto, elas devem adaptar seus instrumentos de concessão de SMC para autorizações de SMP. Essa adaptação não implica qualquer alteração na área de prestação dos serviços. Entretanto, as operadoras que migrarem para o regime do SMP poderão promover reestruturações societárias para adequar a área de prestação do serviço às três regiões nas quais o país foi dividido, sem as restrições a transferências de concessão e de controle acionário atualmente aplicáveis às prestadoras de SMC<sup>46</sup>. Ademais, elas recebem autorização para utilizarem radiofrequência adicional, na mesma faixa que será outorgada às vencedoras da licitação referente às Bandas C, D e E, bem como autorizações de STFC nas modalidades longa distância nacional e internacional. Até o momento, a maioria das operadoras de SMC já se adaptaram ou estão em vias de se adaptar ao SMP<sup>47</sup>.

Uma vez apresentadas as regras setoriais que estabelecem os limites de concentração econômica envolvendo prestadores dos principais serviços de telecomunicações, passaremos a avaliar qual a estrutura institucional estabelecida pela legislação para a análise de atos de concentração econômica no setor de telecomunicações.

#### **4. Aspectos institucionais do controle concorrencial no setor de telecomunicações**

Um primeiro problema a ser aqui analisado é se há algum conflito de competência entre o órgão responsável pela aplicação da legislação antitruste, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE<sup>48</sup>, e a Agência reguladora setorial. A doutrina é unânime em responder negativamente a essa questão<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> Art. 35 das Diretrizes Regulatórias.

<sup>47</sup> Conforme informações constantes no site da Anatel ([www.anatel.gov.br](http://www.anatel.gov.br)).

<sup>48</sup> A Lei básica em matéria concorrencial no Brasil é a de nº 8.884, de 11 de junho de 1994, com fundamento no artigo 173, § 4º da Constituição Federal. Por meio dela, instituiu-se o assim chamado Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência - SBDC, formado pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE, autarquia vinculada ao Ministério da Justiça, e duas secretarias ministeriais que o auxiliam, a Secretaria de Direito Econômico - SDE, do Ministério da Justiça, e a de Acompanhamento Econômico - SEAE, do Ministério da Fazenda. O CADE funciona como “tribunal administrativo” responsável por exercer tanto o controle de estruturas quanto o de condutas, em qualquer setor da economia brasileira. Ele é auxiliado nessa tarefa pelas duas secretarias mencionadas. A SEAE é responsável pela análise dos aspectos econômicos relacionados aos processos, enquanto a SDE coordena os procedimentos e promove as investigações relevantes.

<sup>49</sup> OLIVEIRA, Gesner; PEREIRA NETO, Caio Mário da Silva, “Regulation and competition

Isso porque leitura cuidadosa da LGT nos permite verificar que a estrutura institucional por ela criada é clara. Ela define a competência da Agência para a aplicação do direito concorrencial no setor, resguardada a competência do CADE (art. 19, XIX). Todavia, essa competência está mais bem detalhada em seu art. 7º, § 2º, que prevê que os atos de concentração econômica, assim definidos pela legislação concorrencial geral, envolvendo empresas de telecomunicações, “serão submetidos à apreciação do (...) CADE, por meio do órgão regulador.” Assim, no setor de telecomunicações, atos de concentração econômica são inicialmente analisados pela Anatel, que emite parecer sobre os aspectos concorrenciais da transação e o envia ao CADE para que este dê a decisão final quanto à licitude do ato<sup>50</sup>. A Anatel desempenha, assim, o papel que a Lei nº 8.884/94 concede às Secretarias de Direito Econômico e Acompanhamento Econômico.<sup>51</sup>

Todavia, as operações de concentração no setor de telecomunicações não estão submetidas apenas ao controle estrutural concorrencial. Quando estas envolvem transferência direta ou indireta de controle de operadora de serviço de telecomunicações, devem ser submetidas à aprovação prévia da Anatel, para então serem enviadas ao CADE, caso se verifiquem os requisitos previstos pelo artigo 54 da Lei nº 8.884/94. A Anatel, nessa decisão, leva em consideração a adequação do ato com relação à regulação setorial<sup>52</sup> e, se tal adequação é verificada, o ato é aprovado. Dentre as normas que condicionam esta transferência

---

policy: towards an optimal institutional configuration in the Brazilian telecommunications industry”, *Brooklyn Journal of International Law*, v. XXV, n. 2, 1999, p. 311-335; ROCHA, Bolívar M., “Regulação de infra-estrutura e defesa da concorrência”, *Revista do IBRAC*, vol. 5, n. 7, 1998, p. 47-58; FARACO, Alexandre Ditzel, *Regulação e direito concorrencial...*, p. 359 e ss.

<sup>50</sup> Esse procedimento está detalhado nas Normas de nº 04/98 (aprovada pela Resolução Anatel nº 76, de 16 de dezembro de 1998) e 7/99 (Resolução Anatel n.º 195, de 7 de dezembro de 1999).

<sup>51</sup> O CADE vem solicitando a opinião dessas secretarias em diversos atos de concentração e procedimentos administrativos relevantes envolvendo o setor de telecomunicações, mesmo havendo apresentação de parecer por parte da Anatel. Ver, p.ex., AC 08012.007968/2001-29 (Brasil Telecom e Vant Telecomunicações) e Representação nº 08700.001639/2003-88 (Telesp em face de Embratel).

<sup>52</sup> A fim de verificar se determinada situação configura ou não transferência de controle vedada pela regulamentação setorial, a Anatel editou o “Regulamento para apuração de controle e de transferência de controle em empresas prestadoras de serviços de telecomunicações”, aprovada pela Resolução nº 101, de 4 de fevereiro de 1999. A definição de controle prevista por esse regulamento é bastante genérica, a abarca diversas situações. A Anatel, ao aplicar essa resolução, tem empregado critérios diversos para situações semelhantes, o que gera insegurança por parte das empresas. Ver, sobre o tema, a reportagem “Falta critério para mudança de controle”, *Valor Econômico*, 27 de setembro de 2002, seção “Empresas & Tecnologia”.

de controle estão as que prevêem limites à participação cruzada entre empresas de telecomunicações, tal qual as descritas nos itens 3.2 e 3.3 acima.

E qual é a relação entre essas duas aprovações? Como bem resumido por Faraco, “[o] preenchimento das condições trazidas pelas normas setoriais pode ser focado como o primeiro momento da análise da licitude de tais atos. O seu não atendimento inviabilizará por completo a operação pretendida. Todavia, sua observância em nada altera a circunstância de que a licitude dependerá, ainda, do atendimento integral das condições do direito concorrencial geral.”<sup>53</sup> A justificativa para tanto se baseia no fato de serem os serviços de telecomunicações de titularidade da União. Desse modo, pode a União, por meio da Anatel e com permissão legal expressa para tanto, definir esses limites com caráter obrigatório, e, portanto, determinar a melhor configuração possível para o setor, pois se aplica a atividades das quais é titular. Além do mais, o caráter imperativo desses limites se justifica por se caracterizar a indústria de telecomunicações como um setor regulado dominado<sup>54</sup>, no qual se demanda uma aplicação mais incisiva do direito concorrencial, por meio de regulação setorial que expressamente objetiva a implantação de ambientes competitivos. Desse modo, uma primeira influência que as regras de participação cruzada exercem na aplicação do controle estrutural concorrencial no setor está no fato de se apresentarem como condição de legalidade desses atos, que deve ser verificada antes mesmo da aplicação do direito concorrencial.

Uma vez aprovada operação de concentração pela Anatel, com base nas regras setoriais, cabe ao CADE, com exclusividade, julgar a licitude do ato com relação à legislação concorrencial, levando em consideração parecer emitido pela Anatel<sup>55</sup>. Cabe-nos, então, como proposto, apresentar critérios de orientação para este momento do controle estrutural do setor de telecomunicações.

<sup>53</sup> *Regulação e direito concorrencial (as telecomunicações)*, cit., p. 356.

<sup>54</sup> SALOMÃO FILHO, Calixto, *Regulação da atividade econômica - princípios e fundamentos jurídicos*, cit., p. 96-8. O autor distingue nesta obra (p. 41-50) dois grandes tipos de setores regulados: os *setores regulados dominados*, caracterizados pela dependência de todos os agentes econômicos do setor a uma estrutura essencial, normalmente organizada como uma rede; e os *setores de acesso e permanência regulados*, nos quais, embora as condições existentes nos do primeiro tipo inexistam, possuem relevância pública e o Estado os controla para “garantir a segurança e a integridade física e econômica dos indivíduos e da nação” (p. 46). Como é evidente, o setor de telecomunicações pertence à primeira classe exposta.

<sup>55</sup> Decisões importantes envolvendo a discussão sobre a divisão de competências entre o CADE e a Anatel são as que julgaram os atos de concentração n.ºs 53500.002183/98, de 17 de fevereiro de 1999, Requerentes: Consórcio Ugb-Bitel e Tele Nordeste Celular Participações S.A. (DOU de 16 de março de 1999) e 53500.002128/98, de 17 de fevereiro de 1999, Requerentes: Consórcio Lestecel e Tele Leste Celular Participações S.A. (DOU de 16 de março de 1999).

## 5. Identificação do poder de mercado - definição de mercado relevante

A identificação de poder de mercado, atual ou decorrente de concentração econômica, tem como pré-requisito essencial a definição do mercado relevante de bens e serviços, de acordo com a legislação concorrencial pátria. (Lei nº 8.884/94, art. 54). Trata-se, portanto, de etapa fundamental para a aplicação do direito concorrencial.

A doutrina concorrencial prevê que “uma correta definição do mercado deve levar em conta necessariamente três dimensões: a dimensão substancial (ou dos produtos), a dimensão geográfica e a temporal”<sup>56</sup>. No setor de telecomunicações, algumas de suas peculiaridades influem decisivamente nessa tarefa, tais como a definição regulamentar dos serviços, as barreiras legais, o fenômeno de convergência, as características de indústria de rede e o rápido desenvolvimento tecnológico que se tem observado nos últimos tempos.

Como identificar em que medida essas características do setor influem na definição de mercado relevante? Excelente exemplo, que em muito pode contribuir para essa reflexão, está presente nas novas regras estabelecidas pela Comunidade Européia para o estabelecimento de regras comuns para o setor de telecomunicações<sup>57</sup>.

Após diversas etapas de liberalização, iniciadas ainda na década de 80, o Parlamento Europeu e o Conselho<sup>58</sup> editaram um conjunto de cinco diretivas, dentre as quais se destaca a Diretiva 2002/21/CE, de 7 de março de 2002, “relativa a um quadro regulamentar comum para as redes e serviços de comunicações eletrônicas (directiva-quadro)”<sup>59</sup>. Esta diretiva, em seus considerandos, reconhece

---

<sup>56</sup> SALOMÃO FILHO, Calixto, *Direito concorrencial - as estruturas*, 2ª ed., São Paulo, Malheiros, 2002, p. 98.

<sup>57</sup> Acerca dos fundamentos e do desenvolvimento do direito comunitário europeu em matéria de telecomunicações, ver FARACO, *Regulação e direito concorrencial...*, cit., p. 96-100 (tópico “A abertura do setor a partir do direito comunitário: privatização e liberalização no âmbito europeu”); ALEXIADIS, Peter, “European Union Telecommunications Policy”, in LONG, Colin D., *Telecommunications law and practice*, 2nd. ed., Londres, Sweet & Maxwell, 1995, cap. 16.

<sup>58</sup> Informações sobre o funcionamento dos órgãos da Comunidade Européia podem ser obtidas no site [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int).

<sup>59</sup> O conceito de “comunicações eletrônicas” engloba o de serviços de telecomunicações, pois é definido como “o serviço oferecido em geral mediante remuneração, que consiste total ou principalmente no envio de sinais através de redes de comunicações eletrônicas, incluindo os serviços de telecomunicações e os serviços de transmissão em redes utilizadas para a radiodifusão, excluindo os serviços que prestem ou exerçam controlo editorial sobre conteúdos transmitidos através de redes e serviços de comunicações eletrônicas; (...)”. (Diretiva quadro, art. 2º, letra c).

que as etapas anteriores permitiram criar condições de plena concorrência no setor de telecomunicações, anteriormente caracterizado por monopólios nacionais, e estabelece como seu objetivo expresso incentivar ainda mais esse desenvolvimento. Para tanto, a diretiva-quadro e as outras quatro diretivas (as diretivas específicas<sup>60</sup>) prevêm a possibilidade de aplicação de obrigações regulamentares *ex ante* somente quando constatada posição dominante de uma empresa em um dado mercado. Essa verificação, a ser feita pelas autoridades reguladoras dos Estados Membros (ARNs<sup>61</sup>), deve se dar com base em definição de mercado relevante de produtos prevista em recomendação dada pela Comissão, que, por sua vez, tem o dever de se pautar no direito da concorrência para elaborar tal norma. Além disso, a diretiva-quadro prevê a edição de orientações, por parte da Comissão, a fim de nortear a atuação das ARNs quanto à análise de mercado e a avaliação do poder de mercado significativo<sup>62</sup>. Exercendo essas competências, a Comissão editou as Orientações 2002/C 165/03<sup>63</sup>, e a Recomendação C(2003) 497, de 11 de fevereiro de 2003. Percebe-se um objetivo claro de que, sempre que possível, a regulamentação setorial seja sucedida pelo direito concorrencial geral.

Interessa-nos, para o presente estudo, essas duas últimas normas, tendo em vista seus objetivos específicos de estabelecer critérios para a definição de mercado relevante.<sup>64</sup> Precederemos, então, com a apresentação de critérios, com base nestes normativos comunitários, para a definição de mercado relevante.

---

<sup>60</sup> São elas: Diretiva 2002/20/CE, (diretiva autorização), Diretiva 2002/19/CE (diretiva acesso), Diretiva 2002/22/CE (diretiva serviço universal) - todas de 7 de março de 2002 -, a Diretiva 97/66/CE, de 15 de Dezembro de 1997, relativa ao tratamento de dados pessoais e proteção da privacidade no setor das telecomunicações. Todas essas diretivas podem ser acessadas no *site* especial da Comissão Europeia para comunicações: [http://europa.eu.int/information\\_society/topics/telecoms/regulatory/maindocs/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/maindocs/index_en.htm).

<sup>61</sup> “Autoridades Reguladoras Nacionais”.

<sup>62</sup> Diretiva quadro, art. 15º, nºs 1 e 2.

<sup>63</sup> Publicadas no Jornal Oficial das Comunidades Europeias em 11 de julho de 2002.

<sup>64</sup> As Orientações apresentam três distinções a serem tomadas em conta entre a definição de mercado relevante com base no direito da concorrência para justificar regulamentação *ex ante* e para aplicação mesma do direito antitruste: i) na aplicação do direito concorrencial comunitário, o mercado relevante para controle de condutas é definido *ex post*, enquanto o de estruturas o é em base prospectiva; já para aplicação de regulamentação setorial específica, isso se dá sempre em base prospectiva; ii) mesmo havendo essa similitude entre definição de mercado relevante para controle estrutural e para justificativa de regulação setorial, esta se dá periodicamente, o que não ocorre com aquela; iii) a identificação de uma empresa como uma detentora de poder de mercado significativo para fins de sujeição a restrições regulamentares não significa que ela o seja para a aplicação do direito concorrencial comunitário ou dos países membros (cf. itens 26 a 31 das Orientações).

Isso se dará nos próximos dois tópicos, que tratarão do âmbito substancial e geográfico dessa definição. O aspecto dinâmico, aludido acima, estará presente na análise de cada um dos outros dois aspectos. Além disso, apresentaremos aqui apenas as sugestões apresentadas pela Comissão às ARNs que, consideramos, representem efetiva contribuição para a prática nacional.

### *5.1 Delimitação do mercado relevante de serviços*

A jurisprudência do CADE demonstra que esta órgão, quando da definição de mercado relevante de serviços no setor de telecomunicações, tem se pautado, basicamente, na definição dada pela Anatel, que por sua vez o faz com a mesma definição regulamentar do serviço. Isso é claro tanto nas decisões envolvendo a privatização do Sistema Telebrás<sup>65</sup>, quanto em julgados mais recentes<sup>66</sup>.

No entanto, em decisão envolvendo a privatização de operadora de SMC, no qual considerou o mercado relevante como sendo o desse serviço na área de concessão da operadora, o Conselheiro-Relator Marcelo Calliari já alertava: “É importante ressaltar que a rapidez das modificações tecnológicas e institucionais a nível mundial do setor de telecomunicações podem questionar no curto ou no médio prazo a presente caracterização do mercado relevante.”<sup>67</sup> Este mesmo alerta é feito por Salomão Filho: “Aliás, é de questionável valia e limitada aplicação prática a

---

<sup>65</sup> No que se refere ao STFC, ver Ato de Concentração nº 53500.002152/98, de 10 de fevereiro de 1999, Requerentes: Consórcio Telemar, Construtora Andrade Gutierrez S/A, Fiago Participações S/A, Macal Investimentos e Participações Ltda., Inepar S/A Indústria e Construções, Companhia de Seguros Aliança do Brasil, Brasil Veículos Companhia de Seguros e Tele Norte Leste Participações S/A. DOU 05/03/1999; Ato de Concentração nº 53500.002126/98, de 24 de fevereiro de 1999, Requerente: Tele Brasil Sul Participações S.A. e Telesp Participações S.A. DOU 09/03/1999. No que se refere ao SMC, ver Ato de Concentração nº 53500.002128/98, de 17 de fevereiro de 1999, Requerentes: Consórcio Lestecel e Tele Leste Celular Participações S.A. DOU 16/03/1999; Ato de Concentração nº 53500.002182/98, de 10 de fevereiro de 1999, Requerente: Tele Centro Oeste Participações S.A. DOU 05/03/1999. É importante destacar que há, nos votos que embasaram as decisões dos atos de concentração citados, análise quanto à substitubilidade entre os serviços citados e outros. No entanto, sempre se levou em consideração apenas os serviços tal qual definidos pela regulamentação.

<sup>66</sup> Ato de Concentração nº 53500005688/2000, Requerentes: Portugal Telecom S.A. e Telefónica Internacional S.A., Voto do Conselheiro-Relator Cleveland Prates Teixeira; Ato de Concentração nº 53500.000318/2002, Requerentes: Telecom Américas Ltd., AM Latin América, LLC; e Bell Canadá International Investments Limited, Voto do Conselheiro Relator Thomson Almeida Andrade.

<sup>67</sup> Voto no Ato de Concentração nº 53500.002182/98, de 10 de fevereiro de 1999, Requerente: Tele Centro Oeste Participações S.A.

tentativa de estabelecer uma rígida classificação de mercados relevantes no setor de telecomunicações. O mercado relevante não é algo que se possa determinar de forma abstrata e estática. É indispensável considerar os dados concretos de cada caso e do ato analisado, além do comportamento efetivo dos consumidores e as características do próprio sistema econômico em que o agente se encontra. Ademais, a constante e acelerada evolução tecnológica verificada nas telecomunicações tende a provocar rápidas mudanças nas características dos serviços e no grau em que eles são substituíveis entre si”<sup>68</sup>. Levando isso em consideração, não apresentaremos aqui uma lista contendo todos os possíveis mercados relevantes relacionados aos serviços de telefonia fixa e móvel. Antes, apresentaremos apenas aspectos a serem levados em consideração quando da definição desses mercados.

As Orientações 2002/C 165/03 trazem diversos aspectos de fundamental importância para a definição de mercado relevante no setor de telecomunicações. Não convém, aqui, apresentá-los todo. No entanto, cremos que podem ser destacadas duas observações importantes apresentadas nesse documento, no que se refere à verificação de substitubilidade na oferta e na demanda, respectivamente. A primeira é a que verificação de que, em decorrência do fenômeno de convergência<sup>69</sup>, a substitubilidade do produto entre vários serviços será cada vez maior<sup>70</sup>. A segunda é de que, do lado da demanda, os consumidores geralmente incorrem em custos fixos para se utilizarem desses serviços (terminais, tecnologia, etc.) e, portanto, um aumento significativo nos preços dos serviços de que utilizam não permitem que troquem imediatamente de prestador<sup>71</sup>.

Já a principal contribuição que a Recomendação C(2003) 497 pode nos fornecer está prevista em seu consideranda nº 6: “Existem no sector das comunicações electrónicas pelo menos dois grandes tipos de mercados relevantes a considerar: os mercados dos serviços ou produtos fornecidos aos utilizadores finais (mercados retalhistas) e os mercados dos elementos necessários para os operadores fornecerem serviços e produtos aos utilizadores finais (mercados grossistas). Dentro destes dois tipos de mercados, podem fazer-se outras distinções em função das características da procura e da oferta.” Com base nesta observação, e na técnica do direito concorrencial geral, o Anexo dessa Recomendação traz uma classificação bastante detalhada de serviços<sup>72</sup>. Trata-

<sup>68</sup> “Setor de telecomunicações: definição de mercado”, in SALOMÃO FILHO, Calixto, *Regulação e concorrência (estudos e pareceres)*, São Paulo, Malheiros, 2002, p. 18.

<sup>69</sup> Ver nota 6.

<sup>70</sup> Item 47 das Orientações.

<sup>71</sup> Item 50 das Orientações.

<sup>72</sup> São citados, dentre outros, os seguintes mercados “Nível retalhista: 1. Acesso à rede telefônica

se de classificação bastante original se comparada à tendência até aqui verificada nos pareceres da Anatel e nas decisões do CADE, pois estes tendem a definir os mercados relevantes com base na definição regulamentar do serviço, que por sua vez considera precipuamente as utilidades apresentadas ao consumidor final. Trata-se de abordagem certamente representa com mais fidelidade os mercados envolvidos no setor de telecomunicações, e mais particularmente nos serviços de telefonia fixa e móvel, já que as operadoras desses serviços, em um ambiente onde há diversidade de empresas, prestam serviços tanto aos consumidores finais como entre si, sendo o exemplo mais evidente os relacionados à interconexão entre redes.

É claro que a classificação apresentada pela Recomendação não pode ser adotada de forma acriteriosa no Brasil. Deve-se levar em consideração as características peculiares de nosso mercado. No entanto, cremos ser válida para nossa realidade a preocupação apresentada por tal norma em buscar com mais precisão o funcionamento dos mercados nesse setor, e defini-los de forma a considerar separadamente aqueles que envolvem prestação de serviços ao consumidor final e aqueles que podem ser considerados grossistas (ou atacadistas). Assim, a avaliação de atos de concentração que envolvam operadoras de telefonia fixa e móvel deve levar em consideração essa distinção.

### *5.2 Delimitação do âmbito geográfico do mercado relevante*

Quanto ao âmbito geográfico do mercado relevante, o CADE considera como fatores predominantes para sua definição a área em que a rede das operadoras envolvidas está presente e restrições legais presentes em seus atos de outorga (concessões ou autorizações)<sup>73</sup>.

Outra não é a opinião expressa nas Orientações 2002/C 165/03. De acordo com elas, são esses dois elementos os de principal importância a serem

---

pública num local fixo para clientes residenciais; 2. Acesso à rede telefônica pública num local fixo para clientes não residenciais; 3. Serviços telefônicos locais e/ou nacionais publicamente disponíveis fornecidos num local fixo para clientes residenciais; 4. Serviços telefônicos internacionais publicamente disponíveis num local fixo para clientes residenciais; 5. Serviços telefônicos locais e/ou nacionais publicamente disponíveis fornecidos num local fixo para clientes não residenciais.(...) Nível grossista: 8. Originação de chamadas na rede telefônica pública num local fixo. (...), 9. Terminação de chamadas em redes telefônicas públicas individuais num local fixo (...) 10. Serviços de trânsito na rede telefônica pública fixa. (...),11. Fornecimento grossista de acesso desagregado (incluindo acesso partilhado) a lacetes e sub-lacetes metálicos para oferta de serviços em banda larga e de voz (...)"

<sup>73</sup> Isso pode ser constatado nas decisões citadas nas notas 65 e 66.

considerados quando da definição do âmbito geográfico do mercado relevante<sup>74</sup>. Não poderia ser diferente, pois os serviços de telecomunicações dependem da existência de conexões em rede que permitam sua prestação, e a extensão desta rede está muitas vezes condicionada por limites regulamentares. Levando isso em consideração, a atual fase de diminuição de barreiras regulamentares para que as operadoras possam atuar em diversas áreas e em diversos serviços, como descrita no item 3.2, deve ser detalhadamente analisada quando do controle concorrencial no setor de telecomunicações.

## **6. Concentração no setor de telecomunicações - o fenômeno da “consolidação”**

Uma vez descritos as regras setoriais sobre limites à concentração econômica, e apresentadas contribuições para a definição de mercados relevantes nos serviços de telefonia fixa e móvel, resta-nos apresentar, com maiores detalhes, as tendências verificáveis no setor no que se refere ao desenvolvimento de formas organizativas do poder de mercado. Mais precisamente, buscaremos apresentar as justificativas econômicas para o movimento concentracionista de “consolidação” de empresas de telecomunicações. O objetivo é realçar algumas preocupações concorrenciais que tal fenômeno acarreta e, por conseguinte, reforçar a necessidade de que seja dada destacada importância a atos de concentração envolvendo empresas prestadoras de serviços de telefonia fixa e móvel.

O fenômeno da “consolidação” do setor de telecomunicações pode ser entendido como um processo de crescente concentração econômica, tanto vertical quanto horizontal, justificado por diversos motivos de ordem econômica. Pires e Dores, após estudarem os principais casos de fusões e aquisições envolvendo empresas européias e norte-americanas, apresentam tipologia das justificativas verificadas em estratégias de consolidação dessas empresas. No que se refere às concentrações horizontais, estes autores identificam como motivações predominantes: a) expansão da área geográfica de atuação; b) acesso a redes complementares; c) aquisição de redes já implantadas em locais estratégicos; d) obtenção de poder dominante; e) acesso a novos serviços e/ou mercados em crescimento; e f) viabilização de novos mercados para os equipamentos do grupo. Já para as concentrações verticais, esses autores identificaram como motivos preponderantes a) busca pela presença em áreas fora de suas licenças; b) obtenção de nichos de mercado de alto crescimento; c) acesso em banda larga aos usuários residenciais; d) acoplamento de redes; e e)

---

<sup>74</sup>Item 59 das Orientações.

acesso a tecnologia para desenvolvimento de novos serviços<sup>75</sup>. É importante notar que esse fenômeno está ocorrendo também no Brasil. Há diversas operações de concentração econômica com essas características<sup>76</sup>.

Esse movimento é claramente decorrente da progressiva liberalização do setor, como apontam os dois autores citados acima<sup>77</sup>. Como bem observado por Faraco, “(...) as três estratégias gerais que podem ser associadas às operações de integração econômica enquanto respostas à abertura do setor são: (i) a eliminação de concorrentes (normalmente potenciais na etapa inicial do processo de liberalização); (ii) o fortalecimento da posição dos agentes para enfrentar novos concorrentes e ingressar em outros mercados; e (iii) o ingresso em outros mercados por meio da integração com agentes que já atuam nesses.”<sup>78</sup> Em função dessas características, diversas dessas operações de concentração econômica apresentam evidentes preocupações concorrenciais. A uma, pelo fato de se tratarem concentrações de grande monta, envolvendo grandes empresas, muitas vezes com reflexos transfronteiriços. A duas, porque há clara opção política de instauração de concorrência nos serviços de telecomunicações. Desse modo, resta clara a necessidade de um controle concorrencial bastante cuidadoso em atos de concentração econômica envolvendo empresas de telefonia fixa e móvel.

## 7. Conclusão

A reforma do setor de telecomunicações tem como um de seus objetivos primordiais o estabelecimento de um ambiente concorrencial. Uma das medidas para tanto foi o estabelecimento de regras de participação cruzada entre os agentes do setor, que são mais evidentes para as operadoras dos dois principais serviços do setor, quais sejam, os de telefonia fixa e móvel. Tratam-se de medidas de grande importância, a serem aplicadas pela Anatel.

No entanto, tais regras podem não ser suficientes para a competição seja efetivamente implementada no setor. Daí a importância de uma correta aplicação do controle concorrencial de estruturas a fim de impedir a formação

---

<sup>75</sup> PIRES, José Cláudio Linhares; DORES, Adely Branquinho das: “Fusões e Aquisições no Setor de Telecomunicações...”, cit., p. 192 e ss.

<sup>76</sup> BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, “As Telecomunicações no Brasil”, Cadernos de Infra-Estrutura nº 15, Rio de Janeiro, junho de 2000, p. 46 e ss.

<sup>77</sup> PIRES, José Cláudio Linhares; DORES, Adely Branquinho das: “Fusões e Aquisições no Setor de Telecomunicações...”, cit., p. 181.

<sup>78</sup> FARACO, Alexandre Ditzel, *Regulação e direito concorrencial...*, cit., p. 347.

de agentes capazes de cometer abusos de poder econômico. Portanto, é necessário aplicação bastante cuidadosa, que leve em consideração as características dos mercados envolvidos, e que não se leve pelas definições dos serviços vindas da regulamentação setorial. Cremos que uma correta definição do mercado relevante é etapa fundamental para que esse procedimento (o da aplicação do direito concorrencial) seja adequadamente cumprido. A importância desse controle fica ainda mais evidente a partir do momento em que as restrições impostas pela regulamentação setorial sejam levantadas, como vem ocorrendo atualmente.

Essa liberalização têm dado causa ao fenômeno da consolidação do setor de telecomunicações, que tem como agentes principais as empresas de telefonia fixa e móvel. Trata-se de movimento francamente concentracionista que, por apresentar elementos de considerável preocupação concorrencial, deve ser acompanhado de perto tanto pelo órgão regulador quanto pelo tribunal antitruste.

## **Bibliografia**

ALEXIADIS, Peter, “European Union Telecommunications Policy”, in LONG, Colin D., *Telecommunications law and practice*, 2nd. ed., Londres, Sweet & Maxwell, 1995, cap. 16.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, “As Telecomunicações no Brasil”, Cadernos de Infra-Estrutura nº 15, Rio de Janeiro, junho de 2000

BOULOS, Eduardo Alfred Taleb, “Concorrência e regulação no serviço telefônico fixo comutado - um balanço”, in ROCHA, Bolívar Moura (org.). *A Regulação da Infra-Estrutura no Brasil*. São Paulo, IOB - Thomson, 2003

BOYLAUD, Olivier; NICOLETTI, Giuseppe, “Regulation, Market Structure and Performance in Telecommunications”, *OECD Economic Studies No. 32, 2001/I*, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, Paris, 2001.

BRONCKERS, Marco C.E.J; LAROUCHE, Pierre, “Telecommunications services and the World Trade Organization”, *Journal of World Trade: law, economics, public policy*, Geneva, v.31, n.3, jun. 1997

FARACO, Alexandre Ditzel, *Regulação e direito concorrencial (as telecomunicações)*, São Paulo, Cultural Paulista, 2003.

HORROCKS, John, “Telecommunications technology”, in LONG, Colin D., *Telecommunications law and practice*, 2nd. ed., Londres, Sweet & Maxwell, 1995, cap. 1.

LAFFONT, Jean-Jaques; TIROLE, Jean, *Competition in Telecommunications*, Cambridge, MIT Press, 2000.

MARQUES NETO, Floriano, “Direito das Telecomunicações e ANATEL”, in SUNDFELD, Carlos Ari (org.), *Direito Administrativo Econômico*. cit., p. 300-16.

O ESTADO DE SÃO PAULO, “Controle da TCO custou R\$ 1,5 bi à Telesp Celular”, *O Estado de São Paulo*, 22 de agosto de 2003, seção “Economia”

\_, “Embratel compra a AT&T da América Latina”, *O Estado de São Paulo*, 04 de setembro de 2003, seção “Economia”;

\_, “Embratel leva a Vésper sem pagar nada”, *O Estado de São Paulo*, 13 de agosto de 2003, seção “Economia”;

\_, “Intelig pode ser vendida em 20 dias para fundo dos EUA, anuncia Miro”, 10 de setembro de 2003

\_, “Mais consolidado, setor de telefonia celular volta a ter boas perspectivas”, *Valor Econômico*, 7 de abril de 2003.

\_, “Operadoras terão nova rodada de consolidação”, 8 de junho de 2003, seção “Economia”.

OLIVEIRA, Gesner; PEREIRA NETO, Caio Mário da Silva, “Regulation and competition policy: towards an optimal institutional configuration in the Brazilian telecommunications industry”, *Brooklyn Journal of International Law*, v. XXV, n. 2, 1999, p. 311-335.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO ECONÔMICA E DESENVOLVIMENTO, “Recommendation of the Council of the OECD on improving the quality of government regulation”, 9 de março de 1995, obtida no site [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

PIRES, José Cláudio Linhares, “A reestruturação do setor de telecomunicações no Brasil”, in *Revista do BNDES*, nº 11, Rio de Janeiro, jun. 1999.

\_, “Políticas regulatórias no setor de telecomunicações: a experiência internacional e o caso brasileiro”, *Textos para Discussão nº 71*, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, Rio de Janeiro, set. 1999.

\_, DORES, Adely Branquinho das: “Fusões e Aquisições no Setor de Telecomunicações: Características e Enfoque Regulatório Fusões e Aquisições no Setor de Telecomunicações”, in *Revista do Bndes*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 14, p. 179-228, dez. 2000.

\_, PICCININI, Maurício Serrão, “Serviços de telecomunicações:

aspectos tecnológicos”, *Ensaio BNDES*, obtido em <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/ensaio/ensaio5.pdf>, em 03.10.2003.

PORTO NETO, Benedicto, “A Agência Nacional de Telecomunicações”, in SUNDFELD, Carlos Ari (org.), *Direito Administrativo Econômico*. São Paulo, Malheiros, 2000, p. 286-99.

ROCHA, Bolívar M., “Regulação de infra-estrutura e defesa da concorrência”, *Revista do IBRAC*, vol. 5, n. 7, 1998, p. 47-58.

SALOMÃO FILHO, Calixto, “Setor de telecomunicações: definição de mercado”, in SALOMÃO FILHO, Calixto, *Regulação e concorrência (estudos e pareceres)*, São Paulo, Malheiros, 2002.

SALOMÃO FILHO, Calixto, *Direito concorrencial - as estruturas*, 2ª ed., São Paulo, Malheiros, 2002.

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

STIGLITZ, Joseph, “Promoting Competition and Regulatory Policy: With Examples from Network Industries”, Banco Mundial, 1999, obtido em [www.worldbank.org/knowledge/chiefecon/articles/beijing.htm](http://www.worldbank.org/knowledge/chiefecon/articles/beijing.htm) - em 06.10.03.

VALOR ECONÔMICO, “Especialistas prevêm poucos sobreviventes após a consolidação”, 29 de julho de 2003, seção “Telecomunicações”.

., “Falta critério para mudança de controle”, 27 de setembro de 2002, seção “Empresas & Tecnologia”

., “Telemig Celular acerta compra da CTBC”, 4 de agosto de 2003.

., “Telecom Americas anuncia compra da BSE”, 6 de março de 2003.

., “Três operadoras devem fazer ofertas pela BCP”, 18 de agosto de 2003.