

**idp**

V. 03 N. 01

**80**

# DEBATES EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**Impactos do Edital 5G no cenário da prestação de serviços de telecomunicações no Brasil: diversificação de atores**

**RONALDO NEVES DE MOURA FILHO**

**Impactos do Edital 5G no cenário da  
prestação de serviços de  
telecomunicações no Brasil:  
diversificação de atores**

**RONALDO NEVES DE MOURA FILHO<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Mestre em Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (2021).

## IDP

O IDP é um centro de excelência no ensino, na pesquisa e na extensão nas áreas da Administração Pública, Direito e Economia. O Instituto tem como um de seus objetivos centrais a profusão e difusão do conhecimento de assuntos estratégicos nas áreas em que atua, constituindo-se um *think tank* independente que visa contribuir para as transformações sociais, políticas e econômicas do Brasil.

### DIREÇÃO E COORDENAÇÃO

#### Diretor Geral

Francisco Schertel

#### Coordenador do Mestrado em Administração Pública

Caio Cordeiro de Resende

#### Coordenador do Mestrado em Economia

José Luiz Rossi

### CONSELHO EDITORIAL

#### Coordenação

Paulo Alexandre Batista de Castro

#### Supervisão e Revisão

Renan Silveira Holtermann, Matheus Gonçalves, Mathias Tessmann, Milton Sobrinho, Alessandro Freire, Igor Henrique Nery Tomas da Silva

#### Projeto gráfico e diagramação

Juliana Vasconcelos

[www.idp.edu.br](http://www.idp.edu.br)

# DEBATES EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**Revista Técnica** voltada à divulgação de resultados preliminares de estudos e pesquisas aplicados em desenvolvimento por professores, pesquisadores e estudantes de pós-graduação com o objetivo de estimular a produção e a discussão de conhecimentos técnicos relevantes na área de Administração Pública.

**Convidamos a comunidade** acadêmica e profissional a enviar comentários e críticas aos autores, visando o aprimoramento dos trabalhos para futura publicação. Por seu propósito se concentrar na recepção de comentários e críticas, a Revista Debates em Administração Pública não possui ISSN e não fere o ineditismo dos trabalhos divulgados.

**As publicações** da Revista estão disponíveis para acesso e download gratuito no formato PDF. Acesse: [www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/](http://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/)

**As opiniões emitidas** nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do IDP.

**Qualquer citação** aos trabalhos da Revista só é permitida mediante autorização expressa do(s) autor(es).

# debates em administração pública

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	7
2. REFERENCIAL TEÓRICO .....	10
3. METODOLOGIA .....	12
4. RESULTADOS E DISCUSSÕES .....	13
5. CONCLUSÃO .....	19
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	21

RESUMO



O objetivo da pesquisa se insere no âmbito da compreensão da evolução do mercado de prestação de serviços de telecomunicações móveis no Brasil sob o ângulo da intervenção regulatória do Poder Público. A Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), órgão responsável pela alocação do insumo essencial para a prestação desses serviços (frequências do espectro radioelétrico), faz sua oferta aos prestadores privados em processos licitatórios, por se tratar de recurso escasso. A mais recente oferta corresponde ao leilão das faixas que darão suporte à implementação da tecnologia 5G. A hipótese de pesquisa buscou verificar se a modelagem desse leilão pode consolidar uma modificação no cenário competitivo setorial rumo a uma maior diversificação no número de prestadores. Para tanto, lançou-se mão de metodologia qualitativa, direcionada ao exame de documentos e registros relativos à elaboração do Edital 5G e outros. Os achados foram interpretados à luz das teorias de captura regulatória como instrumental explicativo para a constituição e a dinâmica de grupos de pressão de entes privados sobre reguladores. A constatação obtida foi a de verificação da ocorrência da hipótese. A modelagem do leilão do 5G efetivamente contempla os interesses de um grupo emergente de prestadores, que começam a diversificar a competição. Ao final é destacado que o regulador se defrontará com novas arenas de embate em que esse grupo deve confrontar o *status quo* no futuro próximo.

**Palavras-chave:** Regulação; captura regulatória; telecomunicações; espectro de radiofrequências; 5G.

## ABSTRACT

The objective of this research is within the scope of understanding the evolution of the market for the provision of mobile telecommunications services in Brazil from the angle of regulatory intervention by the government. The National Telecommunications Agency (ANATEL), the agency responsible for allocating the essential input for the provision of these services (radioelectric spectrum frequencies), offers them to private providers in bidding processes, since they are scarce resources. The most recent offer corresponds to the auction of the bands that will support the implementation of 5G technology. The research hypothesis sought to verify whether the modeling of this auction could consolidate a change in the sector's competitive scenario towards greater diversification in the number of providers. To this end, a qualitative methodology was used, directed to the examination of documents and records relating to the preparation of the 5G Tender Protocol and others. The findings were interpreted in the light of the theories of regulatory capture as an explanatory instrument for the constitution and dynamics of pressure groups of private entities on regulators. The obtained finding was the verification of the occurrence of the hypothesis. The modeling of the 5G auction effectively contemplates the interests of an emerging group of providers, which begin to diversify competition. At the end, it is emphasized that the regulator will face new arenas in which this group must confront the status quo in the near future.

**Keywords:** Regulation; regulatory capture; telecommunications; radio spectrum; 5G.

## 1. INTRODUÇÃO

O cenário da prestação dos serviços de telecomunicações no Brasil, sob a perspectiva do número de operadores, resulta, dentre outros fatores, do histórico de concentração decorrente da antiga prestação estatal; do montante expressivo de investimentos necessários para implantação e manutenção de infraestruturas; e, em determinados casos, como em se tratando da telefonia móvel, da dependência de um insumo escasso (porções do espectro de radiofrequências).

Ao longo da última década, despontaram nesse cenário novos atores, de porte pequeno e atuação regional, voltados à prestação de acesso fixo à internet em banda larga, identificado na regulamentação técnica como Serviço de Comunicação Multimídia (SMC). Sua emergência coincide, provoca e vem sendo retroalimentada por medidas de regulação assimétrica adotadas pela Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL). Tal modalidade de regulação pode ser identificada como aquela que submete diferentes firmas, de um mesmo mercado, a diferentes níveis de regulação (LYON; HUANG, 1995). No caso em questão, destaca-se a criação de regimes diferenciados para os Prestadores de Pequeno Porte (PPP), definição aplicável a qualquer grupo detentor de participação de mercado nacional inferior a 5% (cinco por cento) em cada mercado de varejo em que atua (ANATEL, 2018a).

A modelagem assimétrica perpassa a regulamentação de licenciamento e outorga para os serviços, de requisitos de qualidade, de segurança cibernética, de arrecadação tributária, consumerista, entre outras. No mais, ela coexiste com a imposição de medidas assimétricas distintas, de cunho de regulação econômica da competição no setor, orientadas à mitigação do exercício de poder de mercado por parte de grupos que fossem identificados como detentores de Poder de Mercado Significativo (PMS). Exemplos podem ser apontados nas imposições aos detentores de PMS de medidas de transparência, de tratamento isonômico e não discriminatório e de controle de preços de produtos de atacado e obrigação de acesso e de fornecimento de recursos de rede específicos desses últimos aos demais prestadores, dentre outras (ANATEL, 2012a). Além das medidas competitivas de assimetria e da regulação assimétrica, importa registrar que a ANATEL adotou outros mecanismos para fortalecimento dos PPP, tal como criar e manter em funcionamento o Comitê de Prestadoras de Pequeno Porte (CPPP). Esse foro institucional reúne periodicamente representantes da Agência e dos PPP com o objetivo de aprimorar as regras a elas aplicáveis, consolidar suas demandas e propor medidas de estímulo à prestação dos serviços (ANATEL, 2018b).

Até a construção do leilão das autorizações de uso de radiofrequências que deverão dar suporte à implementação da tecnologia 5G no País (Edital 5G), especialmente as subfaixas nas frequências de 2,3 GHz, 3,5 GHz e 26 GHz, esse movimento não teve reflexos dignos de nota no que tange à alocação desse bem público. Anteriormente, a modelagem das grandes licitações espelhava majoritariamente uma distribuição que coincidia com a divisão do mercado entre as grandes prestadoras de telefonia móvel.

Sobre o projeto de elaboração do Edital 5G incide o que se identifica como inédita linha de pressão sobre o regulador, constituída por esses novos atores, que pretendem obter o uso de faixas para reforçarem suas estratégias, sobretudo com a prestação de serviços de acessos fixo-móvel e possibilitar sua entrada no mercado da telefonia móvel (voz e dados), identificada nos normativos regulatórios como Serviço Móvel Pessoal (SMP).

A identificação pela abreviatura 5G, de quinta geração, corresponde a um padrão tecnológico para serviços móveis de telecomunicações, do qual é exemplo o SMP. Ela se diferencia das gerações tecnológicas passadas (2G, 3G e 4G) por apresentar altíssimas taxas de transmissão de dados associadas à baixa latência (tempo de resposta entre envio e recebimento desses dados). Essas características a tornam atrativa para as mais diferentes aplicações de comunicações entre pessoas e, sobretudo, entre máquinas (ANATEL, 2018c).

Por essa razão, ela tem sido encarada como a oportunidade de massificação e diversificação da Internet das Coisas (IoT, na sigla em inglês), contribuindo para avanços nos mais diferentes setores (automação industrial e agrícola, segurança pública, infraestrutura urbana, educação e saúde). Logo, sua promessa de impacto sobre a produtividade econômica ultrapassa muito o simples incremento de velocidade de acesso à internet em banda larga.

Pode-se afirmar, ainda, que ela aumenta a eficiência do uso do recurso escasso que lhe dá suporte, o espectro eletromagnético, na medida em que cada uma de suas unidades (Hz) permite uma maior quantidade de dados trafegados. E mais, os equipamentos para ela desenhados possuem maior eficiência energética: o consumo reduzido de energia torna-a mais sustentável.

Outro aspecto que faz tal tecnologia tão disruptiva em relação ao passado diz respeito à flexibilidade, à sua adaptabilidade de acordo com a aplicação empregada. Tal funcionalidade é denominada fatiamento de rede (networking slicing) e, por meio dela, a prestadora pode isolar, de forma virtual e não física, os segmentos da rede necessários para o atendimento de determinadas aplicações, dando-lhes parâmetros otimizados, com melhor desempenho em comparação com as redes tradicionais que dispõem dos mesmos parâmetros para aplicações distintas.

Por se tratar de uma tecnologia destinada à prestação de serviços de telecomunicações móveis, especialmente o SMP, ela se apoia no suporte natural para o tráfego de dados entre equipamentos e dispositivos, que vem a ser o espectro radioelétrico de frequências. Logo, ela é desenvolvida de modo a considerar partes específicas desse recurso, tanto por suas características quanto pela necessidade de padronização de uma indústria mundial que pressupõe a interligação, também global, de redes, o deslocamento de usuários e a economia de escala na produção, seja de aparelhos telefônicos, seja de outros dispositivos.

Trata-se, portanto, de um momento-chave em que o regulador está diante da decisão de alocação de insumos para as firmas com impacto de décadas. Um dos dilemas postos foi endereçar o confronto entre as pretensões de aquisição por firmas de grande porte, estabelecidas há décadas no mercado, e as mencionadas companhias pequenas e médias, atualmente emergentes em cenários regionais e com taxas contínuas de crescimento. A opção por um ou outro caminho leva a cenários futuros distintos, consolidando ou não a diversificação de atores.

Em linhas gerais, a equação que se coloca diante do regulador envolve (i) acesso a bem escasso; (ii) limites técnicos e de competição; (iii) grande potencial de arrecadação (dado o valor econômico do bem para a prestação do serviço); e (iv) relevante instrumento de política pública (por possibilitar a fixação, como parte da contrapartida, de metas de expansão de cobertura dos serviços e de implantação de infraestrutura para os vencedores).

O objetivo do trabalho é demonstrar que, ao alocar espectro sob novas premissas, como a atenção aos pleitos de determinados grupos, o regulador pode consolidar a modificação do cenário competitivo setorial.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

Em sentido lato, a captura regulatória consiste no processo pelo qual interesses específicos afetam a intervenção estatal em alguma de suas formas (DAL BÓ, 2006).

Já em sentido estrito, o conjunto denominado teorias de captura regulatória, desenvolvido em sua maior parte no âmbito das ciências econômicas, tem como objetivo expor o funcionamento dos órgãos da Administração Pública caracterizados como reguladores, com o foco em processos que pelos quais sua atuação venha a ser direcionada aos interesses da indústria regulada, por interesse e ação desta, afastando-se do interesse público (CARPENTER e MOSS, 2014).

Nesse sentido, essas teorias mostram-se como instrumental explicativo oportuno para verificação da constituição e da dinâmica de grupos de pressão sobre o regulador, sobretudo no que tange à permissão ou não de entrada de outros atores no mercado regulado.

Os primeiros esforços que podem ser associados à captura regulatória jogam luz sobre desgastes institucionais naturais sofridos pelos reguladores, frutos em grande parte de uma grande proximidade entre agentes públicos e privados, como mencionado nas obras de Huntington (1952) e Bernstein (1955). Para esses autores, o enviesamento da atuação regulatória se daria a partir dessa “convivência” prolongada.

Contudo, o grande marco das teorias de captura se deu com a publicação de *The Theory of Economic Regulation*, de Stigler (1971). Em uma passagem com enorme poder de síntese, o autor afirma que, via de regra, a regulação é capturada pela indústria e é formulada e operada prioritariamente para os benefícios dela (STIGLER, 1971).

A construção que dá suporte a essa constatação parte do reconhecimento de que o Estado detém expressivo poder de coação. Esse poder despertaria na indústria o interesse de utilizar o regulador para aumentar seus lucros, uma vez que mesmo os mecanismos tradicionais de obtenção de receitas monopolísticas seriam menos “eficientes” para uma firma do que obter o mesmo resultado por meio de uma regulação que lhe protegesse legitimamente de pressões competitivas.

Essa concepção clássica de Stigler continuou a ser desenvolvida pelas “Teorias de Grupo de Interesse”, que têm como expoentes Tullock (1967), Peltzman (1976), Krueger (1974), Bhagwati (1982) e Becker (1983). Partindo da constatação da motivação da captura, esses autores formularam modelos nos quais não seria um único ator a influenciar o

regulador, mas um sistema de grupos de pressão formados por atores distintos. Logo, haveria uma competição de interesses privados pela influência sobre o ente público e a qual acarreta custos que têm um impacto geral negativo para o mercado como um todo.

Outras teorias focam em aspectos distintos das relações entre administrados e agências. A “Teoria de Pedágio”, formulada por De Soto (1989), Shleifer e Vishny (1994), centra-se em hipóteses de um papel ativo do agente público na busca de recompensas, até mesmo ilegais, em troca de regulações que privilegiem os entes privados.

As “Teorias Principal-Agente”, estruturadas por Laffont e Tirole (1991), enfatizam o papel da assimetria de informação entre regulador, os órgãos que o controlam e os regulados como um fator propício para concretização de interesses específicos via regulação.

Linhas de pensamento recentes como as “Teorias de Ciclo de Vida”, de Martimort (1999), resgatam premissas semelhantes àquelas das abordagens iniciais. Para elas, as agências reguladoras são inauguradas sob maior escrutínio do público e de órgãos de controle. Contudo, enquanto a pressão desses grupos se reduz com o tempo, a pressão da indústria permanece constante e termina por moldar a ação regulatória.

Por fim, desenvolvimentos teóricos mais contemporâneos, como os de Carpenter e Moss (2014), afirmam ser possível evitar a captura regulatória, por mais difícil que isso seja, tendo em vista que tal tarefa inclui o desenvolvimento de métricas para identificar o fenômeno. Nessa esteira, reforça-se a relevância da compreensão do fenômeno e da adoção de medidas para sua prevenção.

A circunscrição do referencial teórico dentro da gama de correntes acerca da captura regulatória, sintetizada acima, privilegiou sua variedade. Contudo, há ênfase na verificação da tese à luz das “Teorias de Grupo de Interesse”. Isto se dá porque o mercado regulado investigado dispõe atualmente de uma pluralidade de atores com configurações distintas, e não só de um detentor de monopólio. Ademais, o “Edital do 5G” corresponde a um momento de disputa específica entre esses vários atores, o que corresponde à competição entre grupos, elemento de realce das referidas teorias.

Por fim, há que se registrar que não se lançou mão de qualquer inspiração metodológica advinda da “Teoria de Pedágio”, uma vez que o foco do trabalho não se fixou na atuação dos agentes governamentais, individual ou coletiva, sob o prisma de sua motivação.

### 3. METODOLOGIA

A hipótese que desencadeou o estudo realizado foi a de que a modelagem do leilão de disponibilização de radiofrequências que darão suporte à implementação da tecnologia 5G no Brasil pode resultar numa modificação no cenário competitivo de telecomunicações móveis, rumo a uma maior diversidade de prestadores. Verificar a ocorrência da hipótese mostra-se relevante uma vez que se trata de setor econômico expressivo e regulado pelo Poder Público. Logo, compreender sua evolução é pressuposto para futuras intervenções da Administração Pública.

A opção quanto à metodologia privilegiou uma abordagem exploratória, qualitativa. Isto decorre da opção pelo ferramental explicativo reunido pela Teoria da Captura Regulatória, que tem seu foco nas relações entre regulador e regulados. A partir do exame de cada corrente teórica, optou-se por aquelas que melhor se adequam ao mercado investigado e aos dados e informações disponíveis (primeira etapa), conforme acima descrito.

A operacionalização da pesquisa voltou-se para a identificação das aludidas relações a partir do exame da totalidade dos registros (documentos e degravações) que compõem o processo do Edital 5G, bem como outros processos e projetos a ele relacionados, e ainda sobre a documentação que motivou a construção das medidas de regulação setorial assimétrica na última década e de outros registros nos quais já se verificava o crescente interesse dos prestadores emergentes por radiofrequências.

A partir do exame foram destacados os marcadores (i) nos pleitos dos regulados (e sua separação em grupos “emergentes” e “tradicionais”); e (ii) no endereçamento que o regulador deu a eles na modelagem editalícia (segunda etapa) para que se validasse a ocorrência ou não de atendimento às perspectivas dos prestadores emergentes que pretendem entrar no mercado móvel (terceira etapa).

A verificação da coincidência entre as perspectivas desejadas pelos grupos emergentes e sua materialização na versão final do Edital sintetiza o teste da hipótese. Isto porque, um modelo que incorpora tais pleitos permite a diversificação do número de prestadores de telefonia móvel no futuro próximo.

## 4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os registros e documentos examinados demonstram que, no âmbito da longa e complexa tramitação do processo do Edital 5G, os atores setoriais, tradicionais e emergentes, movimentaram-se para verem atendidas suas expectativas de acesso às faixas de radiofrequência como um insumo indispensável para a prestação de serviços, com atualidade tecnológica, nos próximos anos. Ao final, restou exposto que o arranjo de oferta desenhado pelo regulador, levou em consideração os pleitos apresentados. Explica-se.

O exame da construção do arranjo alocativo de espectro do Edital, à luz de das vertentes das teorias de captura regulatória escolhidas, pode melhorar a compreensão presente acerca das influências que pesam atualmente sobre o regulador, sob determinados aspectos. Isto porque a verificação da hipótese de pesquisa apontou para a existência de um grupo específico de atores privados que moldaram o curso da construção do Edital 5G e que, dada a relevância do insumo ao qual poderão ter acesso, devem consolidar uma alteração no cenário competitivo do SMP. Algo que, por si só, terá efeito sobre a regulação setorial futura.

Vale observar que ao longo do processo do Edital (ANATEL, 2018c; 2021c) os PPP passaram de atores colaterais, vistos como não aptos a uma construção que deve implementar os grandes objetivos da política pública setorial, a protagonistas de um debate que produziu um modelo editalício significativamente distinto e inverso de sua primeira minuta. A estruturação final de lotes de radiofrequências em recortes regionais, ao permitir sua aquisição para operações menores, coincidiu com o pleito reiterado dos atores emergentes.

Feitas tais considerações, aponta-se no atual cenário do setor de telecomunicações, não só a multiplicidade no número de atores, mas igualmente uma heterogeneidade entre eles, que decorre do seu histórico, do seu porte econômico-financeiro e das áreas geográficas de sua atuação.

Grosso modo, há os grandes grupos econômicos que iniciaram suas operações centralizadas nas concessões de telefonia fixa (OI, VIVO e CLARO) ou do SMP em âmbito nacional (TIM) e os grupos regionais também associados a concessões de telefonia fixa, com prestação local significativa dos demais serviços (ALGAR e SERCOMTEL); e os pequenos e médios prestadores de SCM, que já eram mais de 15 (quinze mil) ao fim de 2020 (ANATEL, 2021b). Dentre eles a maior parte pode ser caracterizada como Prestadores de Pequeno Porte (PPP) para fins de regulação assimétrica da ANATEL, com atuações de recorte regional no SCM e fruto de crescimento mais recente, sobretudo na última década. Em dezembro de 2020,

essas empresas, em conjunto, atingiram um percentual de mercado superior a 39% (trinta e nove por cento) e ultrapassaram o percentual da prestadora singular líder (ANATEL, 2021b). Essas feições distintas por certo lhes colocam com aspirações diversificadas diante do regulador em diversas circunstâncias.

Em linha com o repositório teórico escolhido, reconhece-se que a pressão dos grupos de interesse, embora constante em presença, varia no tempo e de acordo com o objeto pleiteado. Como está a se tratar de um ambiente democrático, há uma movimentação mais natural e garantida de grupos de interesse (LI, QIANG, XU; 2005), que encontra mecanismos diversos para sua efetivação.

A competição entre os diferentes grupos de pressão pelo propósito almejado junto ao regulador encontrou um de seus canais no curso do próprio procedimento de construção do Edital 5G. Certamente não sendo uma “arena” única, ela se mostrou rica em registros acessíveis à pesquisa.

Ficaram efetivamente evidenciados grupos com interesses distintos. O primeiro e o segundo acima mencionados estão orientados a uma manutenção do status quo, por meio de pleitos por uma modelagem que replicasse as divisões tradicionais do espectro para SMP anteriormente adotadas. O último, por seu turno, almejava um novo desenho que fosse simultaneamente favorável à sua expansão – com a entrada no mercado de SMP, mais atraente, desta feita, por conta das características da nova tecnologia, ou a utilização de mais recursos para o SCM sem fio – é compatível com suas possibilidades de investimento e atuação regionalizada. Isso significa dizer que a eles não basta a garantia isonômica de participação nos leilões públicos, mas uma delimitação específica do objeto licitado.

A exceção no primeiro grupo ficou por conta da OI, que não foi contrária à assimetria desejada pelos pequenos. Isto pode ser explicado pelas peculiaridades de atuação estratégica dessa companhia em médio e longo prazo. Ao contrário dos demais, a OI se prepara para abandonar a operação móvel e, em uma atuação voltada para o fornecimento de insumos de atacado, pode ser mais interessante fazer sua oferta em um mercado com maior número de participantes.

É possível perceber que o grupo emergente de prestadores utiliza sua prévia organização, da qual são exemplo suas estruturas associativas para a produção da pressão institucional. Ora, conforme preceituam as Teorias de Grupos de Interesse, apenas grupos com razoável expectativa detêm incentivos para se organizar e atuar, e isso se verificou no caso concreto. A expectativa de acesso ao insumo em disputa implicou em movimentos de associação e produção de documentos especializados.

Logo, não há dúvidas acerca de uma polarização a respeito da distribuição do espectro oferecido, que deve ser reconhecida no mapa de influências da ANATEL.

O mero tempo de existência da ANATEL, de mais de vinte anos, já lhe tornaria passível de olhares como os de Huntington (1952) e de Bernstein (1955), que lhe buscasse sinais de um “envelhecimento” associado a relações muito próximas com os grupos inicialmente regulados a partir dos interesses dos quais construiria uma noção de interesse público a proteger, atuando, por fim, de forma burocratizada e amparada em rotinas.

Sob tal perspectiva, a despeito do longo lapso temporal no qual os grandes grupos econômicos e as concessionárias regionais de telefonia fixa foram os atores centrais da interlocução regulatória, a Agência parece mostrar-se aberta a contemplar interesses de outros grupos. São indicativos fortes a movimentação relacionada à regulamentação assimétrica e, especialmente, a decisão final de alocação de espectro no Edital 5G, havendo igualmente uma tendência prévia revelada em alguns dos editais de radiofrequências anteriores, com menos sucesso em seus resultados, e em alguns regulamentos.

Nessa toada, os cenários descritos por esses dois autores, identificados com a fase de abordagem preliminar da teoria da captura regulatória, não coincidem com aquele verificado no caso sob exame.

Já à luz das Teorias de Ciclo de Vida, dir-se-ia que a ANATEL já passou pelo estágio inicial de maior escrutínio pelo restante do governo e pelo público em geral. Contudo, dada a relevância crescente dos serviços regulados, não se vislumbrou um afastamento entre eles e o regulador. Especialmente no caso do Edital 5G, há um crivo de controle formal prévio por parte de outro ente público, no caso o Tribunal de Contas da União (TCU). Nessa toada, a pressão de proteger os consumidores contra a indústria tampouco se mostra atenuada.

Em um outro giro, mostra-se cabível assumir a premissa de Stigler (1971) quanto ao poder do Estado, materializado via regulação, sobretudo na medida em que o regulador setorial, no caso, detém a competência de alocação do insumo escasso e necessário para a prestação do serviço de interesse dos particulares.

Logo, como no modelo estigliano, admite-se que, na indústria de telecomunicações, haveria um significativo interesse na obtenção de receitas monopolísticas via atuação regulatória de estrito controle de entrada de novos competidores e de retardamento do crescimento desses recém-chegados.

Ainda a respeito desse modelo, por tratarmos de uma indústria com um ponto de partida concentrado (como o cenário pós-privatização, com poucos grupos exercendo

monopólio do principal serviço em diferentes áreas geográficas e detendo a parte mais significativa da infraestrutura de redes de transporte no País), há uma grande tendência de investimento para manutenção de interesses alinhados com o status quo.

Contudo, os modelos teóricos posteriores – voltados a um regulador submetido à interação com diferentes grupos – demonstram ainda mais correspondência com o cenário examinado.

Em distinção parcial ao modelo de Stigler, que identifica a indústria regulada como única parte ativa no processo de captura do regulador, a presente análise reconhece que ele sofre pressões e influências de outros atores, como dos consumidores, do Congresso Nacional, de outros órgãos do Poder Executivo, como o Ministério setorial e a Presidência da República, de órgãos de controle e de outras indústrias relacionadas, como aquelas voltadas ao fornecimento de equipamentos. Entretanto, dado o seu escopo limitado, não foram examinadas as dinâmicas a eles concernentes, que são complexas e ainda carecem de oportuno estudo próprio.

Dito isso, em linha com autores como Peltzman (1976) e Becker (1983), adota-se a premissa de um regulador ao qual estão relacionados diversos grupos de interesse, dos quais se destacam aqueles formados por atores de sua indústria: o conjunto de atores tradicionais e o conjunto de atores emergentes.

Em aderência à figura do regulador racional (PELTZMAN, 1976), percebe-se que, ao longo de toda a construção do Edital 5G, a Agência sinalizou, implícita ou até expressamente, estar ciente de sua função de transferência de riquezas e de promoção de eficiência alocativa e de que o direcionamento preferencial do acesso de parte do espectro a determinado grupo de interessados teria como contrapartida a frustração do interesse de outro grupo (ANATEL, 2018c).

O arranjo final, no qual os interesses estão endereçados em diferentes lotes, guarda semelhança com o regulador de PELTZMAN (1976), que tenta obter apoio de diferentes grupos de pressão. Guarda semelhança, ainda, com o desenho formulado por BECKER (1983), o qual indica que não se trata de resultados “tudo-ou-nada”, mas de composições em que diversos interesses estão sendo atendidos. Ademais, isso não representaria necessariamente uma vitória total na competição por influência.

A manutenção da estrutura corrente de preços explicaria, na linha de PELTZMAN (1976), o esforço explícito dos grupos de SMP estabelecidos contra a entrada no mercado de novos prestadores.

Em tradução para o raciocínio de BECKER (1983), a obtenção de barreiras de entrada para outros competidores equivaleria para os vitoriosos a uma espécie de subsídio oculto, na medida em que o cenário subsequente poderia resultar até mesmo em aumento de receita. E seria essa a busca natural do grupo estabelecido há mais tempo.

Dado o caráter intensivo em capital das infraestruturas de telecomunicações, esse grupo tem um forte motivador para evitar qualquer alteração que afete negativamente o capital existente (LI, QIANG, XU; 2005). Motivador adicional seria a queda constante da receita operacional líquida e a compressão de margens que já caracterizam o mercado do SMP. Assim, seus integrantes se movimentam para evitar o arranjo que viria a ser um gatilho para sua redução no poder de mercado, algo já experimentado no mercado de SCM.

O grupo emergente age com as motivações de procurar o elemento que lhe falta para atuar no mercado de SMP, em linha com seu tradicional pleito de oferta de serviço em locais onde não há atuação das grandes empresas (MC, 2016), e para oferecer serviço 5G e SCM sem fio nas regiões onde operam (ANATEL, 2018c).

Usando a premissa de BECKER (1983) de que a pressão de um grupo reduz a influência de outro, ter-se-ia que reconhecer que os grupos dos pequenos e médios prestadores interessados nas novas faixas podem sair do Edital 5G com um potencial de crescimento de participação de mercado e logo iniciar novos ciclos de influência sobre a ANATEL ainda maiores. Grupos tradicionais, no entanto, teriam seu status diluído.

Mencionou-se tal ponto como possibilidade e não como certeza, em razão da fase em que se encontrava o Edital no momento de conclusão do trabalho. Esse empoderamento depende, por óbvio, (i) de um leilão sem alteração do desenho editalício no que tange à formatação dos lotes; e (ii) de os prestadores do grupo emergente efetivamente arrematarem os lotes regionais e iniciarem sua exploração com um mínimo de sucesso.

Logrado esse novo panorama, e considerando os intervalos entre as grandes iniciativas de realocação de espectro, haveria uma nova estabilização da competição. Isso poderia funcionar como um antídoto (KRUEGER, 1974), pelo menos transitório, contra o desperdício inerente aos gastos incorridos por todos os grupos com a produção de sua influência, resultando em perdas para a sociedade como um todo (TULLOCK, 1967). A competição pelas rendas geradas pelas variações na alocação do espectro entre os participantes do mercado estaria suspensa até a próxima atividade regulatória nesse sentido.

É também de se atentar para as implicações políticas desse resultado. Embora a competição pelo espectro não possa ser “evitada” pelo regulador, por razões legais (BRASIL,

1997), ao modulá-la com menores restrições à entrada, distribui-se os ganhos de forma menos desigual e tem-se menor aparência de favorecimento de determinado grupo, no caso, o dos atores tradicionais. Embora os custos econômicos possam ser mais altos, esse cenário apresenta-se em linha com o raciocínio de KRUEGER (1974).

## 5. CONCLUSÃO

Como já alertava MADISON (1787), há sempre que se buscar meios para controlar os efeitos indesejados do enviesamento na atuação do Poder Público.

Há que se retomar a premissa de que a ação do regulador nacional, ao desincumbir-se de sua atividade quanto à alocação de recurso escasso, de alta relevância para a prestação dos serviços de telecomunicações, não está livre de fatores técnicos ao buscar ampliar o número de participantes no mercado. A discussão acerca dos limites ideais de fragmentação de algumas das principais faixas do Edital 5G demonstra isso.

Consolidado um novo grupo de interesse no mercado de SMP, tais limitações técnicas, somadas à escassez natural do recurso, continuarão a existir em relação a novas faixas que passem a ser identificadas como propícias para a expansão do serviço e para as quais venham a ser desenvolvidas novas tecnologias.

Diante disso, seria razoável prever disputas ainda mais substanciais por espectro, que podem vir a ser matizadas porventura por avanços tecnológicos nos métodos de exploração das faixas anteriormente outorgadas. Nessa esteira, futuros editais colocariam o regulador diante de novas conformações de grupos interessados.

A alteração no marco legal das telecomunicações do País (BRASIL, 2019), ao permitir a estruturação de um mercado secundário de espectro, cuja regulação ainda se encontra em desenvolvimento, igualmente deve impactar tais disputas. As próximas etapas da regulamentação correspondente poderão vir a ser novas arenas de embate entre os diferentes grupos pela concretização de suas perspectivas por meio da atuação da Agência. Novamente, o interesse na proteção do status quo será confrontado, tendo em vista que as prestadoras emergentes já vêm identificando determinadas faixas, atualmente autorizadas para uso pelas prestadoras tradicionais, para atuação em nichos específicos.

Nesse passo, futuros estudos que se debrucem sobre a estruturação do mercado secundário de espectro poderão contribuir ainda mais para a compreensão da atuação do regulador de telecomunicações brasileiro diante dos pleitos de distintos grupos de interesse.

Ao regular quaisquer outros aspectos do SMP, haverá que se considerar esse novo grupo emergente, com suas peculiaridades de prestação regional e previsíveis movimentos de demanda por insumos de atacado de redes de transporte, ainda detidas, em sua maior parte, pelos grupos tradicionais.

A pressão por regimes obrigacionais assimétricos, contudo, não tenderia a ser significativa em um primeiro momento, tendo em vista que a maior parte daqueles hoje vigentes são transversais e essas prestadoras seguiriam sob seu pálio.

Contudo, a entrada de novos prestadores no mercado de SCM pode exigir diferentes modulações a médio prazo. Indubitavelmente, o contexto de retroalimentação das medidas de assimetria e dos regulamentos assimétricos ocorreu com base na perspectiva de crescimento dos prestadores de SCM, que atuam em um mercado distinto.

Isso significa um dever de reflexão perene para o regulador, cujo resultado do Edital 5G representará uma estabilização apenas parcial na dinâmica de interesses onde está inserido. Igual reflexão também poderá ser feita pela academia, em estudos específicos que acompanhem a evolução regulatória.

A própria premissa de derrubada de barreiras e promoção arrojada de novos entrantes não deve ser tomada como um dogma e presidir, sem avaliação de impactos, a atuação do regulador.

Qualquer tendência fixa de atuação regulatória não pode ser admitida e deve ser combatida por acarretar prejuízos. Conforme reforçado por ZINGALES (2013), mais árdua se torna a tarefa por não se tratar do cometimento de ilegalidades, mas de incentivos econômicos profundamente enraizados na constituição dos reguladores.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). Processo nº 53500.010769/2010-41. Proposta de Plano Geral de Metas de Competição. [s.l.]: 2010a.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). Processo nº 53500.020152/2012-04. Proposta de Regulamento sobre Equipamentos de Radiocomunicação de Radiação Restrita e outras alterações regulamentares. [s.l.]: 2012b.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). Processo nº 53500.006207/2015-16. Proposta de revisão do Modelo de Gestão da Qualidade. [s.l.]: 2015a.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). Processo nº 53500.207215/2015-70. Proposta de revisão do Plano Geral de Metas de Competição (PGMC). [s.l.]: 2015b.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). Processo nº 53500.206942/2015-10. Manifestação institucional acerca do Projeto de Lei nº 3453, de 2015 – Reforma do Marco Legal de Telecomunicações. [s.l.]: 2015c.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). Processo nº 53500.207215/2015-70. Proposta de revisão do Plano Geral de Metas de Competição I. [s.l.]: 2015d.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). Processo nº 53500.078752/2017-68. Projeto de análise sobre a regulamentação de segurança das redes de telecomunicações. [s.l.]: 2017a.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). Processo nº 53500.061949/2017-68. Reavaliação da regulamentação sobre direito dos consumidores de serviços de telecomunicações. [s.l.]: 2017b.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). Processo nº 53500.004083/2018-79. Proposta de edital de licitação para autorização de uso de radiofrequências nas faixas de 700 MHz, 2,3 GHz, 3,5 GHz e 26 GHz e alterações regulamentares relacionadas. [s.l.]: 2018c.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). Processo nº 53500.010768/2019-35. Procedimento de Anuência Prévia ao ingresso do Grupo CLARO no bloco de controle do Grupo NEXTEL. [s.l.]: 2019b.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). Processo nº 53500.004083/2018-79. Minuta de edital de licitação das faixas de 700 MHz, 2,3 GHz, 3,5 GHz e 26 GHz [versão conforme deliberação do Conselho Diretor em sua na 896ª Reunião, realizada em 25 de fevereiro de 2021]. [s.l.]: 2021c.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). Relatório de Acompanhamento do Setor de Telecomunicações: Mercado de Banda Larga. Brasília: 2016a.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). Relatório de Acompanhamento do Setor de Telecomunicações. Telefonia Móvel: Serviço Móvel Pessoal (SMP). 2. sem. 2020. Brasília: 2021a. Disponível em: [https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_documento\\_consulta\\_externa.php?eEP-wqk1skrd8hSlk5Z3rN4EVg9uLJqrLYJw\\_9INcO4NT86aq4DZSJMWh9gBoilhtRgvXnEhjT6dqYhPLeIC2xMriZOLrD6LEYnf1psEzLJAq9-LHel\\_G9fbuXRrs7UR](https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?eEP-wqk1skrd8hSlk5Z3rN4EVg9uLJqrLYJw_9INcO4NT86aq4DZSJMWh9gBoilhtRgvXnEhjT6dqYhPLeIC2xMriZOLrD6LEYnf1psEzLJAq9-LHel_G9fbuXRrs7UR). Acesso em: 6 out. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). Relatório de Acompanhamento do Setor de Telecomunicações. Banda Larga Fixa. 2. sem. 2020. Brasília: 2021b. Disponível em: [https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_documento\\_consulta\\_externa.php?NMLZh5iV6nbOCmPPHjssYO7ecW3la5ZtxFzuL\\_relqZ8L3mCXpDwpWj43Y64iTm1DEA9jNIPlyHBKZq354jBP71fMe1sO\\_1Q1aZ75HOS2-wvsCYhAE5N16qmLMhu\\_OI2](https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?NMLZh5iV6nbOCmPPHjssYO7ecW3la5ZtxFzuL_relqZ8L3mCXpDwpWj43Y64iTm1DEA9jNIPlyHBKZq354jBP71fMe1sO_1Q1aZ75HOS2-wvsCYhAE5N16qmLMhu_OI2). Acesso em: 6 out. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). Resolução nº 426, de 9 de dezembro de 2005. Regulamento do Serviço Telefônico Fixo Comutado. Brasília, 12 dez. 2005a. Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/20-2005/7-resolucao-426>. Acesso em: 6 out. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). Resolução nº 477, de 7 de agosto de 2007. Regulamento do Serviço Móvel Pessoal (SMP). Brasília, 13 ago. 2007a. Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2007/9-resolucao-477>. Acesso em: 6 out. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). Resolução nº 550, de 22 de novembro de 2010. Regulamento da Exploração de Serviço Móvel Pessoal (SMP) por meio de Rede Virtual (RRV-SMP). Brasília, 24 nov. 2010b. Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2010/46-resolucao-550>. Acesso em: 6 out. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). Resolução nº 589, de 7 de maio de 2012. Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas. Brasília, 10 maio 2012c. Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2012/191-resolucao-589>. Acesso em: 6 out. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). Resolução nº 600, de 8 de novembro de 2012. Plano Geral de Metas de Competição (PGMC I). Brasília, 12 nov. 2012a. Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/34-2012/425-resolucao-600>. Acesso em: 6 out. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013. Regimento Interno. Brasília, 2 maio 2013a. Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2013/450-resolucao-612>. Acesso em: 6 out. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). Resolução nº 614, de 28 de maio de 2013. Regulamento do Serviço de Comunicação Multimídia (SCM). Brasília, 31 maio 2013b. Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2013/465-resolucao-614#art10A>. Acesso em: 6 out. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). Resolução nº 632, de 7 de março de 2014. Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações (RGC). Brasília, 10 mar. 2014a. Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2014/750-resolucao-632>. Acesso em: 6 out. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). Resolução nº 65, de 29 de outubro de 1998. Regulamento de Licitação para Concessão, Permissão e Autorização de Serviço de Telecomunicações e de Uso de Radiofrequência. Brasília, 30 out. 1998a. Disponível em:

<https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/13-1998/164-resolucao-65>. Acesso em: 6 out. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). Resolução nº 680, de 27 de junho de 2017. Regulamento sobre Equipamentos de Radiocomunicação de Radiação Restrita e outras alterações regulamentares. Brasília, 29 jun. 2017c. Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2017/936-resolucao-680>. Acesso em: 6 out. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). Resolução nº 684, de 17 de julho de 2018. Alteração do Plano Geral de Metas de Competição (PGMC II). Brasília, 23 jul. 2018a. Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2018/1151-resolucao-694>. Acesso em: 6 out. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). Resolução nº 698, de 27 de setembro de 2018. Instituição do Comitê de Prestadoras de Pequeno Porte de Serviços de Telecomunicações (CPPP) junto à ANATEL. Brasília, 28 set. 2018b. Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2018/1159-resolucao-698>. Acesso em: 6 out. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). Resolução nº 717, de 23 de dezembro de 2019. Regulamento de Qualidade dos Serviços de Telecomunicações (RQUAL). Brasília, 23 dez. 2019a. Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2019/1371-resolucao-717>. Acesso em: 6 out. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). Resolução nº 720, de 10 de fevereiro de 2020. Regulamento Geral de Outorga. Brasília, 12 fev. 2020c. Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2020/1382-resolucao-720>. Acesso em: 6 out. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). Resolução nº 729, de 19 de junho de 2020. Regulamento de Arrecadação de Receitas Tributárias. Brasília, 22 jun. 2020a. Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/index.php/component/content/article?id=1433>. Acesso em: 6 out. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). Resolução nº 73, de 25 de novembro de 1998. Regulamento dos Serviços de Telecomunicações. Brasília, 27 nov. 1998b. Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/13-1998/34-resolucao-73>. Acesso em: 6 out. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). Resolução nº 740, de 21 de dezembro de 2020. Regulamento de Segurança Cibernética aplicada ao Setor de Telecomunicações. Brasília, 24 dez. 2020b. Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/resolucoes/resolucoes/2020/1497-resolucao-740>. Acesso em: 6 out. 2021.

ARISTÓTELES. Os pensadores: Aristóteles. São Paulo: Nova Cultural, 2004.

BAUER, J. M; EETEN, M. J.G. van. Cybersecurity: stakeholder, incentives, externalities and policy options. *Telecommunications Policy*, v. 33, n. 10-11, pp. 706-719, 2009.

BECKER, G. S. A Theory of competition among pressure groups for political influence. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 98, n. 3., pp. 371-400, ago. 1983.

BERNSTEIN, M. H. *Regulating business by independent commission*. Princeton: University of Princeton, 1955.

BHAGWATI, J. Directly unproductive, profit-seeking (DUP) activities. *Journal of Political Economy*, v. 90, n. 5, pp. 988-1002, 1982. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1837129>. Acesso em: 6 out. 2021.

BOEHM, F. Regulatory capture revisited: lessons from economics of corruption. Working Paper, jul. 2007.

BOETTKE, P. J.; CANDELA, R. Gordon Tullock, praxeology, and the qualities of a natural born misesian. *The Independent Review: A Journal of Political Economy*, v. 23, n. 2, pp. 169-185, 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3084855>. Acesso em: 6 out. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Brasília: 1988.

BRASIL. Decreto nº 9.612, de 17 de dezembro de 2018. Dispõe sobre políticas públicas de telecomunicações. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9612.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9612.htm). Acesso em: 6 out. 2021.

BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte e outras disposições. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp123.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm). Acesso em: 6 out. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011. Lei do Serviço de Acesso Condicionado (SeAC). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12485.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12485.htm). Acesso em: 6 out. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.879, de 3 de outubro de 2019. Reforma do Marco Legal das Telecomunicações. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/l13879.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13879.htm). Acesso em: 6 out. 2021.

BRASIL. Lei nº 14.109, de 16 de dezembro de 2020. Dispõe sobre a finalidade, a destinação dos recursos, a administração e os objetivos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l14109.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14109.htm). Acesso em: 6 out. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. Lei Geral de Telecomunicações (LGT). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9472.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9472.htm). Acesso em: 6 out. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 1998. Institui o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9998.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9998.htm). Acesso em: 6 out. 2021.

CARPENTER, D.; MOSS, D. A. Preventing regulatory capture: special interest influence and how to limit it. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

DE SOTO, H. The other path. Nova Iorque: Basic Books, 1989.

FAULHABER, G. R.; FARBER, D. Spectrum management: property rights, markets, and the commons. In: TELECOMMUNICATIONS POLICY RESEARCH CONFERENCE PROCEEDINGS, 2003.

HUNTINGTON, S. P. The marasmus of the ICC: The commission, the railroads, and the public interest. *The Yale Law Journal*, v. 61, n. 4, p. 467, 1952.

KALT, J. P.; ZUPAN, M. A. Capture and ideology in the Economic Theory of Politics. *American Economic Review*, v. 74, n. 3, pp. 279-300, 1984.

KALT, J. P.; ZUPAN, M. A. The apparent ideological behaviour of legislators: testing for principal-agent slack in political institutions. *Journal of Law and Economics*, v. 153, pp. 103-131, 1990.

KRUEGER, A. The political economy of the rent-seeking society. *American Economic Review*, v. 64, pp. 291-303, 1974.

LAFFONT, J. J.; TIROLE, J. The politics of government decision-making: a Theory of Regulatory Capture. *Quarterly Journal of Economics*, v. 106, n. 4, pp. 1088-1127, 1991.

LI, W.; QIANG C. Z.; XU, L. Regulatory reforms in the telecommunications sector in developing countries: the role of democracy and private interests. *World Development*, v. 33, n. 8, pp. 1307-1324, 2005.

LYON, T. P.; HUANG, H. Asymmetric regulation and incentives for innovation. *Industrial and Corporate Change*, v. 4, n. 4, 1995.

MADISON, J. The same subject continued: the utility of the Union as a safeguard against domestic faction and insurrection. *The Federalist*, n. 10, 22 nov. 1787.

MARTIMORT, D. The life cycle of regulatory agencies: dynamic capture and transaction costs. *Review of Economic Studies*, v. 66, n. 4, pp. 929-947, 1999.

MATTOS, C.; COUTINHO, P. The duopoly policy in the Brazilian model of telecommunications reform. *Revista Brasileira de Economia*, v. 58, n. 3, jul. 2004.

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕES (MCTIC). Portaria nº 418, de 31 de janeiro de 2020. Estabelece diretrizes para os certames licitatórios das faixas de radiofrequências de 700 MHz, 2,3 GHz, 3,5 GHz e 26 GHz e define critérios para a proteção

dos usuários que recebem sinais de TV aberta e gratuita por meio de antenas parabólicas na Banda C satelital, adjacente à faixa de 3,5 GHz. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-418-de-31-de-janeiro-de-2020-241105488>. Acesso em: 6 out. 2021.

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES (MC). Alternativas para a revisão do modelo de prestação de serviços de telecomunicações: relatório final do Grupo de Trabalho entre o Ministério das Comunicações e a ANATEL. Brasília: 2016. Disponível em: <http://www.participa.br/articles/public/0039/1769/relatorio-gt-revisao-do-modelo-web-2.pdf>. Acesso em: 6 out. 2021.

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES (MC). Documento de encaminhamento da Lei Geral de Telecomunicações, de 10 de dezembro de 1996. Disponível em: <https://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=331> Acesso em: 6 out. 2021.

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES (MC). Portaria nº 1.924, de 29 de janeiro de 2021. Estabelece diretrizes para os certames licitatórios das faixas de radiofrequências de 700 MHz, 2,3 GHz, 3,5 GHz e 26 GHz e define critérios para a proteção dos usuários que recebem sinais de TV aberta e gratuita por meio de antenas parabólicas na Banda C satelital, adjacente à faixa de 3,5 GHz. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-1.924/sei-mcom-de-29-de-janeiro-de-2021-301396768>. Acesso em: 6 out. 2021.

NOVAK, W. J. A revisionist history of regulatory capture. In: CARPENTER, D.; MOSS, D. Preventing regulatory capture: special interest influence and how to limit it. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

PEITZ, M. Asymmetric regulation of access and price discrimination in telecommunications. *Journal of Regulatory Economics*, v. 28, pp. 327-343, 2005.

PELTZMAN, S. Toward a more general Theory of Regulation. *The Journal of Law & Economics*, v. 19, n. 2, pp. 211-240, 1976. Disponível em: [www.jstor.org/stable/725163](http://www.jstor.org/stable/725163). Acesso em: 6 out. 2021.

PLATÃO. Os pensadores: Platão. São Paulo: Nova Cultural, 2004.

ROLLER, L.; WAVERMAN, L. Telecommunications infrastructure and economic development: a simultaneous approach. *American Economic Review*, v. 91, n. 4, pp. 909-923, 2001.

SHLEIFER, A.; VISHNY, R. Politicians and firms. *Quarterly Journal of Economics*, v. 109, n. 4, pp. 995-1025, nov. 1994.

STIGLER, G. The Theory of Economic Regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, v. 2, n. 1, pp. 3-21, 1971. Disponível em: [www.jstor.org/stable/3003160](http://www.jstor.org/stable/3003160). Acesso em: 6 out. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Instrução Normativa nº 81, de 20 de junho de 2018. Dispõe sobre a fiscalização dos processos de desestatização. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/27128280/do1-2018-06-25-instrucao-normativa-n-81-de-20-de-junho-de-2018-27128266](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/27128280/do1-2018-06-25-instrucao-normativa-n-81-de-20-de-junho-de-2018-27128266). Acesso em: 6 out. 2021.

TULLOCK, G. Efficient rent seeking. In: BUCHANAN, J. M.; TOLLISON, R. D.; TULLOCK, G. (ed.). *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*. Texas: Texas A&M University Press, 1980.

TULLOCK, G. The welfare costs of tariffs, monopolies, and theft. *Western Economic Journal*, v. 5, pp. 224-232, 1967.

ZINGALES, L. Preventing Economists' Capture. *Chicago Booth Research Paper*, n. 13-81, nov. 2013. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2353489>. Acesso em: 6 out. 2021



# idp

SGAS Quadra 607 - Módulo 49  
Via L2 Sul, Brasília-DF  
CEP: 70200-670

  /sejaidp  
 (61) 3535-6565  
 [idp.edu.br](http://idp.edu.br)