

RESUMO: Este trabalho tem como objetivo geral apresentar os principais desenvolvimentos regulatórios ocorridos no setor de telecomunicações brasileiro desde a criação da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), em 1997, até o final de 2017. A preocupação com o tema justifica-se pelo contexto de profundas mudanças tecnológicas e de demanda ocorridas nas telecomunicações nas últimas décadas, que produziram substanciais impactos estruturais no setor. A metodologia adotada é de natureza bibliográfica, descritiva e documental, destacando o estudo de caso da ANATEL. Como principal resultado, o trabalho mostra as mudanças das prioridades regulatórias da ANATEL com o desenvolvimento do setor: da regulamentação básica dos serviços de telecomunicações, para políticas de regulação técnica, qualidade dos serviços, competição, satisfação do consumidor, entre outras.

Palavras-chave: Regulação. Telecomunicações. ANATEL.

1. INTRODUÇÃO

Durante muitas décadas, o setor de telecomunicações foi considerado pela literatura econômica corrente um monopólio natural característico. Dentro deste contexto, a maioria dos países decidiu, em algum momento histórico, criar empresas estatais para a prestação dos serviços do setor.

A partir da década de 1980, no entanto, os profundos desenvolvimentos tecnológicos e de demanda do setor de telecomunicações, aliados aos avanços políticos pró-mercado, com pressões de empresas do setor, de grandes usuários, entre outros grupos interessados, além das crises fiscais dos estados, levaram muitos países a realizarem substanciais reformas setoriais, com privatizações de operadoras e criação de novas configurações institucionais, com destaque para as agências reguladoras.

Estes desenvolvimentos tecnológicos e de demanda derivaram principalmente da convergência das telecomunicações com a informática, que possibilitou o surgimento de novas plataformas tecnológicas capazes de prestar diferentes serviços no setor. Estas plataformas avançaram rapidamente no mercado, criando uma ampla capacidade inovativa nas empresas.

Tais desenvolvimentos mudaram profundamente as características de mercado do setor de telecomunicações e a sua inserção na atividade econômica. Diversos serviços do setor se tornaram insumos essenciais de produção para muitos setores/empresas (setores financeiro e de transporte aéreo, por exemplo) e elementos de grande relevância para a qualidade de vida das pessoas (telefonia móvel e internet banda larga, por exemplo), em suas mais diversas possibilidades de aplicação.

Com todas essas mudanças no setor, a política para as telecomunicações também precisou ser revista. As políticas de regulação tradicionais, relacionadas principalmente ao monopólio natural ou às externalidades, como as de taxa de retorno e preço-teto, tiveram que ser remodeladas ou mesmo abandonadas, principalmente em prol de avanços competitivos. Políticas de regulação técnica, por sua vez, tornaram-se mais abrangentes e complexas, dada a presença de diferentes plataformas tecnológicas dentro do *network* de telecomunicações. Já políticas de defesa da concorrência (incluindo estímulos proativos) passaram a fazer parte do rol dos reguladores e até mesmo de autoridades da área de defesa da concorrência.

Dentro deste contexto, o presente trabalho tem como principal objetivo apresentar os principais desenvolvimentos regulatórios ocorridos no setor de telecomunicações brasileiro desde a criação da ANATEL, em 1997, até o final de 2017. A metodologia adotada é de natureza bibliográfica, descritiva e documental, destacando o estudo de caso da ANATEL na condução da política regulatória setorial.

Em termos estruturais, o trabalho conta, além desta introdução e de suas considerações finais, como mais quatro seções. Na primeira delas é apresentado um referencial teórico sobre o tema. Na segunda, são destacados o método e os materiais utilizados. Na terceira, é apresentado o estudo de caso da ANATEL, considerando três recortes temporais. Na quarta, tais recortes são comparados.

¹ Professor Adjunto / Departamento de Economia / UEM

2. REFERENCIAL TEÓRICO

A palavra regulação vem do latim *regula*, que significa vara reta, barra ou régua. É usada normalmente nos sentidos de reger, ordenar, controlar, redigir ou guiar. Dentro destes sentidos, é possível afirmar que a regulação está presente na sociedade desde a criação das primeiras regras de convívio social. Já na ciência econômica, o termo regulação passa a receber maior atenção a partir da segunda metade do século XIX, dado o surgimento e/ou desenvolvimento dos setores de infraestrutura.

Até a década de 1960, prevalece na literatura econômica sobre regulação a chamada Teoria Normativa da Regulação, como uma teoria positiva, a NPT (*Normative Analysis a Positive Theory*)², que parte do princípio de que determinados mercados operam em estruturas de monopólio natural ou com produção de externalidades relevantes (positivas ou negativas). Para estes mercados, principalmente quando explorados pela iniciativa privada, é necessário o estabelecimento de regras de conduta *a priori* para a firma regulada. Em outras palavras, o regulador deve apresentar à firma uma série de obrigações contratuais capaz de inibir o seu poder de mercado.

A discussão teórica sobre regulação passa a ficar mais complexa, no entanto, a partir da década de 1970, quando aspectos relacionados ao comportamento político dos agentes econômicos, principalmente de grupos de interesse, começam a ser destacados. O primeiro trabalho influente neste sentido é o de Stigler (1971), que aborda a chamada teoria da captura. Para o autor, que questiona a existência de forte correlação entre falhas de mercado e regulação, os órgãos reguladores ou mesmo os legisladores podem ser capturados pelas firmas reguladas, de modo a agirem de acordo com os interesses das firmas ou dos legisladores e não visando a eficiência dos mercados, como preconiza a NPT.

Outros trabalhos relevantes surgem neste contexto, desenvolvendo a chamada Teoria Econômica da Regulação. Peltzman (1976), por exemplo, elabora um modelo no qual o regulador tem como objetivo central maximizar seu apoio político, fornecido por grupos de interesse, de maneira a garantir a sua permanência na referida posição. O preço do produto/serviço regulado, assim, é determinado visando a maximização do apoio político do regulador e não a eficiência dos mercados. Segundo o autor, as transferências de renda para os grupos de interesse raramente ocorrem em termos monetários, mas sim por meio de regulação de preços, restrições de entrada, etc.

Já Becker (1983) apresenta um modelo no qual o regulador apenas responde à pressão realizada pelos grupos de interesse. A capacidade desses grupos de exercer pressão depende inversamente de seu tamanho e diretamente dos recursos utilizados para tal fim. Como rendas adicionais de grupos de interesse são obtidas às custas de perdas de outros grupos, as atividades regulatórias, que visam a eliminação de falhas de mercado (especialmente as externalidades), capazes de trazer benefícios aos grupos, têm grandes possibilidades de realização. Diante disso, o autor considera que o estado atua na regulação, na maioria dos casos, para aumentar a eficiência do mercado, mesmo que isso ocorra pela ação de grupos de interesse visando seus objetivos particulares. Neste sentido, o modelo se concilia com os resultados da NPT.

Laffont e Tirole (1993), por sua vez, apresentam um modelo que parte da especificação da função custo da firma regulada. Os autores consideram que o regulador tende a proteger tanto a indústria regulada, quanto grupos de interesse, atendendo quem se dispuser a transferir renda. Este resultado é ineficiente, uma vez que tanto a indústria, quanto os grupos de interesse, podem visar o falseamento das informações junto aos legisladores/reguladores.

Outras duas formulações teóricas ainda merecem destaque, neste contexto, a Teoria dos Mercados Contestáveis (*Contestable Market Theory* - CMT), proposta por Baumol, Panzar e Willig (1982), e a "abordagem pragmática" francesa (mais específica às telecomunicações), proposta, entre outros autores, por Curien e Gensollen (1987). Na primeira, os autores enfatizam que mesmo estruturas de mercado concentradas podem ser muito competitivas caso não existam barreiras à entrada e à saída de novas firmas. A competição potencial, assim, exerce um papel altamente relevante na conduta da(s) firma(s) estabelecida(s) no mercado.

Para a CMT, uma configuração de mercado é eficiente caso seja simultaneamente factível e sustentável. Ela é factível caso técnicas de produção sejam capazes de atender a demanda aos preços vigentes sem que nenhuma firma incorra em prejuízo. Ela é sustentável se, dada a tecnologia, a

2 Assim definida por JOSKOW e NOLL (1981).

produção e o vetor de preços vigente, nenhuma entrada potencial no mercado for lucrativa. Neste contexto, uma estrutura de mercado somente será eficiente em termos de maximização do bem-estar social se a entrada de firma(s) for restringida apenas pela política de preços da(s) firma(s) estabelecida(s) no mercado. Assim, é possível dizer que o grau de eficiência da estrutura de mercado ou o seu grau de contestabilidade depende do nível de obstáculos à entrada e à saída das firmas neste mercado (BAUMOL, PANZAR e WILLIG, 1982).

Na segunda, Curien e Gensollen (1987) destacam que a introdução da concorrência potencial em mercados de monopólios naturais, influenciada pela CMT, apesar de suas limitações, se expandiu por conta das ineficiências das autoridades reguladoras. Além disso, segundo os autores, os modelos econométricos não conseguiram dar fundamentação empírica à CMT, principalmente porque as redes de telecomunicações são heterogêneas dos pontos de vista técnico e econômico.

Dentro deste contexto, com uma abordagem mais abrangente do que a da CMT, Curien e Gensollen (1987) propõem processos de desregulamentação dissociados entre as redes com características de monopólio natural e as redes com potencial competitivo efetivo, que podem ser gradualmente abertas para uma competição limitada. Para os autores, os diversos serviços de telecomunicações, com seus diferentes potenciais competitivos, precisam ser tratados separadamente, de modo que aqueles que efetivamente demonstrem condições de concorrência possam ser abertos à competição e aqueles ainda com características de monopólio natural possam ser tratados como tal (com regulação tradicional), a fim de evitar a exploração de possíveis ineficiências de mercado por parte da firma estabelecida. Em outras palavras, as reformas devem ser graduais e considerar as especificidades das diferentes redes e serviços do setor.

Diante de todas essas contribuições teóricas e em meio aos desenvolvimentos tecnológicos e de demanda das telecomunicações e aos avanços pró-mercado já mencionados, o setor passou a ser alvo de reformas institucionais e regulatórias nos mais diversos países a partir da década de 1980. Os principais marcos políticos iniciais dessas reformas foram a quebra do monopólio privado da American Telegraph and Telephone (AT&T), nos Estados Unidos, e o fim do monopólio estatal da British Telecom, no Reino Unido, em 1984.

Apesar do reconhecimento da importância das teorias relacionadas aos grupos de interesse que atuam no setor de telecomunicações, este trabalho parte do princípio de que o setor continua apresentando uma série de particularidades estruturais, em uma complexa transição (do monopólio natural para um ambiente efetivamente competitivo) ainda em processo, que precisa ser considerada e trabalhada pelos reguladores.

Em outras palavras, os significativos desenvolvimentos tecnológicos e de demanda ocorridos no setor de telecomunicações nas últimas décadas efetivamente proporcionaram uma redução significativa das falhas de mercado historicamente observadas no setor, porém, estas ainda ocupam espaços importantes em diferentes serviços. É dentro deste contexto que o papel dos reguladores continua sendo relevante, embora diferente de outrora.

3. MÉTODO E MATERIAS

A metodologia adotada neste trabalho é de natureza bibliográfica, descritiva e documental (usando principalmente documentos da ANATEL). O trabalho trata de um estudo de caso sobre o desenvolvimento da política regulatória da ANATEL em suas duas décadas de atuação no mercado, em um contexto de profundas mudanças estruturais no setor de telecomunicações brasileiro. Segundo Yin (2014), o estudo de caso, frequentemente usado na área de ciências sociais aplicadas, é adequado para trabalhos que visam investigar como e o porquê da ocorrência de eventos contemporâneos. Em outras palavras, é uma investigação empírica que permite o estudo de um fenômeno contemporâneo em seu contexto real.

Os estudos de caso podem reunir informações numerosas e relevantes que permitem o conhecimento da totalidade da situação estudada. De acordo com Yin (2014), o estudo de caso único é eminentemente justificável quando representa: i) um teste crucial da teoria existente; ii) uma circunstância rara ou exclusiva; ou iii) um caso típico ou representativo ou que serve a um propósito, que pode ser revelador ou longitudinal. Neste trabalho, em particular, o estudo de caso da ANATEL

serve ao propósito principal de "revelar" o desenvolvimento regulatório da agência frente à dinâmica estrutural do setor de telecomunicações brasileiro.

4. A REGULAÇÃO DA ANATEL

Esta seção apresenta o desenvolvimento da política regulatória da ANATEL desde a sua criação, em 1997, até dezembro de 2017, acompanhando a dinâmica de mercado do setor de telecomunicações brasileiro. Para facilitar o entendimento deste desenvolvimento, a seção está dividida em três subitens (recortes temporais). O primeiro, aborda os anos iniciais de regulação da ANATEL (1998-2001). O segundo, trata da regulação entre 2003-2008. O terceiro, refere-se à regulação entre 2009-2017.

Além disso, por simplificação, o desenvolvimento regulatório da ANATEL é observado apenas para três serviços relevantes de telecomunicações: telefonia fixa, telefonia móvel e banda larga (alguns outros desenvolvimentos são apresentados pontualmente por estarem relacionados, de alguma forma, aos três serviços). As informações exibidas nesta seção são de caráter predominantemente documental, obtidas do histórico de legislação da ANATEL³.

4.1 PERÍODO 1998-2002

A ANATEL foi criada pela Lei Geral de Telecomunicações (LGT) (Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997) para regular o novo setor de telecomunicações brasileiro pós privatização do Sistema Telebrás (BRASIL, 1997a). Com a aprovação do seu Regime Interno (Resolução nº 1, de 17 de dezembro de 1997), a ANATEL começou a ganhar corpo institucional e, a partir do início de 1998, a atuar de forma efetiva para preparar o setor para as suas profundas reformas. Entre as principais medidas tomadas pela agência neste período estão a aprovação do regulamento de contratações da ANATEL (Resolução nº 5, de 15 de janeiro de 1998) e a autorização do projeto-piloto para o estabelecimento de chamadas com tarifa única nacional (Resolução nº 6, de 16 de janeiro de 1998).

Com a aproximação da privatização do Sistema Telebrás, diversas resoluções da ANATEL estabeleceram regras básicas para o funcionamento de diferentes serviços do setor de telecomunicações sob a iniciativa das futuras concessionárias. Entre elas estão a Resolução nº 31, de 30 de junho de 1998, que aprovou as diretrizes para a licitação de autorizações para a exploração do Sistema de Telefonia Fixa Comutada (STFC), a Resolução nº 33, de 12 de julho de 1998, que aprovou o regulamento de remuneração pelo uso das redes das prestadoras do STFC, e a Resolução nº 36, de 21 de julho de 1998, que aprovou os termos de direito de exploração de satélite brasileiro, de compromisso relativo à participação nas organizações INTELSAT e INMARSAT (organizações internacionais de gerenciamento de satélites), de autorização para exploração de serviço de transporte de telecomunicações, de autorização para exploração de serviço móvel marítimo e de autorização para exploração de serviço telefônico móvel rodoviário.

A Resolução nº 40, de 23 de julho de 1998, por sua vez, aprovou o regulamento geral de interconexão, de fundamental importância para o funcionamento técnico eficiente do *network* de telecomunicações, com a presença de plataformas tecnológicas diferenciadas, bem como para o estabelecimento e o desenvolvimento de ambientes competitivos em tecnologias e serviços no setor.

Nos primeiros meses após a privatização do Sistema Telebrás, ocorrida em 29 de julho de 1998, a ANATEL continuou com o trabalho de regulamentação básica do novo setor de telecomunicações brasileiro. São exemplos disso a Resolução nº 46, de 7 de agosto de 1998, que estabeleceu as diretrizes para o uso de radiofrequências pelas concessionárias e autorizadas de STFC para sistemas de acesso fixo sem fio, e a Resolução nº 50, de 2 de setembro de 1998, que alterou as diretrizes para a licitação das autorizações para exploração do STFC.

Por conta da definição (no âmbito da criação da agência reguladora) de que a ANATEL deveria exercer, no setor de telecomunicações, as competências legais em matéria de controle, prevenção e repressão das infrações da ordem econômica, ressalvadas as pertencentes ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), a ANATEL promoveu também, neste período, a criação do Comitê de Defesa da Ordem Econômica (Resolução nº 58, de 24 de setembro de 1998).

3 Para maiores informações sobre o histórico de legislação da ANATEL, ver ANATEL (2018).

Outras medidas regulatórias importantes da ANATEL neste período foram: a aprovação do Comitê de Uso do Espectro e de Órbita (Resolução nº 61, de 24 de setembro de 1998), a aprovação da Norma nº 03/98 - ANATEL, referente aos critérios para elaboração e aplicação de plano de serviço pré-pago no Serviço Móvel Celular (Resolução nº 64, de 20 de outubro de 1998), a aprovação do regulamento de licitação de concessão, permissão e autorização de serviço de telecomunicações e de uso de radiofrequência (Resolução nº 65, de 29 de outubro de 1998) e a aprovação do regulamento dos serviços de telecomunicações (Resolução nº 73, de 25 de novembro de 1998), em conformidade com a LGT. Na sequência, a ANATEL aprovou o regulamento do STFC (Resolução nº 85, de 30 de dezembro de 1998).

Após esta regulamentação básica dos principais serviços de telecomunicações, a preocupação da ANATEL começou a se ampliar para outros objetivos propostos no âmbito da privatização do setor. Um deles era o de universalização de serviços. Para tratar deste assunto, foi criado o Comitê para a Universalização dos Serviços de Telecomunicações da ANATEL (Resolução nº 96, de 1 de fevereiro de 1999), cujos objetivos estendiam-se desde a definição de alvos potenciais de política, até alternativas tecnológicas e de financiamento. Outra preocupação da agência era com a garantia de recursos para a fiscalização dos serviços de telecomunicações. Para isso, foi aprovado o regulamento para arrecadação de receitas do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (FISTEL), considerando as suas potenciais receitas (Resolução nº 199, de 16 de dezembro de 1999).

Outras medidas regulatórias importantes da ANATEL neste período foram a aprovação do regulamento para apuração de controle e de transferência de controle em empresas prestadoras de serviços de telecomunicações (Resolução nº 101, de 4 de fevereiro de 1999), com o principal objetivo de proteger a competição, e a criação do Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços de Telecomunicações (Resolução nº 107, de 26 de fevereiro de 1999), com a finalidade de assessorar e subsidiar o Conselho Diretor da ANATEL em matéria de defesa e proteção dos usuários de serviços de telecomunicações.

Ainda em 1999, a ANATEL, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e a Agência Nacional de Petróleo (ANP), visando estimular a otimização de recursos, aprovaram a Resolução Conjunta nº 1, de 24 de novembro de 1999 (ANEEL, ANATEL e ANP, 1999), fixando diretrizes para o compartilhamento de infraestrutura entre os respectivos setores, observando os princípios estabelecidos na LGT e nas Leis nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996 (energia elétrica), e nº 9.478, de 6 de agosto de 1997 (petróleo) (BRASIL, 1996; BRASIL, 1997a; BRASIL, 1997b).

Já nos anos 2000 e 2001, a ANATEL teve como uma de suas maiores preocupações a regulamentação de serviços móveis, com grande potencial de crescimento no mercado brasileiro. Entre os principais desenvolvimentos regulatórios da agência neste sentido estão: a aprovação do regulamento do Serviço Móvel Especializado (SME) (Resolução nº 221, de 27 de abril de 2000), a aprovação das diretrizes e do próprio regulamento do Serviço Móvel Pessoal (SMP) (Resolução nº 235, de 8 de dezembro de 2000, e Resolução nº 245, de 8 de dezembro de 2000, respectivamente), a aprovação de critérios de remuneração pelo uso de redes de prestadoras do SMP (Resolução nº 250, de 19 de dezembro de 2000), e a aprovação do Plano Geral de Autorizações do SMP (Resolução nº 248, de 19 de dezembro de 2000) e do Plano Geral de Metas de Qualidade do SMP (Resolução nº 249, de 19 de dezembro de 2000).

Outras medidas importantes da ANATEL, referentes à regulamentação de serviços móveis dentro do *network* de telecomunicações, foram: a aprovação do regulamento de uso do espectro de radiofrequências (Resolução nº 259, de 19 de abril de 2001), a aprovação do regulamento sobre critérios tarifários para a prestação do STFC destinado ao uso público em geral nas chamadas envolvendo usuários do SMP (Resolução nº 261, de 24 de maio de 2001), a aprovação do regulamento sobre áreas de tarifação para serviços de telecomunicações (Resolução nº 262, de 31 de maio de 2001), a aprovação do regulamento do Serviço de Comunicação Multimídia (SCM) (Resolução nº 272, de 9 de agosto de 2001), a aprovação do regulamento de compartilhamento de infraestrutura entre as prestadoras dos serviços de telecomunicações (Resolução nº 274, de 5 de setembro de 2001), a aprovação do Plano Geral de Autorizações do SME (Resolução nº 275, de 25 de setembro de 2001), e a aprovação de critérios de remuneração pelo uso de redes de prestadoras do SME (Resolução nº 279, de 15 de outubro de 2001).

Com relação à universalização de serviços, a ANATEL aprovou o regulamento da contribuição das prestadoras de serviços de telecomunicações para o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST) (Resolução nº 247, de 14 de dezembro de 2000), previsto pela LGT e criado pela Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000 (BRASIL, 2000). Já o regulamento de

operacionalização da aplicação de recursos do FUST foi dado pela Resolução nº 269, de 9 de julho de 2001. A Resolução nº 280, de 15 de outubro de 2001, por sua vez, aprovou o regulamento para a declaração de cumprimento de obrigações de universalização por concessionária do STFC destinado ao uso do público em geral.

Em 2002, algumas das principais preocupações regulatórias da ANATEL foram com a aferição de satisfação dos usuários de serviços de telecomunicações (Resoluções nº 296 e nº 297, de 10 de maio de 2002), e com a normatização da certificação e a homologação de estruturas de telecomunicações, como cabos telefônicos metálicos (Resolução nº 300, de 20 de junho de 2002) e fibras ópticas (Resolução nº 299, de 20 de junho de 2002), já em um contexto de eminente expansão de estruturas/tecnologias/serviços de banda larga.

4.2 PERÍODO 2003-2008

Após os primeiros anos de regulamentação básica do novo setor de telecomunicações brasileiro, a ANATEL começou a mudar as suas prioridades regulatórias. Entre os novos temas tratados mais de perto pela agência estavam o funcionamento das redes do ponto de vista técnico, a qualidade dos serviços e a expansão da competição. São exemplos disso a Resolução nº 341, de 20 de junho de 2003, que aprovou os modelos de contrato de concessão para a prestação de STFC nas modalidades Serviço Local, Longa Distância Nacional (LDN) e Longa Distância Internacional (LDI), bem como o Plano de Metas de Qualidade para o STFC (PGMQ), a Resolução nº 357, de 15 de março de 2004, que aprovou o regulamento sobre as condições de acesso e fruição dos serviços de utilidade pública e de apoio do STFC, e a Resolução nº 417, de 17 de outubro de 2005, que aprovou o regulamento de indicadores de qualidade do STFC (RIQ).

Com o avanço das tecnologias e dos serviços de banda larga, no entanto, a ANATEL começou a se preocupar, também, com estruturas com potenciais de exercer um papel relevante na expansão deste segmento. São exemplos disso a aprovação de normas para certificação e homologação de produtos, como conectores de cabos coaxiais (Resolução nº 399, de 15 de abril de 2005) e os próprios cabos coaxiais flexíveis (Resoluções nº 467, de 8 de junho de 2007, e nº 470, de 4 de julho de 2007), rígidos (Resolução nº 468, de 8 de junho de 2007) e semi-rígidos (Resolução nº 472, de 11 de julho de 2007).

Outras preocupações regulatórias importantes da ANATEL no período foram observadas para as classes de usuários especiais e para a defesa da concorrência e do consumidor. No primeiro caso, a Resolução nº 427, de 16 de dezembro de 2005, por exemplo, aprovou o regulamento do Acesso Individual Classe Especial (AICE), do STFC, destinado ao uso do público em geral, prestado em regime público. Já a Resolução nº 509, de 14 de agosto de 2008, aprovou o regulamento da Central de Intermediação de Comunicação Telefônica, a ser utilizada por pessoas com deficiência auditiva ou da fala (TIC).

No segundo, a Resolução nº 437, de 8 de julho de 2006, determinou os grupos detentores de Poder de Mercado Significativo (PMS) na Exploração Industrial de Linha Dedicada (EILD). Já a Resolução nº 443, de 8 de agosto de 2006, aprovou a norma do processo de aferição do grau de satisfação da sociedade com relação ao STFC, ao SMP e aos serviços de televisão por assinatura.

Ainda no âmbito da competição, a Resolução nº 460, de 19 de março de 2007, aprovou o Regulamento Geral da Portabilidade (RGP), um mecanismo essencial para a expansão da concorrência em diversos serviços de telecomunicações. Já no âmbito da remuneração dos agentes no *network*, a ANATEL aprovou o regulamento de remuneração pelo uso de redes de prestadoras do SMP (Resolução nº 438, de 10 de julho de 2006), bem como o regulamento de remuneração pelo uso de redes de prestadoras do STFC (Resolução nº 458, de 08 de fevereiro de 2007).

4.3 PERÍODO 2009-2017

Após mais de uma década de desenvolvimentos regulatórios no setor de telecomunicações brasileiro, a ANATEL começou a apresentar novos focos de política, com destaque para a banda larga, com grande potencial de expansão e de transformação nas atividades do setor. Um dos desafios da agência, neste contexto, era a regulamentação das novas estruturas/tecnologias/serviços do setor. Os aspectos técnicos, portanto, assumiram novamente papéis centrais nos trabalhos da ANATEL.

Uma das estruturas que surgiram com potencial de expansão neste período foi a *powerline communication* (PLC), um sistema de telecomunicações que utiliza a rede elétrica como meio de

transporte para a comunicação digital e/ou analógica de sinais, como internet, vídeo, voz, entre outros. Sua regulamentação, no entanto, dada a própria natureza do sistema, envolvia as agências reguladoras de telecomunicações e energia elétrica. Os regulamentos do serviço e da certificação de equipamentos, por parte da ANATEL, foram dados, respectivamente, pelas Resoluções nº 527, de 8 de abril de 2009, e nº 529, de 3 de junho de 2009.

Outro tema importante para a ANATEL neste novo contexto do setor de telecomunicações brasileiro era a definição do papel e do espaço das políticas de universalização. Presa aos contratos das concessionárias, que não previam universalização de serviços de banda larga, a agência buscou espaços para desenvolvimentos de política dentro do STFC. São exemplos disso a Resolução nº 536, de 9 de novembro de 2009, que aprovou o regulamento de acompanhamento e controle das obrigações de universalização do STFC destinado ao uso do público em geral, e a Resolução nº 529, de 23 de fevereiro de 2010, que aprovou o regulamento do Plano de Metas de Universalização do STFC prestado em regime público (PGMU).

Os temas que mais receberam atenção da ANATEL neste período, no entanto, foram a competição e a satisfação do consumidor. Diversas medidas foram tomadas neste contexto, tais como: aprovação da norma para implantação e acompanhamento de liberdade tarifária no STFC destinado ao uso público em geral, na modalidade LDI (Resolução nº 573, de 10 de outubro de 2011), aprovação do Plano Geral de Metas de Competição (PGMC) (Resolução nº 600, de 8 de novembro de 2012), aprovação do regulamento de gestão de qualidade de prestação do STFC (RGQ-STFC) (Resolução nº 605, de 26 de dezembro de 2012), aprovação do regulamento de celebração e acompanhamento do Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC) (Resolução nº 629, de 16 de dezembro de 2013), aprovação do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações (RGC) (Resolução nº 632, de 7 de março de 2014), aprovação do regimento interno do Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços de Telecomunicações (CDUST) (Resolução nº 650, de 16 de março de 2015), aprovação do regulamento das condições de aferição do grau de satisfação e da qualidade percebida junto aos usuários de telecomunicações (Resolução nº 654, de 13 de julho de 2015) e aprovação do Regulamento Geral de Acessibilidade em Serviços de Telecomunicações de Interesse Coletivo (Resolução nº 667, de 30 de maio de 2016).

A partir de 2016, a ANATEL dedicou-se mais aos aspectos de regulação técnica. São exemplos disso a Resolução nº 671, de 3 de novembro de 2016, que aprovou o regulamento de uso do espectro de radiofrequências e alterou o regulamento de cobrança de preço público pelo direito de uso de radiofrequências e o regulamento de aplicação de sanções administrativas, a Resolução nº 678, de 6 de junho de 2017, que aprovou alteração nos contratos de concessão para a prestação do STFC, nas modalidades de serviço local, LDN e LDI, e a Resolução nº 683, de 05 de outubro de 2017, que aprovou o regulamento de compartilhamento de infraestrutura de suporte à prestação de serviços de telecomunicações.

5. QUADRO-RESUMO

Com base nas informações da Seção 4, é apresentado nesta seção um quadro-resumo esquemático (Quadro 1) dos principais desenvolvimentos regulatórios da ANATEL nos períodos considerados.

Quadro 1 - Quadro-resumo: principais desenvolvimentos regulatórios da ANATEL nos períodos considerados (1998-2017).

Período	Principais desenvolvimentos regulatórios
1998-2002	Regulamentação básica dos serviços de telecomunicações: diretrizes para a exploração dos serviços, regulamentos de remuneração pelo uso das redes e para interconexão, termos de direito e autorização de exploração de serviços, definições quanto ao papel do regulador em termos de defesa da concorrência, política de universalização dos serviços considerados "públicos", política de fiscalização e definições sobre transferências de controle de empresas e sobre defesa do consumidor.

2003-2008	Regulamentação técnica, qualidade dos serviços e potencial competitivo: homologação de estruturas de telecomunicações, plano de metas de qualidade, indicadores de qualidade, preocupação com poder de mercado de empresas e com a satisfação do consumidor, regulamento da portabilidade numérica. A política de universalização dos serviços "públicos" continuou sendo importante, incluindo serviços para classes especiais.
2009-2017	Novos avanços na regulação técnica, para competição e para satisfação do consumidor: regulamentação técnica diversa (ex. PLC), maior liberdade tarifária, metas de competição e gestão de qualidade.

Fonte: Elaboração própria, a partir das informações apresentadas na Seção 4.

Como mostra o Quadro 1, com a dinâmica de mercado do setor de telecomunicações brasileiro nos últimos vinte anos, as prioridades regulatórias da ANATEL mudaram significativamente: da regulamentação básica dos serviços do setor, passando pela regulamentação técnica, qualidade dos serviços e potencial competitivo, em um *network* com diferentes plataformas tecnológicas operando conjuntamente, para um foco mais restrito, nestes últimos anos, no avanço do potencial competitivo dos mercados (com suas exigências de novas regulamentações técnicas) e nos seus desdobramentos em termos de qualidade dos serviços.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A investigação documental realizada no presente trabalho sobre os desenvolvimentos regulatórios da ANATEL nos últimos vinte anos mostrou como a instituição precisou mudar as suas prioridades de atuação para acompanhar a dinâmica setorial, principalmente em termos tecnológicos e de demanda. Esta investigação deixou clara também a complexidade da transição estrutural do setor de telecomunicações nas últimas décadas e os desafios das autoridades competentes para o acompanhamento institucional e político dessas mudanças.

No primeiro recorte temporal considerado (1998-2002), observou-se a ANATEL com o objetivo principal de estabelecer a regulamentação básica dos serviços do setor, como definições de papéis, espaços e regras de conduta para os agentes envolvidos, além de iniciar regulamentações sobre temas como universalização de serviços e introdução e desenvolvimento da competição em diferentes segmentos do setor.

O segundo período (2003-2008) foi marcado, principalmente, pelos esforços da ANATEL para a regulamentação técnica (destacadamente para estruturas/tecnologias/serviços ainda incipientes, mas com grande potencial de crescimento), qualidade dos serviços e avanço no potencial competitivo. Já no terceiro período, a ANATEL teve como focos principais o avanço competitivo dos serviços do setor (com suas novas exigências de regulamentação técnica), com ênfase nos mecanismos de mercado, e a satisfação dos consumidores.

Enfim, os desenvolvimentos regulatórios da ANATEL ao longo das últimas duas décadas mostraram algo amplamente distinto do convencional em termos de atuação de agências reguladoras (que historicamente acompanharam setores caracterizados por monopólios naturais ou produção de externalidades relevantes, que pouco mudaram estruturalmente com o passar do tempo). O fenômeno da transição estrutural do setor de telecomunicações, por meio principalmente dos desenvolvimentos tecnológicos e de demanda dos seus serviços, produziu um avanço na capacidade competitiva dos mercados que levou os reguladores a mudarem de perfil (para instituições mais dinâmicas e flexíveis), em um caminho no qual, pelo menos do ponto de vista econômico (ainda resta o técnico), os seus serviços podem, em breve, ser tornar desnecessários.

ABSTRACT: This paper has as its general purpose to present the main regulatory developments which happened within Brazilian telecommunications sector from the establishment of the National Telecommunications Agency (ANATEL) in 1997 until the end of 2017. Consideration for this topic is justified by profound technological and customer-demand changes in telecommunications in the last few decades, which have yielded substantial impacts in this sector. The chosen methodology is bibliographical, descriptive, and documentary in nature, highlighting ANATEL case study. The main result obtained is the display of changes in ANATEL's regulatory priorities, with following advancements in the sector: from basic regulation of telecommunications services to the development of

policies for technical regulations, quality standards, market competition, and customer satisfaction, among others.

Keywords: Regulation. Telecommunications. ANATEL.

REFERÊNCIAS

ANATEL. Legislação: Agência Nacional de Telecomunicações, 2018. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 26 de março de 2018.

ANEEL. ANATEL. ANP. Resolução conjunta nº 1, de 24 de novembro de 1999 (ANEEL, ANATEL e ANP), 1999. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/resolucoes-conjuntas/84-resolucao-conjunta-1>>. Acesso em: 26 de março de 2018.

BAUMOL, W. J. PANZAR, J. C. WILLIG, R. D. **Conestable markets and the theory of industry structure**. New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1982.

BECKER, G. A theory of competition among pressure groups for political influence, **Quarterly Journal of Economics**, v. 98, n. 3, p. 371-400, 1983.

BRASIL (1996). Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica, disciplina o regime de concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9427cons.htm>. Acesso em: 27 de março de 2018.

BRASIL (1997a). Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9472.htm>. Acesso em: 27 de março de 2018.

BRASIL (1997b). Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L9478.htm>. Acesso em: 27 de março de 2018.

BRASIL (2000). Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000. Institui o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9998.htm>. Acesso em: 27 de março de 2018.

CURIEN, N. GENSOLLEN, M. A functional analysis of the network: a prerequisite for deregulating the telecommunications industry. **Annales des Télécommunications**, v. 42, n. 11, p. 629-641, 1987.

JOSKOW, P. L. NOLL, R. C. Regulation in theory and practice: an overview. In: FROMM, G. (Org.). **Studies in Public Regulation**. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1981.

LAFFONT, J. J. TIROLE, J. **A theory of incentives in procurement and regulation**. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1993.

PELTZMAN, S. Toward a more general theory of regulation. **The Journal of Law and Economics**, Chicago, v. 19, p. 211-240, 1976 [Reimpresso em STIGLER, H. J. (Ed.). Chicago Studies in Political Economy, Chicago: The University of Chicago Press, 1988].

STIGLER, G. J. The theory of economic regulation. **Bell Journal of Economics and Management Science**, New York, v. 2, n. 1, p. 1-21, 1971.

YIN, R. K. **Case study research: design and methods**. Los Angeles, CA: Sage, 2014.

Data da submissão: 5 Abril 2018.

Data do aceite: 20 Setembro 2018