



Escola Nacional de Administração Pública

A RENÚNCIA DA WINITY NO LEILÃO 5G DA ANATEL E A TEORIA REGULATÓRIA DA CAPTURA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como parte dos
requisitos para obtenção do grau de Especialista em Governança
e Controle da Regulação.

Aluno: Oscar Ruben Reyes Livera

Orientador: Prof. Tiago Lucas de Oliveira Aguiar

BRASÍLIA
2024

A RENÚNCIA DA WINITY NO LEILÃO 5G DA ANATEL E A TEORIA REGULATÓRIA DA CAPTURA

Autor: Oscar Ruben Reyes Livera
Instituição: Controladoria-Geral da União

Palavras-chave: Captura regulatória; Grupos de interesse; Tecnologia 5G

Resumo

A pesquisa teve como objetivo analisar, com base na teoria regulatória da captura, o processo que culminou com a renúncia da Winity à faixa de 700 MHz, inicialmente, adquirida no leilão 5G, conduzido pela Anatel em novembro de 2021. A metodologia utilizada no estudo de caso foi do tipo exploratória, com pesquisa bibliográfica e documental. Foram analisadas as ações de grupos de interesse nos eventos relacionados aos processos de participação social prévio ao edital do 5G e de julgamento do acordo Winity/Telefônica na Anatel e no Cade, assim como na renúncia da Winity ao lote arrematado no leilão do 5G. No trabalho, identificaram-se aspectos que corroboram a teoria da captura, que grupos menores, mais organizados e economicamente mais homogêneos tendem a capturar a regulação. Tal fato foi evidenciado pela atuação de várias associações que atuaram em defesa dos interesses dos seus integrantes e pela ausência de participação ativa relevante no processo por parte do cidadão. No presente estudo, não foi identificado que houve a captura, em sentido amplo, do regulador pelos grupos de pressão. Identificando-se, porém, o papel exercido pela burocracia técnica da Anatel nos processos do edital do 5G e do julgamento do acordo Winity/Telefônica.

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, nota-se cada vez mais a atuação de um Estado regulador em contraposição a um Estado produtor, ou seja, o Estado atua no ambiente socioeconômico por meio da regulação para a implementação de políticas públicas. Segundo o pensamento de Bresser-Pereira (1985), o Estado produtor ou empresário cede lugar ao Estado regulador, que formula políticas econômicas visando ao desenvolvimento do país. Nesse contexto, destaca-se o ambiente de telecomunicações, regulado pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).

Em termos históricos, a Emenda Constitucional nº 8, de 15/08/1995, eliminou a exclusividade da concessão para exploração de serviços de telecomunicações a empresas sob controle acionário estatal. Essa emenda alterou o art. 21, IX da Constituição Federal e estabeleceu a competência da União para explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, dispondo sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador, entre outros aspectos institucionais (BRASIL, 1988).

Em sequência, a Lei geral de Telecomunicações, Lei 9.472 de 16/07/1997, dispôs sobre a organização dos serviços de telecomunicações e criou a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). Com a privatização das telecomunicações em 1998, de fato o Estado brasileiro passou da função de provedor para a de regulador de serviços de telecomunicações¹.

Nesse período de atuação da Anatel, destacam-se alguns números em 2023 sobre o setor de telecomunicações no país (ANATEL, 2024):

- 256,3 milhões de acessos móveis em operação
- 42,2 milhões de acesso ativos de banda larga fixa
- 11,7 milhões de acessos ativos de TV por assinatura

Destacando a telefonia celular, tem-se que a sua evolução tem sido constante, caracterizando-se pela sucessão de gerações tecnológicas que agregam novos desenvolvimentos e capacidades em relação à anterior. Assim, em evolução às tecnologias de geração 3G e 4G de telefonia celular, surge a tecnologia 5G, que permite introduzir avanços em várias áreas e movimentar recursos significativos em diversos mercados, a exemplo do que já ocorre em

¹ <https://www.gov.br/anatel/pt-br/acesso-a-informacao/institucional> (acesso em 03/05/2024)

outros países. Dentre as características da tecnologia 5G, destacam-se a alta velocidade e a baixa latência (tempo de resposta), que possibilita avanços em temas como a Internet das Coisas e telemedicina, entre outras aplicações em tempo real (ANATEL, 2021a).

A expectativa com a nova tecnologia é de um incremento de 2,4% no PIB brasileiro nos próximos 10 anos (BUCCO, 2020); R\$ 169 bilhões de investimentos em serviços de telecomunicações; e impactos econômicos estimados de R\$ 3,5 trilhões (MCOM, 2021).

Com o objetivo de introduzir a tecnologia 5G no país e no âmbito de suas competências regulatórias, a Anatel publicou o edital nº 01/2021 (conhecido como o Leilão do 5G) em 27/09/2021, cujo certame ocorreu em 04 e 05/11/2021.

O leilão do 5G tratou da licitação de espectro de radiofrequências nas faixas de 700 Mhz, 2,3 GHz, 3,5 GHz e 26 GHz, com o objetivo de implementar política pública de telecomunicações, tendo o potencial de alterar o arranjo concorrencial desse mercado.

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

A conformação do espaço concorrencial em telecomunicações decorre diretamente da regulação da Anatel. Tratando especificamente do SMP (Serviço Móvel Pessoal), que é a telefonia móvel utilizada pela população, o mercado contempla três operadoras nacionais: CLARO, TIM e VIVO², denominadas de empresa com Poder de Mercado Significativo (PMS) pela Anatel.

Adicionalmente, há operadoras regionais - denominadas de prestadoras de pequeno porte (PPP) - que detêm participação nacional inferior a 5% (por cento) em cada mercado de varejo em que atuam, a exemplo da SERCOMTEL, no Paraná. A definição de PPP foi estabelecida por meio da Resolução (Anatel) nº 694 de 17/07/2018 que alterou o Plano Geral de Metas de Competição (PGMC) da agência.

É importante observar que, nesse espaço concorrencial, atuam, entre outros atores, operadoras de SMP, de SCM (Serviço de Comunicação Multimídia)³ e empresas de infraestrutura e de serviços. Em face do edital do 5G, esses atores definiram sua estratégia

² É a marca pela qual opera no Brasil a companhia de telecomunicações Telefônica.

³ Serviço que possibilita a oferta de capacidade de transmissão, emissão e recepção de informações multimídia, permitindo inclusive o provimento de conexão à internet.

empresarial, uma vez que os recursos de espectro licitados são finitos e constituem diversos tipos de barreiras concorrenciais.

Em ato que privilegia a transparência, o edital do Leilão do 5G foi precedido por consulta pública, a qual se mostra ambiente propício e legítimo para que o cidadão e grupos de interesse influenciem o desenho concorrencial a ser efetivamente licitado pela Anatel. Esse processo de participação social recebeu 244 contribuições dos mais variados atores (ANATEL, 2018d).

Em relação à faixa de 700 MHz, a minuta de edital foi modificada de uma possibilidade de duas rodadas com lotes unicamente nacionais para uma configuração com até quatro rodadas, alternando lotes com abrangência nacional e regional (ANATEL, 2018a e ANATEL, 2018b). No entanto, na primeira rodada de ambas as minutas, permaneceu vedada a participação de *players* que, na mesma região, já detivessem autorização de uso em caráter primário na faixa de 700 MHz (JULIÃO, 2020). Em ambas as versões, constaram compromissos de atendimentos a localidades sem a tecnologia 4G e trechos em estradas.

Desse modo, no período entre as versões inicial e final do edital, grupos e associações puderam manifestar-se e influenciar a modelagem concorrencial do certame.

O leilão foi efetivado em 5/11/2021, tendo se sagrado vencedora, na faixa de 700MHz, a empresa Winity II Telecom⁴, constituindo-se, na ocasião, na mais nova empresa de telecomunicações com abrangência nacional, somando-se às já existentes, CLARO, TIM e VIVO. O valor pago de R\$ 1,417 bilhão, representou um ágio superior a 805%. Conforme citado, o edital estabeleceu um conjunto de compromissos a serem atendidos pelas empresas vencedoras. No caso da Winity, esse montante foi de R\$ 2,84 bilhões, correspondendo ao atendimento de localidades com tecnologia 4G ou superior e à cobertura em trechos de estradas⁵.

Ressalta-se que a Winity foi constituída em 27/09/2021⁶, a poucos meses antes do leilão. A empresa, estabelecida pelo fundo Pátria de investimentos, se denomina uma plataforma de infraestrutura em redes para criar e explorar soluções de conectividade móvel e ofertar cobertura, capacidade e infraestrutura de alta qualidade a clientes corporativos (WINITY, 2022).

Em ato subsequente, em 2022, a Winity e a Telefônica submeteram, para aprovação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), em vista da competência dessa

⁴ Denominada neste trabalho de Winity

⁵ <https://www.gov.br/suframa/pt-br/publicacoes/Anatel.pdf> (acesso em 03/05/2024)

⁶ Consulta pelo CNPJ 43.663.075/0001-65

https://solucoes.receita.fazenda.gov.br/Servicos/cnpjreva/Cnpjreva_Solicitacao.asp?cnpj=43663075000165 (acesso em 03/05/2024)

autarquia para analisar e decidir sobre atos de concentração econômica que possam colocar em risco a livre concorrência, um conjunto de contratos de compartilhamento recíproco de infraestrutura de telecomunicações, por meio dos quais:

- 1- a Telefônica Brasil contrataria da Winity o uso de infraestrutura passiva para ampliação da cobertura de serviços de telefonia móvel, podendo alcançar 3.500 *sites* ao final de 2030;
- 2- a Winity, como operadora de atacado independente, alugaria à Telefônica Brasil uma parcela da faixa de seu espectro de 700 MHz, a ser utilizado em, aproximadamente, 1.100 municípios brasileiros, por até 20 anos; e
- 3- a Winity assinaria com a Companhia um contrato de *roaming*, que poderia evoluir para um *RAN Sharing*⁷ em função do tráfego cursado (CADE, 2022a e CADE, 2022b).

O Cade, em julgamento de 12/09/2023, decidiu que o acordo da Telefônica e da Winity não apresentaria riscos concorrenciais suficientes para alterar a dinâmica competitiva preexistente no mercado (CADE, 2023). Logo, aprovou sem restrições e sinalizou para a Anatel a decisão final em vista das competências regulatórias desta (CADE, 2023).

Por sua vez, em 26/10/2023, a Anatel decidiu sobre os acordos entre a Winity e a Telefônica. A agência impôs um conjunto de condicionantes, entre as quais o chamamento público prioritariamente para empresas de pequeno porte, antes de sua oferta para as operadoras com poder de mercado significativo, e restrições ao *RAN Sharing*.

Em manifestações na imprensa, tanto a Winity como a Telefônica defenderam o acordo e criticaram possíveis condicionantes excessivas que inviabilizariam o contrato celebrado (JULIÃO, 2023b). Também, na imprensa, várias entidades se manifestaram contrariamente ao acordo, citando, inclusive, a possível existência de um pré-acordo entre a Winity e a Telefônica (BORGES, 2023).

Em sequência, em face do julgamento da Anatel, as empresas terminaram os contratos e a Winity renunciou formalmente ao lote de 700 MHz arrematado no leilão do 5G (ANATEL, 2021b).

⁷ Consiste basicamente em um recurso técnico utilizado por duas ou mais operadoras de telefonia nos quais determinados recursos são compartilhados.

1.2 PROBLEMA DE PESQUISA

No ambiente regulatório, a Teoria Econômica da Regulação, desenvolvida por Stigler (1971), foi pioneira na discussão sobre o direcionamento da atuação do Estado a grupos de interesse (LIMA; FONSECA, 2021). Stigler (1971) apresentou a regulação como um bem econômico com oferta e demanda disputados no mercado por grupos de interesse. A captura regulatória seria "como um processo genérico em que interesses externos afetam a intervenção do Estado sobre a economia" (LIMA; FONSECA, 2021, p.628), os grupos mais bem organizados é que sairiam vencedores nessa disputa.

Assim, considerando a condução da política de telecomunicações para o desenvolvimento do país e o ambiente regulatório no qual se insere a introdução da tecnologia do 5G, o presente estudo visa a responder à seguinte questão: “Quais aspectos relevantes da teoria de captura foram observados no leilão do 5G, na faixa de 700 MHz, especificamente nos seguintes momentos: elaboração do edital do leilão; análises do CADE e da Anatel em relação aos acordos firmados entre Winity e Telefônica; e análise da Anatel quanto à renúncia da Winity?”

1.3 OBJETIVOS

Em alinhamento ao problema de pesquisa previamente definido, o objetivo geral do estudo consiste em:

- Analisar, com base na teoria regulatória da captura, o processo de renúncia da Winity no leilão 5G da Anatel na faixa de 700 MHz.

Para o alcance desse objetivo geral, foram estabelecidas etapas identificadas nos seguintes objetivos específicos:

- delimitar o referencial teórico sobre “captura regulatória” e “grupos de interesse” a ser aplicado no trabalho;
- relacionar as ações dos grupos de interesse no ambiente do leilão 5G com o processo de participação social prévio ao edital e de julgamento do acordo Winity/Telefônica na Anatel e no Cade;

- relacionar as ações dos grupos de interesse no ambiente do leilão do 5G com o resultado da regulação após os julgamentos do Cade e Anatel; e
- analisar a participação e renúncia da Winity no leilão do 5G, tendo em vista a teoria regulatória da captura.

Nesse sentido, foram identificados os atores envolvidos e quais interesses nortearam o resultado do leilão, o qual culminou com a renúncia da Winity ao lote de frequência arrematado, em face de condicionantes impostas pela Anatel aos acordos de compartilhamento de infraestrutura com a Telefônica.

1.4 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DO ESTUDO

Como citado, a captura regulatória seria "como um processo genérico em que interesses externos afetam a intervenção do Estado sobre a economia" (LIMA; FONSECA, 2021, p.628).

O tema da renúncia da Winity à faixa de 700 MHz no leilão do 5G é contemporâneo e não foram identificados estudos anteriores que abordem esse caso sob a ótica da teoria da captura.

Dessa forma, com base na teoria da captura, foi analisado o resultado do leilão do 5G na faixa de 700 MHz. Nesse certame, sagrou-se vencedora a Winity, a qual se tornou a nova operadora nacional de telefonia móvel, igualando-se em abrangência às três operadoras dominantes no mercado.

Nesse contexto, julgou-se importante buscar o entendimento de como atuaram os grupos de interesse, buscando uma regulação que lhes fosse mais favorável, analisando essas ações no momento de participação social prévio ao edital, no julgamento do acordo Winity/Telefônica no Cade e na Anatel; e na renúncia da Winity ao lote na faixa de 700 Mhz.

Assim, em termos práticos, o presente trabalho pretende contribuir para que os reguladores incorporem a temática da teoria da captura e grupos de interesses no estabelecimento de políticas públicas visando a sua implementação efetiva. Para os pesquisadores, pretende ser o início para futuros estudos que explorem o tema analisado incorporando outras abordagens e referenciais teóricos.

Este trabalho foi estruturado em seções que somadas visam a atender os objetivos do trabalho. Assim, constituem elementos do trabalho a introdução (Seção 1), o referencial teórico

(Seção 2), a metodologia (Seção 3), a análise e resultados (Seção 4) e finalmente a conclusão contendo os principais achados do trabalho.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Considerando a importância da introdução da tecnologia 5G para o desenvolvimento do país por meio do modelo previsto no edital e da perspectiva que o ambiente no qual ocorre a regulação é multidimensional, envolvendo regulador, regulados, grupos de interesses e o mercado em geral, esta seção apresenta os principais referenciais teóricos que subsidiaram a análise. Dessa forma, a seguir apresenta-se um aprofundamento do tema de Teoria da captura e grupos de interesse/pressão.

2.1 TEORIA DA CAPTURA

Segundo Lima e Fonseca (2021), a Teoria do Interesse Público e a Teoria Econômica ou de Captura dominam a agenda da regulação. “A Teoria do Interesse Público da Regulação sugere que o objetivo da regulação é defender o interesse do público contra ações de interesses privados, [...] os reguladores seriam maximizadores do bem-estar social” (LIMA; FONSECA, 2021, p. 628).

Por sua vez, a Teoria Econômica da Regulação desenvolvida por Stigler (1971) foi pioneira na discussão sobre o direcionamento da atuação do Estado a grupos de interesse (LIMA; FONSECA, 2021). Marcando uma mudança de paradigma nos estudos de regulação, “Stigler contrapõe-se à figura do agente público benevolente – premissa da corrente do interesse público – e sugere a teoria da demanda por regulação, indicando que a regulação é ‘adquirida’ pela indústria e conduzida por ela em seu benefício” (LIMA; FONSECA, 2021, p. 626).

Nessa mesma linha, Mueller (2001), citado por Lima e Fonseca (2021), aponta que:

à semelhança de uma relação de mercado, políticos e elites regulatórias ofertam e os interesses organizados demandam regulação. Um dos conceitos seminais dessa literatura é a captura regulatória, a regulação tende a favorecer os produtores economicamente mais homogêneos e organizados em grupos menores em relação a grupos mais difusos e maiores (LIMA; FONSECA, 2021, p.628).

Como visto, a literatura relaciona a captura regulatória ao trabalho de Stigler (1971), no qual a máquina e o poder do Estado são vistos como recursos ou ameaças às indústrias na sociedade. Nesse sentido, a teoria econômica da regulação desenvolvida por esse autor apresenta a regulação como um bem econômico com oferta e demanda disputados no mercado por grupos de interesse. Os grupos mais bem organizados é que sairiam vencedores nessa disputa.

Por sua vez, para Carpenter e Moss (2013), a captura é mensurável em graus, em oposição ao conceito binário de existência ou não. Ele conceitua a captura forte, na qual se viola o interesse público de tal modo que a sociedade seria mais bem atendida sem essa regulação. Em oposição, “a captura fraca prevalece quando os benefícios sociais líquidos da regulação são diminuídos como resultado da influência de interesses especiais, mas permanecem positivos no geral” (CARPENTER; MOSS, 2013, p.11).

Apesar de o termo “captura” estar difundido na literatura de regulação, o trabalho de Lima e Fonseca (2021) traz delimitações ao tema. De acordo com esses autores, referenciando Carpenter e Moss (2013), “a captura regulatória é um resultado ou processo pelo qual a regulação é consistente e recorrentemente afastada do interesse público em direção aos interesses dos regulados por ação deliberada desses mesmos regulados” (LIMA; FONSECA, 2021, p. 628).

Os autores citam três estratégias que geralmente são utilizadas na literatura para mensurar empiricamente a captura: “medidas de corrupção; rastreamento de financiamento de campanha; e mapeamento de trajetórias de dirigentes para avaliação do fenômeno de ‘porta giratória’” (LIMA; FONSECA, 2021, p. 634).

Para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, esse fenômeno refere-se ao movimento de pessoas dentro e fora de cargos chave na formulação de políticas nos poderes executivo, legislativo e agências reguladoras (OECD, 2009). Conforme relatório da Transparência Internacional, a porta giratória apresenta ainda riscos multidimensionais, entre os quais subordinar o interesse público ao privado, concedendo vantagens injustas a algumas partes em detrimento de outras, ou minando a confiança no governo, concedendo vantagens injustas a algumas partes em detrimento de outras, ou minando a confiança no governo (DAVID-BARRET, 2011).

Retomando o tema de captura regulatória, DAL BÓ (2006) a classifica sob duas interpretações: a ampla e a restrita. No sentido amplo, é o processo pelo qual interesses específicos afetam a intervenção do Estado em suas diversas áreas; na interpretação restrita, a

captura regulatória constitui o processo pelo qual os agentes regulados acabariam por manipular as agências que deveriam exercer o controle sobre eles (DAL BÓ 2006).

Lima e Fonseca (2021) discorrem da seguinte forma sobre esse tema:

Quando se fala em captura regulatória, em geral, a produção acadêmica divide-se em duas formas de interpretação: a ampla e a restritiva (Dal Bó, 2006). A **interpretação ampla** não diz respeito apenas a agências reguladoras, mas trata a captura como um processo genérico em que interesses externos afetam a intervenção do Estado sobre a economia. Ou seja, diz respeito a interesses especiais que afetam a intervenção do Estado em todas as suas formas e pode incluir áreas como impostos, escolha da política externa ou monetária ou mesmo legislação que afeta pesquisa e desenvolvimento. A **interpretação restritiva**, por sua vez, entende a captura regulatória especificamente como os processos pelos quais os agentes regulados manipulam as agências que deveriam exercer controle sobre eles (LIMA; FONSECA, 2021, p.628). (grifos adicionados)

Continuam, que, “além de os trabalhos serem escassos, não há consenso sobre a definição ou a operacionalização do conceito de captura” (LIMA; FONSECA, 2021, p.627). Dessa forma, esses autores elaboraram comparativo das abordagens ampla e restrita de captura, indicando três aspectos principais: exposição do risco de captura, demonstração de captura e mecanismos de captura. Os detalhes são apresentados no Quadro 1 que segue.

	INTERPRETAÇÃO AMPLA	INTERPRETAÇÃO RESTRITA
Exposição do risco de captura	Grande foco em: • mapear interesses; • identificar resultados que favorecem regulados; • evidenciar determinantes da oferta e demanda por regulação.	Descrição dos cenários de risco como instrumento ilustrativo e justificativa do trabalho.
Demonstração de captura	Não estão focados em desvendar o <i>black box</i> das relações de captura.	Grande foco em: • apresentar um modelo “falsificável” de interesse público; • demonstrar uma mudança política em detrimento do interesse público e em favor de algum setor específico; • demonstrar intenção e ação suficiente do setor para justificar a relação causal; • explicitar processos de assimetria da informação - teorias agente-principal
Mecanismos de captura	Assumem: • ganhos políticos em troca de regulação que favoreça os regulados; • benefícios para os regulados advindos de atividade regulatória - ou ausência dela - seriam fruto de captura.	Exploram: • suborno; • retaliação legal ou política; • financiamento de campanha; • porta giratória; • lobby informacional; • identidade e redes.
Exemplos	Stigler (1971)	Carpenter e Moss (2013)

Quadro 1- Diferenças entre as abordagens ampla e restritiva no estudo de captura
Fonte: LIMA; FONSECA, 2021, p.630

Esses autores argumentam ainda que “a maior parte dos trabalhos não se dedica a demonstrar propriamente a captura, mas a mapear interesses dos regulados, bem como as decisões que tenham ocorrido a seu favor” (LIMA; FONSECA, 2021, p.634). Desse modo, “essa literatura parte, em grande medida, de uma abordagem ampla de captura, na qual a demonstração detalhada de mecanismos não é o cerne da questão” (LIMA; FONSECA, 2021, p.636). Ou seja, a produção acadêmica sobre o tema de captura é voltada “para identificar situações com potencial de influência dos regulados, mais do que a manipulação das políticas em si” (LIMA; FONSECA, 2021, p.634).

2.2 GRUPOS DE INTERESSE E GRUPOS DE PRESSÃO

As telecomunicações são uma política pública. Nesse sentido, Santos (2015) indica que essas políticas:

correspondem a fenômenos reais, e se constituem em arenas de poder com características próprias em termos de estrutura política, processo político, elites e relações entre grupos. Nessas arenas, os interesses se organizam, se agrupam, formam coalizões e atuam com os recursos de poder de que dispõem, cooperando ou disputando, mas, ao mesmo tempo, conformando o próprio sistema político (SANTOS, 2015, p.155).

Dessa forma, novos temas da agenda política e econômica manifestam-se pela proliferação de grupos de interesse, que, antes, não eram identificáveis na sociedade (SANTOS, 2015).

Ainda, “a variedade e a multiplicidade de grupos de interesse ou grupos de pressão e a intensidade de sua atuação são decisivas para as definições no campo das políticas públicas, seja em face de sua atuação junto aos legisladores ou em relação às agências governamentais” (SANTOS, 2015, p.155).

Importante, então, distinguir grupos de interesse e grupos de pressão. O acadêmico Gianfranco Pasquino utiliza-se da seguinte definição:

Finalmente podemos concluir que são **Grupos de pressão** aqueles grupos organizados que, embora tendo, em mira influenciar sobre a distribuição dos recursos numa sociedade, seja para mantê-la sem alteração, seja para introduzir mudanças em seu favor, não participam diretamente no processo eleitoral e por isso mesmo não estão interessados em gerir *in proprio* o poder político, e sim em aproximar-se dele com facilidade e frequência e a influenciar as opções (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, p.565). (grifo adicionado)

Nessa linha, Lack (2019), interpretando Gianfranco Pasquino, aponta que a distinção de

grupo de interesse e grupo de pressão é que o primeiro pode se envolver em qualquer coletivo humano, e nem sempre este coletivo afeta a vida política em sociedade, ou se relaciona com o Estado e com poder público. Já os grupos de pressão “são mais precisos, indicam uma organização formal, de pressão, relacionada ao poder público” (LACK, 2019, p.16). Segue a autora que os grupos de pressão buscam mudanças favoráveis aos seus interesses, porém, não buscam exercer o poder.

Em outra definição de Paulo Trigo Pereira, citado por Santos (2015):

genericamente podemos dizer que, num dado momento, os **grupos de pressão** são um subconjunto dos grupos de interesse que visam pressionar uma qualquer instância do poder político (...) a alterar as suas políticas num sentido favorável ao grupo ou a mantê-las caso elas já sejam favoráveis ao interesse do grupo (SANTOS, 2015, p.168). (grifo adicionado)

A ilustração dos conceitos abordados segue o diagrama da Figura 1, partindo do mais abrangente para o mais específico. Continua esse autor que:

grupos de interesse são um desdobramento da sociedade a partir dos grupos latentes ou potenciais; os grupos de pressão seriam uma derivação daqueles, enquanto os *lobbies* seriam os grupos de pressão que instrumentalizam recursos de poder em busca de influência, mas sem se constituírem em partidos políticos” (SANTOS, 2015, p.174).

Ou seja, que em “sentido mais amplo, os grupos de interesse e os grupos de pressão seriam, somente, interesses organizados, em oposição aos não organizados, no âmbito da sociedade” (SANTOS, 2015, p.174).

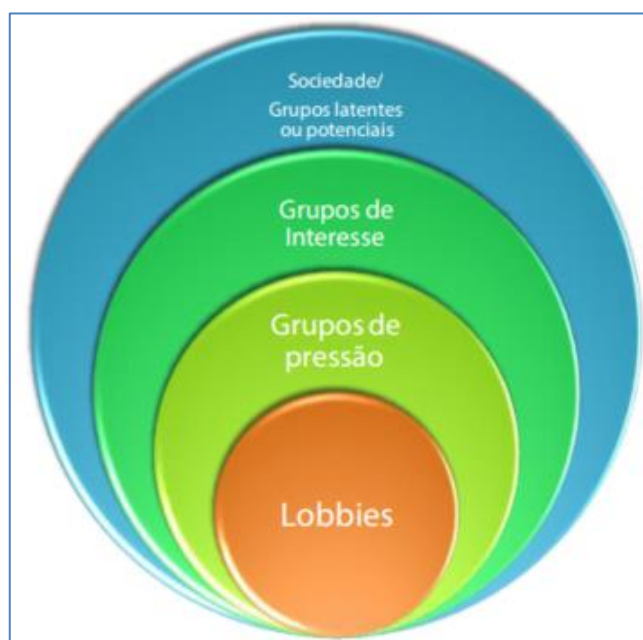


Figura 1 - Lobbies, Grupos de Interesse e Grupos de Pressão
Fonte: (SANTOS, 2015 p.174)

Em perspectiva com foco em competição, Becker (1983) desenvolveu teoria, inspirado pelos trabalhos de Stigler, Peltzman, entre outros, que os grupos de pressão competem por influência política. Assim, “os grupos competem por essa influência com gasto de tempo, energia e recursos financeiros, na produção de pressão política” (BECKER, 1983, p.377). Nessa linha, “a competição entre esses grupos de pressão por influência política é a que determina a estrutura de equilíbrio dos impostos, subsídios e outros favores políticos” (BECKER, 1983, p.372).

Sob outra concepção, cita-se a abordagem neoinstitucionalista, que, segundo Baird (2021):

sem negar a importância dos grupos sociais para os processos políticos, busca dar ênfase aos elementos institucionais que determinam e condicionam as ações dos grupos sociais”. [...] As instituições não são arenas neutras, mas que as regras do jogo político conformam e determinam o resultado das políticas e dos interesses trazidos pelos grupos sociais ao Estado. [...] Assim, agências estatais, burocratas e políticos devem ser vistos como atores com interesses outros que não os dos grupos sociais, podendo formular e afetar o desenho de políticas públicas (BAIRD, 2021, p.58 e p.59).

3 METODOLOGIA

A pesquisa foi realizada utilizando uma abordagem metodológica do tipo exploratório, tendo como objeto a participação da Winity no leilão 5G da Anatel com a sua subsequente renúncia ao lote arrematado na faixa de 700 MHz. Conforme Gil (2002), essa abordagem proporciona uma maior familiaridade do pesquisador com o problema, para torná-lo mais explícito ao constituir hipóteses, aprimorar ideias ou a descoberta de intuições.

Ainda, com base nesse autor, a pesquisa foi desenvolvida utilizando os métodos de estudo de caso e de pesquisa bibliográfica e documental. O primeiro método conduziu a um estudo profundo e exaustivo do objeto, para obter seu amplo e detalhado conhecimento. Já os dois outros trataram de pesquisa em livros, artigos científicos e em materiais que ainda não receberam tratamento analítico.

Os dados coletados foram tratados por meio de abordagem qualitativa, em pesquisa realizada no primeiro quadrimestre de 2024 e marco temporal restrito aos fatos ocorridos até dezembro de 2023.

Para a elaboração do trabalho, foram pesquisadas as fontes documentais indicadas no quadro que segue

Origem	Descrição	Detalhamento
Anatel	Processo SEI nº 53500.004083/2018-79	Proposição de Edital de Licitação (contém a Consulta Pública nº 09, de 17 de fevereiro de 2020)
	Processo SEI nº 53500.303019/2022-54	Demanda Externa: Prestadores e representantes de prestadores de serviços de telecomunicações
	Processo SEI nº 53500.083498/2021-04	Outorga/extinção
Cade	Processo SEI nº 08700.008322/2022-35	Ato de Concentração Econômica
Fontes abertas (Internet)	Diversos <i>sites</i> referenciados ao longo do estudo	Reportagens, notícias, <i>sites</i> oficiais

Quadro 2- Fontes documentais pesquisadas no trabalho
Fonte: elaborado pelo autor

4 ANÁLISE E RESULTADOS

Para a implementação da metodologia e apresentação dos resultados do presente estudo, foram consideradas duas etapas: (i) exposição da análise documental do histórico dos eventos que precederam a renúncia da Winity (seção 4.1); e (ii) resultado da análise com base na interpretação ampla da teoria da captura (seção 4.2), utilizando os aspectos de exposição ao risco de captura e dos mecanismos de captura, tendo como base o referencial do Quadro 1.

4.1 HISTÓRICO DA RENÚNCIA

Para efeito da análise, foram identificados marcos temporais relacionados ao processo de renúncia, abaixo relacionados, e apresentados também em uma sequência de eventos, conforme a Figura 2.

- a) Elaboração do edital do 5G;
- b) Julgamento dos acordos Winity/Telefônica pelo Cade;
- c) Julgamento dos acordos Winity/Telefônica pela Anatel; e
- d) Renúncia da Winity ao lote da faixa de 700 MHz.



Figura 2 – Sequência de eventos
Fonte: elaborado pelo autor

Após a adjudicação do resultado do leilão do 5G, o evento que desencadeou a renúncia da Winity foi celebração dos acordos desta com a Telefônica. Dessa forma, adicionalmente aos marcos temporais, foi acrescentada a subseção 4.1.2, que detalha o teor dos referidos acordos, visando a subsidiar a análise dos grupos de interesses nesse tema.

4.1.1 Edital 5G

Para identificar possível captura, na interpretação ampla, pelos grupos de interesse, na versão final do edital do 5G, foi analisado o processo SEI nº 53500.004083/2018-79 (ANATEL, 2018c), referente à proposição do edital de licitação, para apontar as influências e pressões desses grupos de interesse na versão final do referido documento.

A partir da análise documental realizada, identificou-se que a alteração mais relevante em relação à versão inicial do edital do 5G na faixa de 700 Mhz consistiu na regionalização dessa faixa a partir da 2ª rodada e na modificação na sequência de rodadas do leilão. Esta subseção detalha os eventos ocorridos que precederam a elaboração da versão final do edital.

Inicialmente, o edital previa duas rodadas apenas com abrangência nacional, porém, na configuração final, foram definidas quatro rodadas intercaladamente com abrangência nacional⁸ e regional. O Quadro 3 e o Quadro 4 apresentam essa dinâmica para a configuração inicial e final, respectivamente.

Faixa de Frequência	Rodada do leilão	Abrangência	Vedações	Compromissos
700 MHz	1ª rodada	Nacional	Vedação a <i>player</i> nacional	4G em localidades
	2ª rodada	Nacional	Sem vedações	4G em trechos de rodovias

Quadro 3 - Configuração inicial do edital 5G para a faixa de 700 MHz
Fonte: adaptado de ANATEL (2018a)

Nota-se que, posteriormente, a liberação para que *players* nacionais participassem do lote nacional foi implementada a partir da 3ª rodada, conquanto os lotes regionais tenham sido estabelecidos para a 2ª e 4ª rodadas.

⁸ Abrangência nacional, exceto setores 3, 22, 25 e 33 do Plano Geral de Outorgas (PGO), aprovado pelo Decreto nº 6.654, de 20 de novembro de 2008.

Faixa de Frequência	Rodada do leilão	Abrangência	Vedações	Compromissos
700 MHz	1ª rodada	Nacional	Vedação a <i>player</i> nacional	4G em localidades 4G em trechos de rodovias
	2ª rodada	Regional	Vedação a <i>player</i> nacional	
	3ª rodada	Nacional	Sem vedações	
	4ª rodada	Regional	Sem vedações	

Quadro 4 - Configuração final do edital 5G para a faixa de 700 MHz
Fonte: adaptado de ANATEL (2018b)

Dessa forma, identificado o evento a analisar, qual seja, a conformação final do edital 5G, partiu-se para a análise do relatório do processo de participação popular para o edital do 5G, sob a Consulta Pública nº 09 de 14/02/2020, parte integrante do processo SEI nº 53500.004083/2018-79.

Ressalta-se que a participação cidadã traz benefícios intrínsecos e conduzem a uma melhor e mais democrática formulação de política pública, que se torna mais transparente, inclusiva, legítima e responsável (OECD, 2022, p.16). Assim, o processo de participação popular é uma arena legítima na qual o cidadão e *stakeholders* participam da elaboração da política pública.

Nesse processo, houve 244 contribuições, dentre as quais 91 referenciaram o objeto do edital que define os lotes de frequência (ANATEL, 2018d). Entre a abertura da consulta pública, em 14/02/2020, e a versão final do edital, em 24/09/2021, decorreram quase vinte meses, o que denota a complexidade do processo.

Da análise do relatório da consulta pública, foram identificadas e selecionadas para o estudo 64 contribuições que tinham como assunto a faixa de 700 Mhz, identificando-se os grupos e entidades que buscaram moldar o edital segundo seus interesses.

O primeiro grupo, representando o interesse de regionalizar a faixa de 700 MHz, apresentou manifestações de empresas como a Sercomtel, empresa paranaense de SMP, e a Datora, esta atua no modelo de MVNO⁹. Destaca-se, também, a ABRINT (Associação Brasileira de Provedores de Internet e Telecomunicações), que tem como objetivo representar

⁹ O Mobile Virtual Network Operator (MVNO) ou Operador móvel virtual é um operador de celular que não possui espectro próprio e utiliza a rede de outras operadoras de celular, comprando no atacado (Dados, minutos, SMS...) para revenda no varejo (TELECO, 2024a)

empresas de provimento de acesso à internet banda larga em cidades onde as grandes operadoras têm pouco interesse comercial (ABRINT, [s.d.]).

Esse conjunto de empresas, denominadas de pequeno porte (PPP) ou competitivas excluem em sua categorização as de grande porte: CLARO, VIVO, Oi, TIM e Sky (TELECO, 2024b).

Seguindo a análise das contribuições na consulta pública, foi observado que, no grupo das operadoras de grande porte, a manifestação da TIM e da Telefônica, foi no sentido do interesse na configuração nacional, porém, sem a vedação a *player* nacional que constava na versão inicial (ANATEL, 2020). A posição de tais operadoras foi no intuito de eliminar a barreira à entrada imposta a essas empresas pela Anatel na 1ª rodada do leilão, na versão inicial do edital. Posição semelhante foi externada pelo GSMA¹⁰, que defendeu o modelo nacional de configuração de espectro, porém, indicou aspectos técnicos e não concorrenciais (ANATEL, 2020).

No processo de participação popular, também, houve manifestações identificadas como pessoa física. Estas trataram basicamente de aspectos ligados à regionalização da faixa de 700 MHz., entretanto, não foram alocadas a algum grupo de pressão particular. Na linha do referencial teórico adotado neste trabalho, este grupo, por ser difuso e não organizado, teria menor potencial de influenciar a política pública por meio da captura (Mueller, 2001 e Lima e Fonseca, 2021).

Observou-se, ainda, que, no processo de definição do edital, o posicionamento da área técnica da Anatel foi no sentido de manter a unidade da faixa de 700 Mhz, ou seja, de manter o bloco com abrangência nacional (ANATEL, 2018e; ANATEL, 2018f).

Em sentido divergente, em 26/02/2021, um conselheiro da Anatel encaminhou voto com a proposta de regionalizar o espectro de 700 MHz na 2ª e 4ª rodadas (ANATEL, 2018f), sendo essa a conformação final do edital do 5G no tocante à regionalização da referida faixa de frequência.

Assim, apesar de mantido o bloco nacional na 1ª rodada com a vedação aos *players* nacionais, o edital foi modificado para contemplar a regionalização em uma eventual 2ª rodada, e liberação da participação dos *players* nacionais na 3ª rodada.

¹⁰ GSMA representa os interesses das operadoras móveis em todo o mundo, unindo mais de 750 operadoras e quase 400 companhias do ecossistema móvel, incluindo fabricantes de dispositivos móveis e portáteis, companhias de software, fornecedores de equipamentos e companhias de Internet. (<https://www.gsma.com/latinamerica/pt-br/about-us-bp/> - acesso em 18/03/2024)

O desfecho do processo do edital ocorreu em 5/11/2021, tendo a Winity arrematado, na 1ª rodada do leilão, a faixa nacional de 700 MHz, tornando-se a 4ª operadora nacional, com ampla repercussão na mídia (FERNANDES, 2021).

Previamente à análise dos julgamentos dos acordos Winity/Telefônica pelo Cade e pela Anatel, a subseção seguinte descreve o teor desses acordos, para, nas subseções seguintes, proceder à respectiva análise do histórico dos julgamentos e, por fim, a renúncia.

4.1.2 Acordo Winity/Telefônica

Em 08/08/2022, a Telefônica fez comunicação ao mercado informando que celebrou um conjunto de contratos de compartilhamento de infraestrutura de telecomunicações com a Winity (TELEFÔNICA, [s.d.]).

A seguir, é apresentado resumo desses acordos, com base na notificação feita pela Winity e Telefônica ao Cade, para a qual foi instaurado processo de Ato de Concentração, em 24/10/2022 (CADE, 2022c). Tal notificação resulta da competência da autarquia para decidir sobre atos de concentração econômica.

A Winity apresentou ao Cade a seguinte descrição para os acordos celebrados em 08/08/2022:

A operação faz parte da estratégia da Winity em constituir e viabilizar uma operadora independente de atacado no Brasil, em um modelo inovador de negócios ainda não explorado no país, visando ao fornecimento de infraestrutura de telecomunicações para diferentes clientes. A Operação também é um passo importante para viabilizar o cumprimento eficiente das extensas obrigações regulatórias de abrangência e cobertura assumidas pela Winity perante a Agência Nacional de Telecomunicações (“Anatel”) no âmbito do Leilão do 5G. Assim, a Operação se relaciona com a concretização das políticas públicas, sobretudo no âmbito do Leilão do 5G e na faixa de 700 MHz, voltadas à garantia da conectividade da população brasileira, beneficiando milhares de consumidores a partir da ampliação de cobertura de redes móveis em diversas localidades no território nacional (CADE, 2022d).

Os referidos acordos apresentaram basicamente três focos ou objetos (TELEFÔNICA, [s.d.]) que seriam analisados pelo Cade:

1. a Telefônica Brasil contrataria da Winity o uso de infraestrutura passiva para ampliação da cobertura de serviços de telefonia móvel, podendo alcançar 3.500 *sites* ao final de 2030.

2. a Telefônica alugaria da Winity, esta como operadora de atacado independente, uma parcela da faixa de seu espectro de 700 MHz, a ser utilizado em, aproximadamente, 1.100 municípios brasileiros; e
3. a Telefônica e Winity celebrariam contrato de *roaming*, que poderia evoluir para *RAN Sharing*¹¹.

A Winity complementou que não havia vedações a que ambas as empresas celebrassem acordos para uso de espectro na faixa de 700 MHz com outras empresas, excluindo, assim, a exclusividade (CADE, 2022d). Ademais que a Winity era entrante no mercado e que pretendia atuar única e exclusivamente como operadora de atacado, não concorrendo diretamente com a Telefônica Brasil e demais operadoras móveis que atuam com foco no varejo (CADE, 2022d).

Por meio do acordo, a Telefônica passaria a utilizar metade do espectro de 700 MHz em um conjunto de municípios. Assim, essa parte do espectro, originalmente arrematada pela Winity, seria utilizada pela Telefônica nos municípios que integravam o acordo.

Ainda, mediante o acordo de *RAN Sharing*, a Telefônica pretendia compartilhar com a Winity elementos de sua rede, de modo a permitir que a Winity cumprisse parte dos compromissos previstos no edital do 5G. Por último, os acordos tinham por objeto a cessão, pela Winity, do direito de uso de infraestrutura que permitia a ampliação de cobertura para serviços de telecomunicações em determinadas regiões pela Telefônica.

A seguir, é apresentado resumo gráfico dos acordos Winity/Telefônica.

¹¹ Consiste basicamente em um recurso técnico utilizado por duas ou mais operadoras de telefonia no quais determinados recursos são compartilhados.

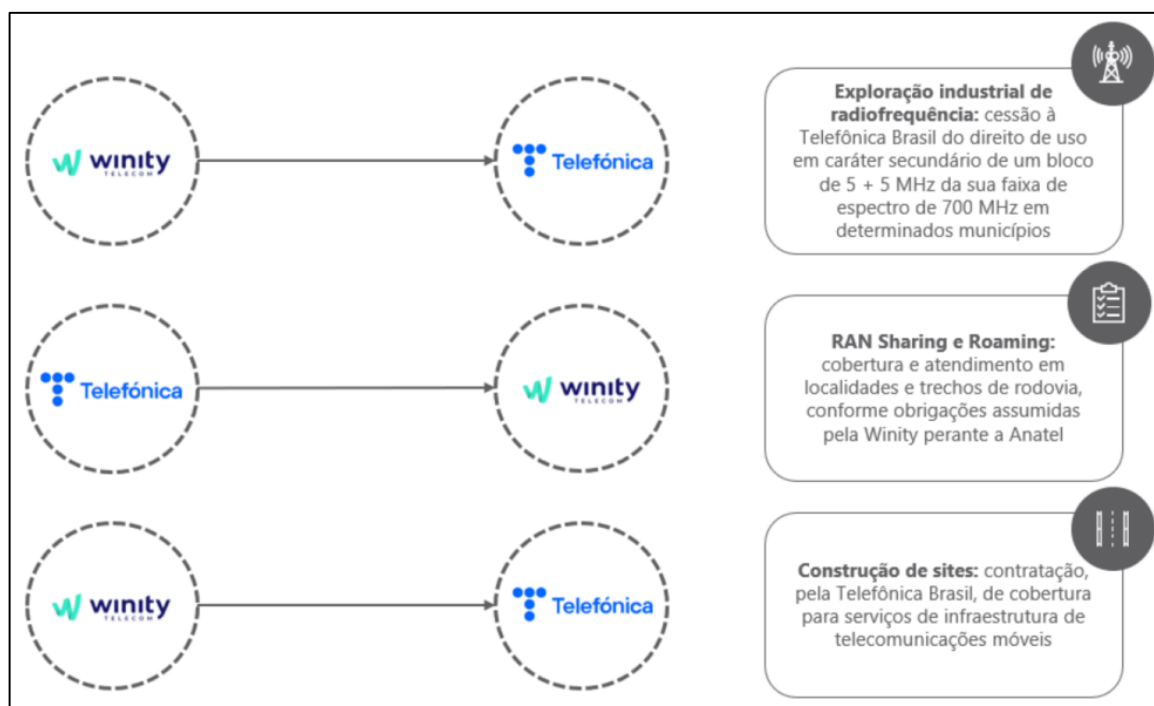


Figura 3 - Objetos da operação Winity/Telefônica
Fonte: CADE (2022d)

4.1.3 Julgamento pelo Cade

Em aderência à Lei nº 12.529, de 30/11/2011, que trata dos atos de concentração econômica, a Winity e a Telefônica notificaram, em 24/10/2022, a operação ao Cade, que instaurou o Ato de Concentração, Processo SEI nº 08700.008322/2022-35, o qual é analisado nesta subseção, conforme definido no rito metodológico do presente estudo. Tornado público o ato, atores com interesses no tema se manifestaram na mídia criticando o acordo, a exemplo do posicionamento da Associação NEO (JULIÃO, 2023a).

No decorrer do processo de concentração econômica, o Cade decidiu a favor de três associações, que representam grupos de interesses, para que integrassem o processo como terceiras interessadas:

1) a Associação Brasileira de Infraestrutura para Telecomunicações - ABRINTEL, que é uma entidade formada pelas principais empresas detentoras de infraestruturas de suporte para Estações Rádio Base, voltada ao mercado de telecomunicações (ABRINTEL, 2020). Atualmente, as empresas associadas à ABRINTEL representam 65% do mercado de torres (ABRINTEL, 2020);

2) a Associação NEO, que tem no seu escopo de atuação institucional a defesa dos prestadores de serviços de telecomunicações, especialmente, os de pequeno porte, sendo também responsável pela negociação de conteúdo, aplicativos e plataformas para empresas independentes de banda larga, TV por Assinatura e telefonia fixa e móvel (NEO, 2024); e

3) a TelComp, que representa os interesses de operadoras de telefonia fixa e móvel; banda larga e acesso à internet; TV por assinatura; data centers e serviços corporativos (TELCOMP, 2024a).

Delineando o grupo de interesse de infraestrutura, o Brasil possuía, em outubro de 2023, 81.567 torres de telecomunicações espalhadas pelo País e detidas por operadoras independentes de infraestrutura; destas, 22.800 eram da American Tower, associada da ABRINTEL, com o maior *market share* no Brasil (PAULO, 2024).

No processo do Cade, a argumentação da ABRINTEL foi no sentido de que o acordo Winity/Telefônica ignorou preocupações concorrenciais endereçadas no edital do 5G, que trazia vedação à participação de incumbentes à faixa de 700 MHz, na 1ª e 2ª rodada (CADE, 2022e). No tocante à infraestrutura, a entidade citou as repercussões a suas associadas e que a transação poderia distorcer a dinâmica concorrencial existente no mercado de torres, em razão da irreplicabilidade da oferta da Winity para outras empresas que atuavam no segmento (CADE, 2022e).

Por sua vez, a Associação NEO argumentou que a operação concentrava o espectro de radiofrequência sob controle da Telefônica, reduzindo a disponibilidade desse recurso às prestadoras de pequeno porte (PPP), agravando significativamente a concentração no mercado de espectro de radiofrequência (CADE, 2022f). Ademais, que os acordos frustravam o caráter pró-competitivo da política pública proposta pela ANATEL (CADE, 2022f). Ou seja, que a faixa de 700 MHz deveria servir a PPPs em processo de lançamento de ofertas de varejo de SMP, e não ser utilizada pelas grandes prestadoras de SMP.

Cita-se que o segmento de mercado das PPPs na internet fixa tem sido crescente e supera a participação das operadoras com Poder de Mercado Significativo (PMS) (TELECO, 2024b). Em 2023, aquelas empresas já detinham 53,7% do *market share* (TELECO, 2024b).

Por fim, a TelComp argumentou que agregava em seu quadro associativo MNOs¹², MVNOs e towercos, estas especializadas em infraestrutura e torres (CADE, 2022g). A associação elencou preocupação no tocante a efeitos e riscos ocultos em elos da cadeia de SMP, a exemplo do mercado de construção, gestão e operação de infraestrutura para

¹² As empresas tradicionais ou incumbentes

telecomunicações (CADE, 2022g). Ademais, que os acordos Winity/Telefônica incrementavam a já significativa concentração do mercado de acesso às redes móveis em atacado, e que haveria o desvirtuamento da livre concorrência promovida pelo leilão do 5G (CADE, 2022g).

Destaca-se que a TelComp possuía, à época, entre suas associadas, a Datora, a Brisanet e a própria Winity (TELCOMP, 2024b). No mercado de SMP, em 2023, essas empresas representavam 3,51% de participação de mercado (TELECO, 2024b).

Diversas outras empresas se manifestaram no processo, as quais não foram detalhadas neste estudo, em face de que representam, de forma geral, interesses contemplados pelas três associações acima indicadas. Nessa linha, citam-se os exemplos da Brisanet, que integra o quadro de associados da Associação NEO e da TelComp; e da Datore que é associada também da TelComp.

Por outro lado, os posicionamentos da TIM e da CLARO não puderam ser visualizados detalhadamente no processo, por estarem com acesso restrito. Entretanto, na parte de acesso público do processo, tanto a TIM (CADE, 2022h) como a CLARO (CADE, 2022i) indicaram o entendimento de que eventuais barreiras à entrada no mercado de serviços móveis seriam o acesso (i) a uma infraestrutura de rede, própria ou de terceiros, o que implica uma negociação comercial entre o entrante e as empresas detentoras dessa infraestrutura, e (ii) ao espectro de radiofrequência. Justamente, o que o acordo Winity/Telefônica potencializa.

Salienta-se que, além dos posicionamentos nos autos do processo, os atores envolvidos realizaram diversas reuniões com o Cade, visando a aclarar e reformar determinada visão referente ao acordo Winity/Telefônica.

Ao final, o Cade emitiu sua decisão aprovando o acordo. A seguir, transcreve-se excerto do entendimento da autarquia federal.

[...] a celebração dos contratos que dão origem à presente Operação é uma opção das Requerentes e visa atender a interesses mútuos, como ganhos de eficiência e reduções de custos, possibilitando que a Winity cumpra com suas obrigações de cobertura obtidas no Leilão do 5G sem necessidade de construção imediata de infraestrutura; e, diminuindo a ociosidade da rede existente da Telefônica nas localidades abrangidas pelo acordo, de pouca densidade demográfica e em trechos de rodovia (CADE, 2022j, p.125).

Em seguida, o Cade complementou que a operação não suscitou, ex-ante, preocupações concorrenciais, não tendo a capacidade de alterar ou promover quaisquer incentivos à restrição do ímpeto competitivo que já não sejam preexistentes (CADE, 2022j). De modo sintetizado, concluiu pela aprovação sem restrições do Ato de Concentração Winity/Telefônica.

A referida decisão foi objeto de recursos, porém, foram negados, e o Cade publicou no Diário Oficial da União a decisão final aprovando o acordo em 28/09/2023. Determinou ainda

o encaminhamento da decisão para ciência da Anatel, com o objetivo de colaborar com a análise regulatória ainda em curso no âmbito daquela agência reguladora,

4.1.4 Julgamento pela Anatel

Apesar de o julgamento do Cade ter autorizado os acordos Winity/Telefônica sem restrições, a anuência prévia da Anatel é necessária para a validade desse tipo de ato, tendo como fundamento o art. 14 do Regulamento de Uso do Espectro de Radiofrequências, aprovado pela Resolução nº 671, de 03/11/2016.

Dessa forma, a Winity e Telefônica deram entrada em 08/08/2022 a pedido de anuência prévia na Anatel, sendo instaurado o processo SEI nº 53500.303019/2022 (ANATEL, 2022c), analisado nesta subseção.

Na linha de justificar os acordos, semelhante à adotada no processo do Cade, a Winity indica que o objetivo era maximizar o compartilhamento dessa rede com operadoras de redes móveis nacionais e regionais, bem como outros *players* do setor de telecomunicações, a partir de uma operação de atacado independente (ANATEL, 2022d).

Acrescentou que o objetivo era viabilizar o cumprimento dos compromissos de abrangência e de cobertura do Edital do Leilão 5G, por meio da expansão de uma rede móvel compartilhada e da viabilização de soluções de cobertura e capacidade às operadoras regionais e nacionais, e que a celebração de contratos de longo prazo com clientes âncora para parte do espectro detido e em algumas localidades era parte da solução para uma atuação mais eficiente e para garantir que os compromissos fossem atendidos nos prazos definidos (ANATEL, 2022d).

Duas prestadoras de pequeno porte ingressaram como terceiras interessadas no processo - a Unifique e a Brisanet, que prestam, dentre outros, serviços de internet banda larga fixa; também atuam como MVNO em telefonia celular (TELECO, 2024c). Cita-se que estas duas empresas arremataram no leilão 5G lotes regionais na faixa de 3,5 GHz.

A Unifique argumentou que os acordos concentravam o espectro da faixa de 700 MHz, e que a proposta violou as premissas do edital do 5G (ANATEL, 2022f). Ademais, que o acordo envolveu vários *sites*, que se concentravam em localidades com potencial de exploração de mercado mais atrativo (ANATEL, 2022f).

A Brisanet argumentou que o mercado foi surpreendido ante a exclusividade do uso do espectro atribuído à Telefônica, gerando questionamentos sobre a competitividade do setor ante

a restrição de acesso da única faixa de 700MHz que não estava em poder das grandes operadoras (ANATEL, 2022d).

A ABRINTEL e Associação NEO tiveram pedido de ingresso como interessadas indeferidas pela Anatel, de igual forma a CLARO.

A NEO argumentou que a operação resultaria em significativos efeitos anticompetitivos, dado que reduziria o espectro disponível a terceiros, frustrando o caráter pró-competitivo de medida adotada pelo regulador setorial no Edital, e requereu que a operação não fosse aprovada conforme proposta pelas requerentes (ANATEL, 2022g). Cita-se que a Unifique e a Brisanet integram os quadros da Associação NEO (ANATEL, 2022a).

Por sua vez, a ABRINTEL reiterou, à semelhança do processo do Cade, os riscos de distorção da dinâmica concorrencial existente no mercado de torres, por suposta irreplicabilidade do arranjo (ANATEL, 2022f). Adicionalmente, apresentou parecer de ministro aposentado do Supremo Tribunal Federal no qual se concluiu que, por ter sido celebrado em fraude à lei e em fraude à própria Constituição, o contrato era nulo, e, caso viesse a ser aprovado, seria passível de desconstituição pelo Poder Judiciário (ANATEL, 2022h).

Por meio da petição conjunta, a ABRINTEL, Associação NEO e a TelComp se manifestaram pela não aprovação da operação, por entenderem, entre outros pontos, que constitui bloqueio ao acesso da única faixa de frequência abaixo de 1GHz disponível no mercado e que inviabilizava a entrada de novo competidor; além de que o acordo ofendia a finalidade e escopo do próprio Edital do 5G (ANATEL, 2022i). Nessa ação, essas associações buscaram exercer um maior poder de pressão na sua visão contrária ao acordo, em alinhamento aos interesses de suas associadas.

Por outro lado, também neste processo, não se identificou manifestação da Conexis, que representa a TIM, a CLARO e a Telefônica, dentre outras. Novamente, possivelmente, por causa do conflito dos interesses de uma delas em relação às demais.

A CLARO argumentou que a operação em avaliação nos autos afastava-se do escopo original do Edital do 5G. Ademais, que é concorrente direta das anuentes e explorava atividades que seriam diretamente impactadas pela operação sobre a qual recaía o pedido de anuência prévia (ANATEL, 2022j). Por sua vez, não se identificou no processo, manifestação da TIM.

A decisão da Anatel foi prolatada no Acórdão nº 294, de 05/11/2023 que aprovou o acordo Winity/Telefônica, porém, impôs um conjunto de condicionantes, dentre as quais:

- (a) realização prévia de Chamamento Público às PPPs, em todos os municípios onde a WINITY obteve outorga para uso da faixa de 700 MHz [...]
- (b) na sequência, realização de Chamamento Público às prestadoras com PMS interessadas, nos municípios não contratados pelas PPPs;
- (c) possibilidade de inserir, no contrato de EIR, os municípios não contratados em

nenhum dos dois chamamentos realizados (ANATEL, 2022k, p.2).

Adicionalmente, determinou que:

- i) a Winity deve disponibilizar Roaming (usuário visitante) para qualquer prestador de Serviço Móvel Pessoal interessado em se tornar seu cliente;
- ii) a Winity e as prestadoras com PMS que vierem a contratar com ela devem disponibilizar oferta pública de roaming, válida exclusivamente para as margens de rodovias, disponível para qualquer prestadora interessada;
- iii) a Telefônica deve disponibilizar Roaming EIR a qualquer prestadora titular de autorização de uso de radiofrequências em caráter primário nessas mesmas áreas geográficas, excluídas as prestadoras detentoras de PMS; i
- v) a Telefônica fica impedida de realizar acordo de RAN Sharing envolvendo as faixas de 2,3 GHz e 3,5 GHz em cidades com até 100.000 (cem mil) habitantes, com outra prestadora detentora de PMS (ANATEL, 2022k, p.2).

Em face do estabelecimento das referidas condicionantes, a Winity entrou com pedido de reconsideração, para o qual foram providas apenas aspectos menores no Acórdão nº 348, de 11/12/2023 (ANATEL, 2022l). A mídia especializada repercutiu o fato do estabelecimento das condicionantes para a Winity e apresentou a dimensão dos impactos gerados para o novo entrante (POSSEBON, 2023b).

4.1.5 Renúncia pela Winity

Por fim, em 22/12/2023, a Winity apresentou à Anatel petição com a renúncia aos lotes de frequência na faixa de 700 MHz que arrematou no leilão do 5G, a qual foi processada no âmbito do processo SEI nº 53500.083498/2021-04.

Por meio do Acórdão nº 39, de 21/02/2024, a Anatel declarou extinta, por renúncia, a autorização de Uso de Radiofrequências na faixa de 700 MHz que a Winity arrematou no leilão do 5G (ANATEL, 2021c).

Por consequência, essa faixa de frequência foi devolvida à Anatel para que possa viabilizar sua utilização na implementação da política pública de telecomunicações, tendo em vista que não houve sucesso por meio do leilão do 5G.

4.2 RESULTADOS

Dando seguimento à pesquisa documental, esta seção analisou, com base na interpretação ampla da teoria da captura, utilizando os aspectos de exposição ao risco de captura e dos mecanismos de captura, conforme o referencial teórico, os eventos que resultaram na renúncia da Winity.

Assim, no tocante ao edital do 5G, seguindo a disposição de Lima e Fonseca (2021) exposta no Quadro 1, o aspecto da exposição ao risco de captura, apresenta o foco em mapear interesses. Sob esse ângulo, da análise resultou a identificação de dois grupos de pressão com interesses opostos atinentes à regionalização ou não da faixa de 700 MHz.

O primeiro grupo, o das incumbentes, e o segundo, das competitivas, respectivamente, a favor do bloco nacional (sem restrições de entrada) e a favor da regionalização da faixa de 700 MHz.

O gráfico da Figura 4 mostra o domínio na telefonia celular do grupo de incumbentes, do qual fazem parte a TIM, CLARO e a Telefônica, compondo o primeiro grupo.

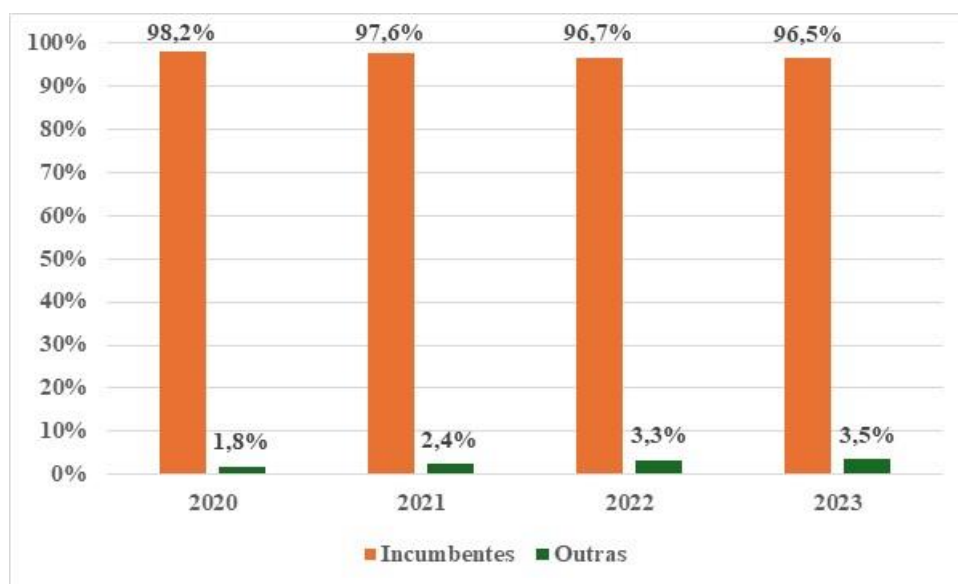


Figura 4 - Participação de mercado - telefonia celular
Fonte: adaptado de TELECO (2024d)

Por sua vez, a Figura 5 mostra a evolução e momentum do segundo grupo, ou das denominadas competitivas, no segmento de internet banda larga. Esse grupo evoluiu de uma participação de mercado de 39% em 2020 para 53,7% em 2023, superando a participação do grupo denominado de grande porte.

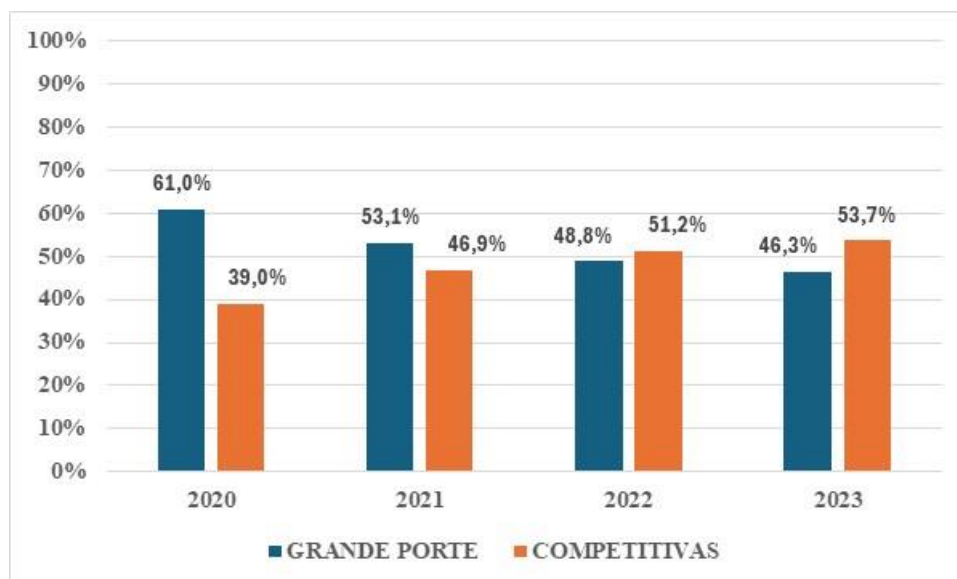


Figura 5 - Participação de mercado - Banda larga fixa
Fonte: adaptado de TELECO (2024b)

Tais posicionamentos mostram alinhamento à definição citada por Santos (2015, p.168) - que os “grupos de pressão são um subconjunto dos grupos de interesse que visam pressionar uma qualquer instância do poder político a alterar as suas políticas num sentido favorável ao grupo ou a mantê-las caso elas já sejam favoráveis ao interesse do grupo”.

Ainda, na visão desses dois grupos, a regulação ofertada pela Anatel foi a oportunidade de estruturarem suas estratégias de mercado visando o mercado do 5G, dado que, com a definição do leilão, seriam erguidas barreiras de entrada nesse mercado até nova configuração via regulamentação. Segundo Becker (1983), a redistribuição de políticas públicas se constrói sob a competição entre grupos de pressão.

Em linha semelhante, Olson (1971) retrata o comportamento dos atores em ambiente competitivo, no sentido que a empresa de um setor quer impedir que novas empresas entrem para compartilhar o mercado e quer que o maior número possível dessas empresas que já estão no setor deixe esse mesmo setor. Ou seja, “quer que o grupo de empresas do setor diminua até que haja preferencialmente apenas uma empresa no grupo: seu ideal é o monopólio. Dessa forma, as empresas de um determinado mercado são concorrentes ou rivais” (OLSON, 1971, p.37).

Considerando o aspecto dos mecanismos de captura, ou dos benefícios para os regulados, segundo o referencial teórico aplicado, constatou-se que – a partir do confronto de visões dos dois grupos citados – a Anatel decidiu por solução distinta das propostas por esses grupos.

Permaneceu, como já citado, a configuração nacional na 1ª rodada, com restrição de entrada para os incumbentes, e, alternadamente, em blocos regionais e nacionais, da 2ª à 4ª rodada. Desse modo, manteve-se o interesse do grupo de incumbentes e, em segundo plano, atendeu-se a uma demanda dos novos entrantes.

Por conseguinte, nenhum dos grupos de interesse teve sua demanda atendida integralmente, pois a vedação a *player* nacional foi mantida para o lote nacional da 1ª rodada e no regional da 2ª rodada. O interesse de cada grupo teve a vertente do controle de entrada a novos competidores no mercado do 5G na faixa de 700 MHz, em concordância a uma das hipóteses do trabalho de Stigler (1971), de que a indústria poderá buscar esse controle do Estado regulador.

Assim, não se identificou que houve a captura em sentido amplo do regulador pelos grupos de pressão identificados. Ao contrário, no decorrer do processo, observou-se que a burocracia técnica da Anatel manteve seu entendimento de que a configuração regional era a que traria maiores benefícios ao novo ambiente competitivo do 5G na faixa de 700 MHz, logo, sem maior alteração dessa visão em função das pressões exercidas pelos grupos citados.

Outro ponto a destacar no processo do edital do 5G é a ausência de contribuições, no processo de participação popular, de associações civis em defesa do consumidor/cidadão. Atestando essa constatação, Olson (1971) argumenta que, se os membros de um grande grupo procuram racionalmente maximizar seu bem-estar pessoal, eles não agirão para promover seus objetivos comuns ou de grupo, a menos que haja coerção para forçá-los a fazê-lo. Tampouco, grupos tão grandes formarão organizações para promover seus objetivos comuns na ausência da coerção ou de incentivos.

Nessa mesma linha, George J. Stigler, citado por Mueller (2001), teorizou que:

os grupos que tivessem menores custos para se organizar e maiores ganhos potenciais per capita seriam os grupos que teriam mais probabilidade de ter sucesso em influenciar o processo regulatório. Assim, seria de esperar que grupos menores e mais homogêneos, como produtores de um bem, tenderiam a capturar a regulação em detrimento de grupos maiores e mais difusos, como consumidores (MUELLER, 2001, p.17).

Esse foi, justamente, o fenômeno observado no processo de elaboração do edital: atuação organizada de grupos de pressão e participação difusa do cidadão.

Prosseguindo com a cronologia dos eventos relacionados à renúncia da Winity, tem-se o julgamento dos acordos Winity/Telefônica pelo Cade.

Nesse processo, foram identificados dois grupos de pressão com o interesse em bloquear o acordo Winity/Telefônica. O grupo composto por três associações: ABRINTEL, NEO e

TelComp; e o das incumbentes TIM e CLARO. Logicamente, a Winity e Telefônica se manifestaram em defesa do acordo.

Nota-se, então, que a teoria de Stigler (1971), de que grupos menores, mais organizados e economicamente mais homogêneos tendem a capturar a regulação, é expressa pela ativa participação dessas três associações na tentativa de bloquear o referido acordo. Ainda, pela definição de Bobbio, estas associações constituem grupos de pressão, pois “são mais precisos, são uma organização formal, de pressão, relacionada ao poder público” (LACK, 2019, p.16).

Por outro lado, a TIM, CLARO, VIVO e Sercomtel integram a associação Conexis Brasil Digital (Sindicato Nacional das Empresas de telefonia e de Serviço Móvel Celular e Pessoal), entidade que realiza a defesa dos interesses de seus associados (CONEXIS, 2024). Entretanto, na questão do pré-acordo Winity/Telefônica, o interesse envolvido não foi homogêneo entre essas associadas. Dessa forma, não atendeu requisito do referencial teórico para grupo de pressão, o que é corroborado pela ausência de manifestação da Conexis no processo do Cade.

Assim, as ações dos grupos de pressão estão em alinhamento com uma das hipóteses de Stigler (1971), segundo a qual uma indústria ou ocupação com poder político suficiente para utilizar-se do Estado tentará obter o controle de entrada. Ressalta-se aqui que houve a tentativa, porém, sem sucesso.

Em suma, no contexto do julgamento do Cade, foi possível identificar grupos de interesse e de pressão, porém, estes não lograram o êxito de alterar a política regulatória em seu favor, ou seja, uma captura regulatória no sentido amplo não foi identificada, permanecendo válidos, dessa forma, os acordos Winity/Telefônica (apesar de ser possível observar que, no Cade, a pressão contra o acordo foi maior que a pressão a favor).

De igual forma, neste processo, percebe-se novamente que o grupo difuso do cidadão inexistiu como parte interessada no processo em análise no Cade.

Concluído o julgamento do Cade, a validade do acordo passou a depender unicamente do julgamento da Anatel.

Assim, com base nos documentos gerados pela Anatel no processo, buscou-se identificar se houve a alteração do entendimento em face da pressão que os grupos exerceram. Diversos documentos no processo não puderam ser consultados por terem acesso restrito, prejudicando parcialmente, dessa forma, a pesquisa documental.

Da análise do processo, foi identificado que, no Informe nº 231, de 16/12/2022, a área técnica da Anatel já se posiciona contra o acordo (ANATEL, 2022e). Tal entendimento coincide com parecer da Procuradoria Federal Especializada (PFE) junto à Anatel, de 02/12/2022, que concluía indicando que a operação, da forma apresentada à Anatel, viola as regras e os objetivos

do edital do 5G e não deveria ser aprovada pela agência (ANATEL, 2022b).

Em seguimento, no relatório, de 27/07/2023, a Anatel indica que a operação teria o potencial de conferir à Telefônica uma vantagem espectral singular perante suas concorrentes (ANATEL, 2022m). Ainda, as áreas técnicas propõem condicionantes para um novo acordo, conforme exposto a seguir:

- a) como parâmetros, deve-se analisar o pedido das anuentes à luz da regulamentação, do Edital de Licitação nº 01/2023/SOR/SPR-CD-Anatel e dos aspectos concorrenciais;
- b) a operação, da forma como está desenhada, configura ato de concentração que pode vir a desestabilizar a saúde concorrencial do setor;
- c) à luz do edital, os contratos apresentados devem considerar as seguintes premissas, que norteariam a construção do objeto do Lote A1 do Edital do 5G: (i) o acesso do espectro pelas PPPs de maneira direta ou (ii) a existência de uma infraestrutura neutra que garanta o acesso a todos os agentes em condições isonômicas e não discriminatórias. Concluiu-se que a hipótese da faixa de 700 MHz disponibilizada no certame ser utilizada por prestadores do SMP já detentores de espectro na mesma faixa apenas seria admissível no caso de desinteresse de PPPs” (ANATEL, 2022m, p.14).

Nota-se que o posicionamento da Anatel foi no sentido de denegar o pedido de anuência prévia para os acordos Winity/Telefônica, tendo já indicado, desde as análises iniciais, o estabelecimento de condicionantes no sentido de remediar os riscos identificados na operação.

Como detalhado anteriormente, também nesta fase ocorreram manifestações de grupos de interesse, todos contra acordo. A exemplo da ABRINTEL e da Associação NEO, apesar destas não terem sido autorizadas a atuar como terceiras interessadas no processo.

Adicionalmente aos grupos de pressão citados, de acordo com a mídia, o Ministério das Comunicações alertou a agência sobre provável desistência da Telefônica pela continuidade dos acordos com a Winity, a depender das condicionantes a serem definidas pela agência (POSSEBON, 2023a). Nota-se, então, a atuação desse outro ator institucional, ao qual a Anatel é vinculada, atuando nessa etapa de conformação de política pública.

A decisão da Anatel foi prolatada no Acórdão nº 294, de 05/11/2023, que aprovou o acordo Winity/Telefônica, porém, impondo diversas condicionantes que limitavam a vantagem competitiva da Winity e da Telefônica advinda do referido acordo (ANATEL, 2022k). Em sequência, após indeferimento do pedido de reconsideração da Winity, em 22/12/2023, a Telefônica publicou comunicado ao mercado informando a desistência dos acordos (TELEFÔNICA, [s.d.]). Na mesma data, a Winity renunciou perante a Anatel ao lote de frequência na faixa de 700 MHz arrematado no leilão do 5G.

A renúncia da Winity consistiu no desfecho de uma série de interações entre diversos atores, seja o regulador, grupos de pressão e demais entidades, cujas ações puderam ser interpretadas de acordo com a teoria da captura. Principalmente no tocante à organização e

tamanho desses grupos que atuaram para influenciar a regulação. Aqui vista como um bem econômico com oferta e demanda disputados no mercado por grupos de interesse (STIGLER, 1971).

No Acórdão nº 39, de 05/11/2023, que declarou extinta, por renúncia, a autorização da faixa de 700 MHz que a Winity arrematou no leilão do 5G (ANATEL, 2021c), a Anatel determinou para a área técnica uma série de medidas com o objetivo de enfrentar a questão da renúncia da Winity, entre as quais avaliar a possibilidade de outorgar a faixa de 700 Mhz a algum proponente do leilão ou realizar novo leilão (ANATEL, 2021c).

Na síntese desse processo, a política pública na prestação de serviços de telecomunicações na faixa de 700 MHz não foi atendida conforme previsto no leilão do 5G. O investimento e a implantação de cobertura, na faixa de 700 MHz, em 625 localidades e em 2.349 trechos de estradas deixaram de ser realizados, com impactos diretos ao cidadão (TELE.SÍNTESE, 2024).

CONCLUSÃO

Os resultados da presente pesquisa permitem afirmar que o processo de renúncia da Winity ao lote de 700 MHz contém os elementos contemplados na teoria da captura, interpretação ampla, especificamente quanto à ação de grupos de interesse. No presente estudo, não foi identificado que houve a captura em sentido amplo do regulador pelos grupos de pressão, pois não foi constatado que a ação desses grupos tenha modificado, de forma significativa, o resultado da política regulatória em seu favor.

Foi possível identificar e relacionar as ações dos grupos de interesse no ambiente do leilão 5G com o processo de participação social prévio ao edital e de julgamento do acordo Winity/Telefônica na Anatel e no Cade. Associações como a Abrintel, TelComp e NEO aturam de forma organizada na defesa de seus interesses. Por outro lado, verificou-se que o cidadão, ao compor um grupo difuso e não organizado, não foi ator relevante nos processos analisados referentes à Winity. Corroborando, assim, o referencial teórico que os grupos que tivessem menores custos para se organizar e maiores ganhos potenciais per capita seriam os grupos que teriam maior probabilidade de ter sucesso em influenciar o processo regulatório, propiciando uma captura regulatória, em sentido amplo. Entretanto, apesar de identificadas as ações organizadas dos grupos de interesse, como já citado, não se identificou que houve captura regulatória.

Quanto ao resultado da regulação, temos que o processo culminou em insucesso, em face da renúncia à faixa de 700 MHz e a consequente inutilização dessa faixa nos moldes previstos no edital do 5G. Tal resultado afetou diretamente a implementação da política pública planejada para o setor, a exemplo da cobertura em diversos municípios e em estradas, impactando, assim, diretamente a prestação do serviço ao cidadão.

Referente ao resultado da regulação no julgamento da Anatel, foi possível observar que, desde o início do processo, a burocracia técnica da agência já criticava o acordo Winity/Telefônica, por este interferir no ambiente concorrencial e ferir o “espírito” do edital do 5G. Ao final de tudo, o acordo foi aprovado com uma série de condicionantes, visando a preservar o ambiente concorrencial defendido pelo corpo técnico da agência. Assim, ressalta-se o papel da burocracia técnica da agência no resultado do julgamento analisado.

A partir deste estudo, entende-se que foi obtido um entendimento efetivo da ação dos grupos de interesse, segundo a teoria da captura, na tentativa de influenciar a regulação. Entretanto, o processo que culminou com a renúncia da Winity foi complexo e dinâmico,

contemplando diversas outras variáveis, entre as quais interações concorrenciais e com outras instituições, a exemplo do Ministério das Comunicações, Congresso e Tribunal de Contas da União, que estiveram fora do escopo desta pesquisa.

Destaca-se, ainda, que o presente estudo teve limitações ao não ter acesso a vários documentos que constavam com critério de sigilo nos processos analisados, em especial o processo da renúncia da Winity.

Por fim, os resultados do presente estudo podem ser utilizados como insumo para outras pesquisas sobre a tema e que adicionem outros referenciais teóricos, a exemplo da abordagem neoinstitucionalista, que considera elementos institucionais como parte das regras do jogo que conformam o resultado de políticas públicas. Uma abordagem concorrencial também poderá agregar ao entendimento do processo, uma vez que as ações dos grupos de interesse se situam em ambiente de mercado. A incorporação de entrevistas com atores relevantes no processo poderá também acrescentar perspectivas não captadas pelo tipo de pesquisa conduzido no presente trabalho. Por fim, com a concatenação de referenciais teóricos e abordagens adicionais, o processo de concretização de políticas pública poderá ser mais bem compreendido, visando a uma implementação mais efetiva da prestação de serviço ao cidadão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRINT. **Sobre Nós. Abrint**, [s.d.]. Disponível em: <<https://www.abrint.com.br/sobre-nos>>. Acesso em: 17 mar. 2024

ABRINTEL. **História da Abrintel – Abrintel. Abrintel**, 2020. Disponível em: <<https://abrintel.org.br/conheca-a-abrintel/>>. Acesso em: 20 mar. 2024

ANATEL. Agência Nacional de Telecomunicações. Minuta de Edital de 14/02/2020 - documento nº 5178447. **Processo SEI nº 53500.004083/2018-79 (Proposição de edital de licitação)**, 6 fev. 2018a.

ANATEL. Agência Nacional de Telecomunicações. Minuta de Edital de 24/09/2021 - documento nº 7447010. **Processo SEI nº 53500.004083/2018-79 (Proposição de edital de licitação)**, 6 fev. 2018b.

ANATEL. Agência Nacional de Telecomunicações. **Processo SEI nº 53500.004083/2018-79 (Proposição de edital de licitação)**, 6 fev. 2018c.

ANATEL. Agência Nacional de Telecomunicações. Informe 89 de 04/08/2020 - documento nº 5659935. **Processo SEI nº 53500.004083/2018-79 (Proposição de edital de licitação)**, 6 fev. 2018d.

ANATEL. Agência Nacional de Telecomunicações. Voto 1 de 14/02/2020 - documento nº 5178435. **Processo SEI nº 53500.004083/2018-79 (Proposição de edital de licitação)**, 6 fev. 2018e.

ANATEL. Agência Nacional de Telecomunicações. Voto 2 de 26/02/2021 - documento nº 6598210. **Processo SEI nº 53500.004083/2018-79 (Proposição de edital de licitação)**, 6 fev. 2018f.

ANATEL. **Relatório de Contribuições. Anatel**, 17 fev. 2020. Disponível em: <<https://apps.anatel.gov.br/ParticipaAnatel/RelContribuicoesConsultas.aspx?ControleProcesso=2334&TelaAnterior=1>>. Acesso em: 19 fev. 2024

ANATEL. **Tecnologia 5G. Anatel**, 11 fev. 2021a. Disponível em: <<https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/5G/tecnologia-5g>>. Acesso em: 10 mar. 2024

ANATEL. Agência Nacional de Telecomunicações. **Processo SEI nº 53500.083498/2021-04 (Autorização de Uso de Radiofrequência)**, 19 nov. 2021b.

ANATEL. Agência Nacional de Telecomunicações. Acórdão nº 39, de 21/02/2024 - documento nº 11539456. **Processo SEI nº 53500.083498/2021-04 (Autorização de Uso de Radiofrequência)**, 19 nov. 2021c.

ANATEL. Agência Nacional de Telecomunicações. Petição Pedido Habilitação Terceira Interessada de 01/06/2023 - documento nº 10326589. **Processo SEI nº 53500.3030192022-54 (Demanda externa)**, 8 ago. 2022a.

ANATEL. Agência Nacional de Telecomunicações. Parecer de 28/02/2023 - documento nº 9885971. **Processo SEI nº 53500.3030192022-54 (Demanda externa)**, 8 ago. 2022b.

ANATEL. Agência Nacional de Telecomunicações. **Processo SEI nº 53500.303019/2022-54 (Demanda externa)**, 8 ago. 2022c.

ANATEL. Agência Nacional de Telecomunicações. Informe 31 (versão pública) de 16/12/2022 - documento nº 9935222. **Processo SEI nº 53500.3030192022-54 (Demanda externa)**, 8 ago. 2022d.

ANATEL. Agência Nacional de Telecomunicações. Análise 38 de 10/05/2023 - documento nº 10207058. **Processo SEI nº 53500.3030192022-54 (Demanda externa)**, 8 ago. 2022e.

ANATEL. Agência Nacional de Telecomunicações. Análise 24 de 30/03/2023 - documento nº 10002204. **Processo SEI nº 53500.3030192022-54 (Demanda externa)**, 8 ago. 2022f.

ANATEL. Agência Nacional de Telecomunicações. Memorial Associação NEO de 28/03/2023 - documento nº 10020262. **Processo SEI nº 53500.3030192022-54 (Demanda externa)**, 8 ago. 2022g.

ANATEL. Agência Nacional de Telecomunicações. Parecer de 30/08/2023 - documento nº 10789470. **Processo SEI nº 53500.3030192022-54 (Demanda externa)**, 8 ago. 2022h.

ANATEL. Agência Nacional de Telecomunicações. Petição de 07/08/2023 - documento nº 10673672. **Processo SEI nº 53500.3030192022-54 (Demanda externa)**, 8 ago. 2022i.

ANATEL. Agência Nacional de Telecomunicações. Análise 40 de 15/05/2023 - documento nº 10229607. **Processo SEI nº 53500.3030192022-54 (Demanda externa)**, 8 ago. 2022j.

ANATEL. Agência Nacional de Telecomunicações. Acórdão 294 de 08/11/2023 - documento nº 11092322. **Processo SEI nº 53500.3030192022-54 (Demanda externa)**, 8 ago. 2022k.

ANATEL. Agência Nacional de Telecomunicações. Acórdão 348 de 11/12/2023 - documento nº 11253117. **Processo SEI nº 53500.3030192022-54 (Demanda externa)**, 8 ago. 2022l.

ANATEL. Agência Nacional de Telecomunicações. Relatório de 27/07/2023 - documento nº 10616208. **Processo SEI nº 53500.3030192022-54 (Demanda externa)**, 8 ago. 2022m.

ANATEL. Agência Nacional de Telecomunicações. **Relatório Anual de Gestão 2023**, de abril de 2024. Disponível em: < <https://www.gov.br/anatel/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/relatorios-de-gestao/>>. Acesso em: 03 mai. 2024

BAIRD, M. F. **Alimentação em jogo: o lobby na regulação da publicidade no Brasil**. [s.l.] Editora UFABC, 2021.

BECKER, G. S. A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence. **Source: The Quarterly Journal of Economics**, v. 98, n. 3, p. 371–400, 1983.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 1a. ed. Brasília:

UNB, 1998. v. 1

BORGES, A. **Anatel investiga acordo bilionário entre empresas no leilão do 5G. GHZ Economia**, 22 fev. 2023. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/economia/noticia/2023/02/anatel-investiga-acordo-bilionario-entre-empresas-no-leilao-do-5g-cleg41suv006w01et0bvdpwx8.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm/>. Acesso em: 03 mai. 2024

BRESSER-PEREIRA, L. C. Estado regulador y pacto democrático en América Latina. **SEMINÁRIO ESTADO Y CRISIS DE REGULACIÓN: DILEMAS DE POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA Y EUROPA**, 1985.

BUCCO, R. **Investimento em redes 5G no Brasil será de R\$ 9,2 bi até 2025, prevê Ericsson. Telesintese**, 26 ago. 2020. Disponível em: <https://telesintese.com.br/investimento-em-redes-5g-no-brasil-sera-de-r-92-bi-ate-2025-preve-ericsson/#google_vignette>. Acesso em: 10 mar. 2024

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Notificação de Ato de Concentração de 24/10/2022 - documento nº 1138182. **Processo SEI nº 08700.008322/2022-35 (Ato de concentração)**, 24 out. 2022a.

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Anexo Press release de 24/10/2022 - documento nº 1138191. **Processo SEI nº 08700.008322/2022-35 (Ato de concentração)**, 24 out. 2022b.

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo SEI nº 08700.008322/2022-35 (Ato de concentração)**, 24 out. 2022c.

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Formulário de Notificação de AC de 24/10/2022 - documento nº 1138184. **Processo SEI nº 08700.008322/2022-35 (Ato de concentração)**, 24 out. 2022d.

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. E-mail ABRINTEL (HABILITAÇÃO 3º INTERESSADO) de 18/11/2022 - documento nº 1150789. **Processo SEI nº 08700.008322/2022-35 (Ato de concentração)**, 24 out. 2022e.

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. E-mail ASSOC. NEOTV (HABILITAÇÃO 3º INTERESSADO) de 18/11/2022 - documento nº 1151081. **Processo SEI nº 08700.008322/2022-35 (Ato de concentração)**, 24 out. 2022f.

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. E-mail TELCOMP (HABILITAÇÃO 3º INTERESSADO) de 18/11/2022 - documento nº 1151087. **Processo SEI nº 08700.008322/2022-35 (Ato de concentração)**, 24 out. 2022g.

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. E-mail TIM (Resp. ao Of.

9906/2022) de 30/12/2022 - documento nº 1170257. **Processo SEI nº 08700.008322/2022-35 (Ato de concentração)**, 24 out. 2022h.

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. E-mail CLARO (Resp. ao Of. 9934/2022) de 30/12/2022 - documento nº 1170256. **Processo SEI nº 08700.008322/2022-35 (Ato de concentração)**, 24 out. 2022i.

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Parecer 4 de 08/05/2023 - documento nº 1231160. **Processo SEI nº 08700.008322/2022-35 (Ato de concentração)**, 24 out. 2022j.

CADE. **Negócio entre Telefônica e Winity é aprovado sem restrições**. *Cade*, 23 set. 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/negocio-entre-telefonica-e-winity-e-aprovado-sem-restricoes>>. Acesso em: 10 mar. 2024

CARPENTER, D.; MOSS, A. M. **Preventing regulatory capture: Special interest influence and how to limit it**. (Ed.) ed. [s.l.] Cambridge University Press, 2013.

CONEXIS. **Associadas**. *Conexis*, 2024. Disponível em: <<https://conexis.org.br/quem-somos/associadas/>>. Acesso em: 25 mar. 2024

DAL BÓ, E. **Regulatory capture: A review**. *Oxford Review of Economic Policy*, jun. 2006.

DAVID-BARRET, L. **Cabs for Hire? fixing the revolving door between government and business**. [s.l.: s.n.].

FERNANDES, F. **Winity vence 1º lote do leilão do 5G e Brasil ganha nova operadora**. *Correio Braziliense*, 4 nov. 2021. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/economia/2021/11/4960615-winity-vence-1-lote-do-leilao-do-5g-e-brasil-ganha-nova-operadora.html>>. Acesso em: 1 abr. 2024

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

JULIÃO, H. **Anatel coloca edital de leilão 5G em consulta pública**. *Teletime*, 17 fev. 2020. Disponível em: <<https://teletime.com.br/17/02/2020/anatel-coloca-edital-de-leilao-5g-em-consulta-publica/>>. Acesso em: 10 mar. 2024

JULIÃO, H. **Para Associação Neo, acordo entre Vivo e Winity busca afastar novas operadoras móveis**. *Teletime*, 11 jan. 2023a. Disponível em: <<https://teletime.com.br/11/01/2023/para-associacao-neo-acordo-entre-vivo-e-winity-busca-afastar-novas-operadoras-moveis/>>. Acesso em: 21 mar. 2024

JULIÃO, H. **Remédios além do 700 MHz podem inviabilizar acordo com Winity, diz Vivo**. *Teletime*, 12 set. 2023b. Disponível em: <<https://teletime.com.br/12/09/2023/remedios-alem-do-700-mhz-podem-inviabilizar-acordo-com-winity-diz-vivo/>>. Acesso em: 10 mar. 2024

LACK, A. M. **Lobby, corrupção e tráfico de influência: definir conceitos para compreender a relevância de uma regulamentação**. [s.l.] INSTITUTO BRASILIENSE DE

DIREITO PÚBLICO, 2019.

LIMA, I. A. DE; FONSECA, E. M. DE. Captura ou não captura? Perspectivas analíticas no estudo de políticas regulatórias. **Revista de Administração Pública**, v. 55, n. 3, p. 625–643, 1 maio 2021.

MCOM. **Leilão do 5G deve movimentar R\$ 169 bilhões em investimentos**. **MCom**, 10 abr. 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/mcom/pt-br/noticias/2021/outubro/leilao-do-5g-deve-movimentar-r-169-bilhoes-em-investimentos>>. Acesso em: 10 mar. 2024

MUELLER, B. Regulação, informação e política: uma resenha da teoria política positiva da regulação. **Revista Brasileira de Economia de Empresas**, v. 1, n. 1, 2001.

NEO. **História**. **Associação NEO**, 2024. Disponível em: <<https://associacaoneo.com.br/historico/>>. Acesso em: 18 abr. 2024

OECD. Organisation for Economic Co-operation and Development. **Revolving Doors, Accountability and Transparency - Emerging Regulatory Concerns and Policy Solutions in the Financial Crisis**, 5 maio 2009.

OECD. Organisation for Economic Co-operation and Development. **Guidelines for Citizen Participation Processes**, OECD Public Governance Reviews. 24 set. 2022.

OLSON, M. **The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups**. [s.l.] Harvard University Press, 1971.

PAULO, D. **Brasil tem 81 mil torres com operadoras independentes, estima relatório**. **Teletime**, 10 jan. 2024. Disponível em: <<https://teletime.com.br/10/01/2024/brasil-tem-81-mil-torres-com-operadoras-independentes-estima-relatorio/>>. Acesso em: 16 abr. 2024

POSSEBON, S. **Acordo Winity/Vivo: quem ganhou a batalha?** **Teletime**, 26 out. 2023a. Disponível em: <<https://teletime.com.br/26/10/2023/acordo-winity-vivo-quem-ganhou-a-batalha/>>. Acesso em: 19 mar. 2024

POSSEBON, S. **Winity recorre de decisão da Anatel e pede efeito suspensivo**. **Teletime**, 23 nov. 2023b. Disponível em: <<https://teletime.com.br/29/11/2023/winity-recorre-de-decisao-da-anatel-e-pede-efeito-suspensivo/>>. Acesso em: 26 mar. 2024

SANTOS, L. A. **Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas-análise comparativa dos estados unidos e brasil**. Brasília: Universidade de Brasília - UNB, 2015.

STIGLER, G. J. The Theory of Economic Regulation. **The Bell Journal of Economics and Management Science**, v. 2, n. 1, p. 3–21, 1971.

TELCOMP. **Sobre a TelComp**. **TelComp**, 2024a. Disponível em: <<https://www.telcomp.org.br/home/sobre-a-telcomp/>>. Acesso em: 20 mar. 2024

TELCOMP. **Nossas Associadas**. **TelComp**, 2024b. Disponível em: <<https://www.telcomp.org.br/home/nossas-associadas/>>. Acesso em: 18 abr. 2024

TELECO. **O que é uma MVNO. Teleco**, 21 jan. 2024a. Disponível em: <<https://www.teleco.com.br/mvno.asp>>. Acesso em: 17 mar. 2024

TELECO. **Market Share de Banda Larga Fixa no Brasil. Teleco**, 24 mar. 2024b. Disponível em: <https://www.teleco.com.br/blarga_comp.asp>. Acesso em: 31 mar. 2024

TELECO. **MVNO no Brasil. Teleco**, 29 mar. 2024c. Disponível em: <https://www.teleco.com.br/mvno_br.asp>. Acesso em: 29 mar. 2024

TELECO. **Market Share das Operadoras de Celular no Brasil. Teleco**, 29 mar. 2024d. Disponível em: <<https://www.teleco.com.br/mshare.asp>>. Acesso em: 17 mar. 2024

TELEFÔNICA. **Comunicados. Telefônica**, [s.d.]. Disponível em: <<https://ri.telefonica.com.br/resultados-e-comunicados/comunicados/>>. Acesso em: 18 abr. 2024

TELE.SÍNTESE. **Anatel extingue licença da Winity e libera operadoras a usar a faixa de 700 MHz**, 8 fev. 2024. Disponível em: <https://telesintese.com.br/anatel-extingue-licenca-da-winity-e-libera-operadoras-a-usar-a-faixa-de-700-mhz/>. Acesso em 03 mai. 2024

WINITY. **Quem somos. Winity**, 2022. Disponível em: <<https://www.winity.com.br/quem-somos>>. Acesso em: 18 abr. 2024