



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO**

FÁBIO ALMEIDA FERREIRA

**O BRASIL NA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO: ESTADO
REGULADOR E AGÊNCIA NACIONAL DE
TELECOMUNICAÇÕES**

SALVADOR

2004

FÁBIO ALMEIDA FERREIRA

**O BRASIL NA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO: ESTADO REGULADOR
E AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado em Ciência da Informação, do Instituto de Ciência da Informação, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Othon Fernando Jambeiro
Barbosa

SALVADOR

2004

Ferreira, Fábio Almeida.

O Brasil na Sociedade da Informação: Estado Regulador e a Agência Nacional de Telecomunicações / Fábio Almeida Ferreira – Salvador: F.A. Ferreira, 2004
169 f.

Orientador: Prof. Dr. Othon Jambeiro.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia. Instituto de Ciência da Informação, 2004.

1. Sociedade da Informação 2. Telecomunicações 3. Agências Reguladoras I. Universidade Federal da Bahia. Instituto de Ciência da Informação II. Jambeiro, Othon. III. Título.

CDU 384
F383

TERMO DE APROVAÇÃO

FÁBIO ALMEIDA FERREIRA

O BRASIL NA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO: ESTADO REGULADOR E AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em
Ciência da Informação, Universidade Federal da Bahia, pela seguinte banca
examinadora:

Florence Heber Cavalcanti Pereira de Freitas _____

Doutora em Administração, Universidade Federal da Bahia

Faculdades Jorge Amado

Kátia de Carvalho _____

Doutora em Ciência da Informação, Universidade Federal do Rio de Janeiro

Universidade Federal da Bahia

Othon Fernando Jambeiro Barbosa - Orientador _____

Doutor em Comunicação, University of Westminster

Universidade Federal da Bahia

Salvador, 14 de Maio de 2004

A

Patrícia e Nathália, por tantas “ausências”.

A meus pais pela ajuda constante.

AGRADECIMENTOS

São muitas pessoas a quem agradecer, mas posso começar por meus pais, Carlos e Telma, que com certeza foram as pessoas mais importantes para que eu conseguisse chegar no Mestrado. Primeiro por que me deram durante toda a vida as condições necessárias para que eu estudasse. Depois pelo o apoio no Mestrado, fundamental desde a inscrição até o final do curso. Porém, o mais importante foi o exemplo dado por eles, que durante toda a vida foram duas pessoas que aliaram honestidade, disciplina e trabalho duro para conquistar as coisas na vida, exemplo que foi fundamental para moldar meu caráter.

A minha filha Nathália e minha esposa, Patrícia, devo agradecer pela crença e confiança que têm em mim e acima de tudo pela paciência que tiveram durante essa jornada, na qual tive que abdicar de um tempo disponível para elas para estudar ou trabalhar, trabalhar ou estudar.

Não posso esquecer do pessoal da VIVO, especialmente Iara, Luciana e Rosana, que também me deram grande incentivo e me permitiram conciliar trabalho e estudos.

Preciso agradecer a todos no ICI (uma escola que tanto gosto e tenho orgulho de pertencer), professores e funcionários, bem como colegas, pois todos foram fundamentais para meu sucesso (não vou citar nomes pois ficaria muito extenso).

Dentro do ICI, no entanto, gostaria de fazer um agradecimento especial ao grande Mestre Othon Jambeiro, que foi uma pessoa decisiva para meu sucesso. Agradecer não apenas por ter me ensinado tanto e ter compartilhado seu vasto conhecimento comigo, mas pela confiança depositada, pelas orientações e por todas as oportunidades que me foram dadas por ele. Acima de tudo, lhe agradecer por ter sido ao mesmo tempo paciente e firme nas suas lições, para que eu seguisse o caminho correto na jornada do saber.

RESUMO

O trabalho analisa a reestruturação dos Estados Nacionais, entre as décadas de 80 e 90, que elimina a existência de um modelo de forte intervenção e busca adotar modelos mais flexíveis de configuração estatal. Essas mudanças foram estimuladas, de um lado, pela crise do chamado Estado do Bem Estar (uma crise de financiamento, em sua essência) e, de outro, por pressões decorrentes do surgimento da Sociedade da Informação. As reformas adotadas para implementação da mudança no conceito de Estado foram, em grande medida, liberais. Porém, o neoliberalismo não conseguiu atingir seus objetivos com plenitude, pois existia a consciência da impossibilidade prática da adoção de um Estado mínimo. O que surge, na verdade, é um Estado Regulador que, baseado em ideais de transparência, flexibilidade e eficiência, irá garantir certa autonomia aos mercados, não esquecendo, porém, de ser firme quando houver necessidade de resguardar o interesse público. Um caso particular dessa reforma ocorre no setor das telecomunicações, área vital para a constituição da Sociedade da Informação. A reforma desse setor evidencia a retirada do Estado, como fornecedor de produtos e serviços, deixando evidente o seu caráter neoliberal, criando porém, uma agência pública, a ANATEL, com a missão de, em nome do Estado Nacional, ser o órgão regulador de telecomunicações no Brasil. Além disso, a agência tem o importante papel de garantir o desenvolvimento do setor de forma a assegurar sua constante evolução e perenidade, para que se mantenha, em pleno funcionamento, a base infra-estrutural da Sociedade da Informação. O trabalho estuda as possibilidades de a ANATEL exercer essa representação. Duas questões principais são priorizadas e analisadas: 1. se sua estrutura legal é consistente com as teorias de regulação; e 2. se ela possui os meios de interação com a sociedade e em que medida as ferramentas de que dispõe para isto estão sendo utilizadas. Conclui-se que a ANATEL é dotada dos instrumentos necessários à representação do Estado, porém deixa a desejar na participação da sociedade civil no processo regulatório.

Palavras-chave: Sociedade da Informação, Agências Reguladoras, Estado, Telecomunicações, Reforma do Estado, ANATEL

ABSTRACT

This paper analyses the re-structuring of the National States, between the 1980s and 1990s, which eliminated the existence of a model of strong intervention and aimed more flexible models. These changes were stimulated by both the Welfare State's crises (a financing crises) and by pressures which arose from the appearance of the Information Society. The adopted reforms in order to implement a change in the concept of State were mostly liberal. Nevertheless, neoliberalism could not achieve its goals totally, since the impossibility of the practical adoption of a minimum State was already known. A Regulatory State is what arose. This Regulatory State, based on transparency, flexibility and efficiency, would guarantee certain autonomy to the markets and, whenever it were necessary to protect the public's interest, be also firm. A particular case of this reformation occurred in the telecommunications sector, a vital area for the constitution of the Information Society. The reformation in this sector demonstrated the removal of the State as a supplier of products and service, which made its liberal character evident as it created a public agency (ANATEL). This agency, on behalf of the National State, is supposed to regulate the telecommunications in Brazil and, at the same time, guarantee the development of the sector in order to assure its constant evolution and perpetuity and keep the infrastructural basis of the Information Society working. This paper is a study of ANATEL representing the State. It analyses and focuses mainly on: 1. whether ANATEL's legal structure is consistent with the regulation theories; 2. whether it has the means of interaction with society and in what ways the instruments it has for that interaction have been used. It has come to the conclusion that ANATEL does possess the necessary instruments to represent the State but it fails in terms of the participation of the civil society in the regulation process.

KEYWORDS: Information Society, Regulatory Agencies, State, Telecommunication, Reformation of the State, ANATEL

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Mecanismo de Controle Sociais	80
FIGURA 2 – Estrutura Organizacional STB	90
FIGURA 3 – Níveis de Planejamento Telebrás	91
FIGURA 4 – Distribuição da Telefonia Móvel por Região	104
FIGURA 5 – Distribuição da Telefonia Fixa por Região	104
FIGURA 6 – Organograma da ANATEL	117
FIGURA 7 – Atendimentos Prestados pela ANATEL	149

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Delimitação das Atividades do Estado	78
QUADRO 2 – Fases Planejamento Telebrás	93
QUADRO 3 – Comparativo Características de uma Agência Reguladora versus LGT	137

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Privatização da Telefonia Fixa	106
TABELA 2 – Concessão Empresas Espelho	106
TABELA 3 – Privatização Telefonia Celular – Banda A	107
TABELA 4 – Telefonia Celular – Banda B	108
TABELA 5 – Estatísticas Portal de Acesso - ANATEL	148
TABELA 6 – Interação da ANATEL com outros Órgãos	150
TABELA 7 – Final da Avaliação de Agências e Órgãos	155

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP	Agência Nacional de Petróleo
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CPqD	Centro de Pesquisa e Desenvolvimento
EUA	Estados Unidos da América
FCC	Federal Communication Commission
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNT	Fundo Nacional de Telecomunicação
G7	Grupo dos Sete
IDEC	Instituto de Defesa do Consumidor
LGT	Lei Geral de Telecomunicações de 1997
SEPLAN	Secretaria de Planejamento
SEST	Secretaria de Coordenação e Controle das Empresas Estatais
STB	Sistema de Telecomunicações Brasileiro
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
WiFi	Wireless Fidelity
WWW	World Wide Web

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
OBJETIVOS.....	21
HIPÓTESES.....	22
JUSTIFICATIVA.....	22
METODOLOGIA	25
1 UMA BREVE ANÁLISE SOBRE A EVOLUÇÃO DO ESTADO	26
1.1 O ADVENTO DO ESTADO INTERVENTOR: UMA RESPOSTA À CRISE LIBERAL.....	27
1.2 O ESTADO DO BEM ESTAR E A SOCIAL DEMOCRACIA	30
1.3 CRISE DO <i>WELFARE STATE</i> , O ADVENTO DE NOVOS MODELOS DE INTERVENÇÃO	32
1.3.1 Motivos da crise.....	34
1.4 A PROPOSTA NEOLIBERAL: UM MUNDO DESREGULAMENTADO E PRIVATIZADO.....	37
1.4.1 Privatização de setores estratégicos: o panorama mundial.....	39
1.4.2 Privatizações na América Latina: ligações com o consenso de Washington.....	42
1.5 ALGUMAS CONCLUSÕES SOBRE A BREVE ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DO ESTADO.....	44
2 SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO E CRISE DO ESTADO	46
2.1 ALGUMAS DEFINIÇÕES SOBRE SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO.....	46
2.2 SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO E CRISE DO ESTADO: DETALHANDO	

	ESSA RELAÇÃO	52
2.3	ALGUMAS CONCLUSÕES SOBRE ESTADO E SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO	64
3	REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO: DA ABERTURA ECONÔMICA A UM ESTADO REGULADOR	67
3.1	CRISE DO ESTADO INTERVENTOR NO BRASIL	69
3.2	O FIM DA ECONOMIA FECHADA: A ABERTURA DOS MERCADOS NO GOVERNO COLLOR.....	72
3.3	O GOVERNO ITAMAR E A CRIAÇÃO DO REAL: ESTABILIZAÇÃO E ALICERCES PARA UMA FUTURA POLÍTICA DE PRIVATIZAÇÕES /REFORMA DO ESTADO.....	73
3.4	A LÓGICA DA ESTABILIDADE E DAS PRIVATIZAÇÕES NO GOVERNO FHC	73
3.4.1	Privatizações de setores estratégicos.....	74
3.4.2	Reforma gerencial do Estado brasileiro	75
3.4.3	Agências reguladoras: uma nova forma de inserção governamental no Brasil.....	83
4	PRIVATIZAÇÃO DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL: O SURGIMENTO DA ANATEL COMO UM REPRESENTANTE DA NOVA FACETA DO ESTADO REGULADOR	84
4.1	ANTECEDENTES HISTÓRICOS DA TELEBRÁS	85
4.2	O SISTEMA TELEBRÁS.....	87
4.3	O ESGOTAMENTO DO SISTEMA TELEBRÁS	95
4.4	A PRIVATIZAÇÃO DO STB NO GOVERNO FHC	97
4.4.1	Justificativas – uma análise da exposição de motivos	99
4.4.2	A privatização em si.....	101
4.4.3	Panorama após a privatização	107
4.4.4	Criação da ANATEL como órgão regulador, representação do Estado na Sociedade da Informação	109

5	UMA ANÁLISE ESTRUTURAL DA ANATEL: ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E MARCO LEGAL SOBRE A ÓTICA DAS PREMISSAS TEÓRICAS DE REGULAÇÃO	112
5.1	PRINCIPAIS FUNÇÕES E OBJETIVOS.....	112
5.2	ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA ANATEL	115
5.3	A QUESTÃO DA INDEPENDÊNCIA E DA AUTONOMIA.....	118
5.4	LGT E TEORIAS DE REGULAÇÃO	121
5.4.1	Por que regular mercados?	122
5.4.2	Algumas premissas sobre regulação de serviços públicos.....	128
5.4.3	Uma análise da LGT sob a ótica das teorias de regulação.....	135
6	ANATEL E PARTICIPAÇÃO SOCIAL	140
6.1	AMPLIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ECONOMIA: ABERTURA DE NOVOS ESPAÇOS PÚBLICOS PARA PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA VIA ANATEL – POSSIBILIDADE OU REALIDADE?	145
	CONCLUSÕES.....	156
	REFERÊNCIAS.....	163
	ANEXOS	169

INTRODUÇÃO

A partir da década de 80 pode-se observar que o Estado, em todo o mundo, pouco a pouco abandona o seu caráter empresarial e passa a adotar uma postura mais gerencial, na qual figura como uma espécie de condutor, fazendo de forma mais discreta e menos interventora o papel da mão invisível preconizada por Adam Smith. Ao adotar essa nova diretriz, o Estado deixa de ser o executor de uma série de empreitadas econômicas, para transferir a terceiros (no caso a iniciativa privada) determinadas atividades, porém, sem deixar de exercer uma vigilância constante do interesse público (excluindo-se assim uma via neoliberal em seu sentido pleno). Vale notar, portanto, que o Estado não abdica do interesse público ao transferir determinadas responsabilidades que outrora lhe cabiam. Pelo contrário, a idéia subjacente é a de que, na verdade, ele está buscando alcançar o “bem-estar social” por uma nova lógica, nem tanto liberalizante, nem tanto keynesiana.

Nesse contexto de reformulação um aspecto marcante foram as privatizações de cunho neoliberal, que sacramentaram o fim da era do “Estado Empresarial” tanto na Europa, quanto na América Latina e no Brasil. Porém, no caso brasileiro, as privatizações não significaram que o Estado simplesmente deixou de atuar em determinados mercados. Pelo contrário, ele passou a desempenhar uma tutela desses segmentos econômicos, por meio de órgãos ligados a sua estrutura (especialmente ao Executivo) que passaram a representá-lo nessa função de gerenciamento. Sendo assim, surgem os entes reguladores no Brasil, que irão se materializar na forma das diversas agências a exemplo da ANP, ANEEL, ANTAQ, ANA, ANATEL, sendo esta última o objeto de interesse dessa dissertação.

Em relação às privatizações, o setor de telecomunicações pode ser considerado o caso mais notório no país e ele é fundamental não apenas para o entendimento da

faceta reguladora do Estado mas, principalmente, para a constituição da própria Sociedade da Informação, na qual se pressupõe que a conjugação de micro-eletrônica, informática e telecomunicações formam a sua base de sustentação.

O que se põe em questão nesse trabalho não é se a reforma do setor de telecomunicações foi feita da forma mais ou menos adequada ao país. A questão que se coloca é que a reforma do setor foi feita e se insere (apesar de suas especificidades) numa lógica maior de reforma do Estado.

A ANATEL é ao mesmo tempo representante do Estado reformado (regulador) e fundamental para a Sociedade da Informação. Partindo desse pressuposto a seguinte questão se coloca: **A ANATEL possui os meios para representar o Estado no setor de telecomunicações de maneira adequado à constituição da Sociedade da Informação no Brasil?**

A dissertação está estruturada em seis capítulos, além da Introdução, Objetivos, Hipóteses, Metodologia e Conclusão.

O capítulo 1, **Uma breve análise sobre a evolução do Estado**, busca sintetizar a evolução do conceito de Estado desde o fim do Estado Liberal, que teve seu marco com a quebra da bolsa de Nova York em 1929, passando pela solução keynesiana e finalizando com a crise do próprio keynesianismo e do Welfare State. A solução proposta aos problemas do Estado do Bem-Estar é, a princípio, fundamentalmente neoliberal, mas o que se evidencia, na verdade, é a formação de um Estado Regulador.

A partir da implementação da idéia de um Estado Regulador os fatores preponderantes para sua formação vão ser explorados. Tem destaque a questão da crise fiscal do Estado, fortemente baseada numa análise muito bem posta por Bresser Pereira, que fornece a explicação econômica para a necessidade de reforma do Estado.

No capítulo 2, **Sociedade da Informação e crise do Estado**, se põe em questão o surgimento da Sociedade da Informação, que terá uma forte influência na reformulação dos Estados. Essa análise está bastante focada a partir de Castells, porém outros autores que tratam da Sociedade da Informação serão utilizados.

No capítulo 3, **Reforma do Estado Brasileiro: da abertura econômica a um Estado regulador**, a reforma do Estado será analisada de uma forma mais específica, ao tratar do caso brasileiro. A análise parte da abertura econômica engendrada pelo governo Collor e termina com o surgimento do Estado Regulador. Merecerão destaque no capítulo as privatizações ocorridas durante as gestões de Fernando Henrique Cardoso, bem como as reformas gerenciais preconizadas por esse governo (essas reformas buscam dar mais agilidade ao Estado para que ele possa fazer face a novos desafios, como o da Sociedade da Informação). Na parte relativa à reforma, os cadernos do MARE (Ministério de Administração e Reforma do Estado) terão grande relevância.

O capítulo termina dando um panorama bastante abrangente das principais reformas planejadas e permite o ensejo para que a reforma implementada no setor de telecomunicações seja estudada.

No capítulo 4, **Privatização do setor de telecomunicações no Brasil: o surgimento da ANATEL como um representante da nova faceta do Estado regulador**, coloca-se em questão um caso concreto decorrente da reforma do Estado, exemplificado pelo setor de telecomunicações. Entender essa reforma vai ser fundamental, primeiro por que ela foi o caso mais emblemático no Brasil, segundo por que ela é fundamental para entender-se o surgimento da ANATEL.

A análise da reforma do setor de telecomunicações se inicia com a criação do Sistema Telebrás e os desdobramentos que o estabelecimento dessa *holding* trouxe para o setor.

O fim do Sistema Telebrás, que implicou na re-privatização do setor, também será analisado, até mesmo por que foi essa reforma que se coadunou com as políticas macroeconômicas, de um lado, e com as modificações administrativas pretendidas, por outro (levando à criação da ANATEL).

O capítulo é finalizado justamente com a criação da ANATEL e a constatação de como ela emerge dessa ligação entre a reforma das telecomunicações e o advento de um Estado não interventor.

Os principais autores utilizados para as análises desse capítulo foram Bolaño, Del Fiol e Ferraz, Freitas, Almeida e Furtado.

No capítulo 5, **Uma análise estrutural da ANATEL: estrutura organizacional e marco legal sobre a ótica das premissas teóricas de regulação**, o que se efetua é, primeiro um descritivo organizacional da ANATEL, sua missão, objetivos, estrutura organizacional, para em seguida serem delineados conceitos sobre regulação de serviços públicos e sobre teorias de regulação em geral. A partir desse delineamento é construído um quadro no qual se comparam pressupostos teóricos sobre agências reguladoras *versus* as disposições presentes na LGT de 1997 (Lei Geral de Telecomunicações). O que se avalia é se em termos teóricos e legais a agência dispõe ou não dos meios para atingir seus objetivos. Foram autores destacados nesse capítulo, Cavalcanti Fadul, Graham, Murdock, Bolaño, Herscovici, Motta, Paulo e Alexandrino, Jambeiro, Viscusi e Freitas.

No capítulo 6, **ANATEL e participação social**, o que se analisa é a capacidade da agência de interagir com os cidadãos brasileiros. Busca-se avaliar em que medida os espaços-públicos criados pela agência (audiências, consultas públicas, biblioteca da ANATEL, etc.) cumprem o papel de novo fórum de participação social. Para fazer essa análise foram utilizadas notícias veiculadas em revistas de grande circulação como Veja e Exame; além dos jornais Gazeta mercantil e A Tarde, ainda que de forma espaçada do ano de 1997 até Abril de 2004, além de pesquisa sobre agências reguladoras

realizada pelo IDEC¹ no ano de 2003. O Balanço 2001 da ANATEL também foi uma ferramenta utilizada, bem como o relatório semestral da Ouvidoria de agosto de 2003.

Por fim, são apresentadas as **Conclusões**, onde se faz uma revisão geral do trabalho e se consolidam as visões observadas em cada capítulo, bem como um fechamento em relação às hipóteses apresentadas e o problema.

OBJETIVOS

Posto o problema principal que motivou esse trabalho podem se estabelecer alguns objetivos.

O objetivo geral é analisar a ANATEL em termos de legislação e ampliação de espaços públicos, partindo-se de uma revisão sobre: reforma do Estado, Sociedade da Informação e reforma das telecomunicações no Brasil.

Esse objetivo geral, porém, pode ser desmembrado em pontos mais específicos que, ao serem conjugados, irão dar conta de responder ao problema posto. Especificamente os seguintes objetivos devem ser alcançados:

- Analisar a reformulação dos Estados nacionais, que se deslocaram de um viés interventor para um viés regulador, bem como os motivos e ações adotadas para essa re-estruturação (com destaque para a Sociedade da Informação). A mesma análise se aplica ao Brasil, porém sem repetir conceituações teóricas já vistas no panorama geral (esse objetivo será alcançado ao longo dos capítulos 1, 2 e 3);
- Analisar a reforma do setor de telecomunicações no Brasil e demonstrar sua ligação com a implementação de um Estado Regulador, (esse tema será tratado no capítulo 4);

¹ Instituto de Defesa do Consumidor

- Analisar a ANATEL do ponto de vista estrutural, institucional e legal (capítulo 5);
- Analisar a ANATEL sob a ótica da ampliação dos espaços-públicos (capítulos 6) .

Esses objetivos levam a algumas hipóteses que irão servir para nortear o trabalho e verificar quais tipos de respostas podem ser obtidas a partir do problema proposto.

HIPÓTESES

O trabalho se baseia nas duas hipóteses abaixo:

1. Em termos de legislação a ANATEL é dotada de uma estrutura que lhe permite o cumprimento de seus objetivos estabelecidos na LGT e que estão de acordo com as premissas teóricas sobre regulação;
2. Ao mesmo tempo em que possui os instrumentos para ampliar os espaços públicos, a participação da sociedade no processo de regulação ainda não se dá de forma plena.

JUSTIFICATIVA

Estudar a reforma do Estado é importante para a sociedade como um todo e para a Ciência da Informação em particular, pois o mesmo é o grande condutor (no sentido de ser coordenador e estimulador num ambiente de regulação) da criação dos pilares da Sociedade da Informação no Brasil. Para assumir esse papel de

coordenação o Estado se vê obrigado a reformar-se, tornando-se mais transparente e eficaz, contexto no qual surgem as agências reguladoras.

Na escolha pelo setor de telecomunicações, dois aspectos devem ser considerados. Em primeiro lugar a reforma das telecomunicações no Brasil espelha todos os passos que se pretendiam dar, num contexto determinado, no que tange a reforma do Estado. O que ocorreu no setor foi a retirada do Estado enquanto ofertante direto dos serviços de telecomunicações, para que exercesse um papel de regulação do setor, não abdicando porém do seu poder de intervenção (claro que se levando em conta limitações contratuais). Esse caráter interventor irá aparecer, por exemplo: na sua discricionariedade no estabelecimento de tarifas; na fixação de metas de qualidade e universalização; no poder de fiscalização e punição. A regulação, por sua vez, está atribuída a agência específica, ANATEL. O outro motivador da escolha pelo setor de telecomunicações, e esse é o mais importante, é que essa indústria fornece a infraestrutura para que a Sociedade da Informação possa se desenvolver. É impossível pensar em Sociedade da Informação, sem levar em conta, por exemplo, a implementação de uma rede capilarizada e de boa qualidade de telefonia fixa ou a mobilidade da telefonia móvel. Ao se tomar como exemplo um dos grandes ícones da sociedade virtual e informacional, a Internet, fica patente que esta não passa de uma mera possibilidade, caso não existam as conexões em rede ou ainda as infra-estruturas de *WiFi* providas pelas operadoras de telefonia.

Portanto, entender a reforma do setor de telecomunicações (que é uma consequência da reforma do Estado como um todo) vai ser de fundamental importância para a construção da Sociedade da Informação no Brasil. O ente designado para exercer esse papel de coordenador na construção da infra-estrutura de telecomunicações no país é a ANATEL, justificando-se aí o estudo da mesma.

Antonelli explicita a importância das telecomunicações nos dias atuais quando afirma que:

Telecommunications networks like motorways in the fifties, electricity in the beginning of the century, railways in the nineteenth century, canals in mid eighteenth century are becoming the basic infrastructure of the modern economic system (ANTONELLI, 1992, p. 6)².

A ANATEL tem a obrigação legal e conceitual de garantir que o setor de telecomunicações atenda aos anseios sociais, e mais que isso, crie as condições para que a Sociedade da Informação possa se desenvolver adequadamente.

No que tange às linhas de pesquisa do Instituto de Ciência da Informação o trabalho se insere na linha “Informação e Contextos Sócio-Econômicos”. Essa linha compreende “estudos da história e das relações **da informação com a economia, com os processos políticos**, com a inclusão social e digital, com a vida social e cultural, e com a identidade nacional. **Abrange a compreensão do Estado, das empresas e da sociedade civil na organização, gestão e regulação nacional e internacional da informação**”.

Ao tratar da reforma do Estado, que tem um viés tanto econômico quanto social o trabalho abrange a questão da compreensão do Estado prevista na linha. Além disso, devido ao fato de focar a ANATEL, a dissertação envolve outros aspectos da linha de pesquisa que residem justamente na relação entre empresas, sociedade civil e Estado, especialmente no que tange a questão da regulação.

A importância desse trabalho para a Ciência da Informação no Brasil, fica evidente pois o que se estuda são condicionantes políticos que afetam a infra-estrutura informacional no país, que por sua vez têm impacto direto na elaboração e implementação de uma Sociedade da Informação. A ANATEL dispõe de mecanismos para a transferência e disseminação da informação, a exemplo da biblioteca, que possibilitam uma interação direta e transparente com a sociedade.

² Redes de telecomunicações como os motores nos anos 50, eletricidade no começo do século, estradas de ferro no século XIX, canais no meio do século XVIII estão se tornando a infra-estrutura básica do sistema econômico moderno. Nota: tradução livre de responsabilidade do autor.

METODOLOGIA

Em termos de metodologia a dissertação foi concebida de acordo com os passos abaixo:

1. Revisão bibliográfica

A revisão bibliográfica concentrou-se em:

- Livros e artigos relativos a telecomunicações, Sociedade da Informação, regulação pública;
- Dissertações e teses de mestrado concernentes ao tema;;
- Pesquisa em revistas e jornais de grande circulação, dentre eles Veja, A Tarde e Gazeta Mercantil no período de 1997 a início de 2004;

2. Visitas exploratórias

- a ANATEL de Brasília, ao Ministério das Telecomunicações e a sede da ANATEL em Salvador;
- participação em uma audiência pública no Rio de Janeiro;

3. Utilização de pesquisa do IDEC sobre agência reguladoras que forneceram uma base quantitativa para o trabalho (detalhes da pesquisa podem ser vistos no capítulo 6 e nos Anexos);

4. Consolidação do trabalho.

1 UMA BREVE ANÁLISE SOBRE A EVOLUÇÃO DO ESTADO

O objetivo desse capítulo é delimitar os elementos que foram preponderantes para que o Estado caminhasse de uma postura interventora, conforme previsto nas políticas keynesianas, para uma postura que pode ser definida como reguladora, que também se coloca em contraposição ao Estado Liberal (ainda que utilize diversos elementos deste).

Entender essa evolução do Estado, ainda que de forma breve, é primordial para que se compreenda o advento da ANATEL pois ela é uma consequência direta de uma “nova” formulação de intervenção econômica por parte do Estado.

Para que este entendimento seja claro o capítulo estará estruturado, em linhas gerais, em três grandes pontos: a crise do Estado liberal e como o Estado interventor keynesiano surge como resposta a este. Em seguida se analisam os principais pontos do keynesianismo e suas relações tanto com o *Welfare State*, quanto com a Social Democracia (PRZEWORSKI, 1991). Por fim são enumerados os principais aspectos da crise do *Welfare State* e do keynesianismo para, a partir daí, analisar-se tanto a resposta liberal à crise (o neoliberalismo) quanto a via alternativa que denominamos Estado Regulador.

É interessante notar que o Estado interventor entra em crise não apenas por questões financeiras e econômicas, mas também é pressionado por fatores tecnológicos diversos (como o rápido desenvolvimento da microeletrônica, da informática e o crescimento das telecomunicações nos anos 60).

Além disso, é importante observar que muitas das soluções liberais foram adotadas, a exemplo de: privatizações, desregulamentação, ajuste fiscal. No Brasil

essas políticas se tornaram evidentes a partir da década de 90, em especial no governo Fernando Henrique. O Estado, porém, deixa de intervir diretamente (como produtor), mas não se transforma num ente ausente. O que ocorre na verdade, é o fortalecimento do Estado por outras vias, no caso a regulação.

Para que o Estado seja atuante via regulação, as agências reguladoras devem ser fortes e de fato representar os interesses da Sociedade e do Estado (preservação do interesse público), tendo a capacidade de concilia-los com as necessidades do Mercado.

Para entender como o caráter regulador do Estado se consolida é necessário compreender o seu antecessor, o Estado interventor Keynesiano. Vale lembrar que o keynesianismo também foi uma resposta à crise de uma outra forma de intervenção, o Estado liberal do século XIX.

1.1 O ADVENTO DO ESTADO INTERVENTOR: UMA RESPOSTA À CRISE LIBERAL

Após o *crash* da bolsa de Nova York em 1929 o mundo finalmente se deu conta de uma crise que já se anunciava em anos anteriores. O modelo liberal puro, vigente até então, pregava a crença ilimitada na capacidade do mercado em ser o alocador ideal de recursos da sociedade. A idéia básica era a de que o Estado deveria ser o menor possível³. Ele deveria limitar-se ao provimento dos chamados bens públicos puros, a saber, aqueles que não podiam ser individualizados de forma a serem providos pela iniciativa privada (por exemplo, defesa externa) ou que necessitassem de uma certa isonomia e universalidade em termos conceituais (como no caso da justiça).

Os demais serviços iriam, naturalmente, ser providos de acordo com a lógica inexorável da oferta e da procura até se atingir uma situação de equilíbrio que deixaria todos satisfeitos. Portanto, sendo a lógica dos mercados perfeitamente segura e

levando-se em conta que no longo prazo, dados os ajustes necessários, uma situação de equilíbrio será atingida, é natural imaginar que o Estado não tem nenhuma função maior de alocação. Em outras palavras, a não intervenção do Estado na economia é um dos pontos essenciais da lógica liberal clássica.

A quebra da bolsa de Nova York veio demonstrar que tal crença não era verdadeira e a depressão que se seguiu, abalando o casamento entre capitalismo e liberalismo, existente até então, tornou evidente que o desenvolvimento da economia precisava estar associado a um ente maior de coordenação, que estabelecesse regras e interviesse quando necessário (ou seja, quando algo punha em risco a integridade e o funcionamento de todo o sistema). Esse ente vai se consubstanciar justamente na figura do Estado Interventor que em resposta a um momento de grande delicadeza na economia mundial assume uma postura de forte intervencionismo.

Sobre essa crise Bolaño ensina:

A crise dos anos 30 representa um momento de ruptura fundamental e definitiva em relação ao liberalismo econômico que caracterizou até então a ação do Estados nacionais nos países capitalistas, ação essa respaldada teoricamente pelo paradigma da escola neoclássica que predominou incólume até então no meio acadêmico, entre os economistas, contra uma economia marxista restrita aos círculos revolucionários e a intelectualidade dos partidos de esquerda (BOLAÑO, 2000, p. 74).

Essa postura interventora, que se coloca como a opção vencedora para a crise do Estado liberal, encontra grande respaldo na obra do economista inglês John Maynard Keynes.

Em sua obra Keynes ressalta que para vencer a depressão que se instalara no mundo capitalista era necessária, de forma imediata, uma forte intervenção estatal para ampliar o consumo e aumentar o nível de empregos. Com mais empregos se aumentaria o consumo e assim por diante. Um vetor chave para que esse ciclo virtuoso se instalasse era o fator investimento. Era necessário que fossem feitos investimentos

³ Essa é a idéia do Estado Mínimo preconizado pelos liberais

de grande vulto para que surgissem empregos, ampliando o consumo e gerando novos investimentos. Porém, qual poderia ser a entidade capaz de exercer investimentos num momento de alta desconfiança no mercado e no qual se experimentava as conseqüências de uma bolsa especulativa que estourou em 1929? É nesse sentido que entra o Estado, como única entidade capaz de fazer os investimentos necessários e assumir esse risco para que o sistema econômico voltasse a girar de forma adequada.

Em termos gerais as políticas keynesianas podem ser resumidas nos tópicos abaixo:

- forte intervenção estatal – o Estado passa a fazer investimentos diretos e de grande vulto, visando aquecer a economia. O objetivo desses investimentos era aumentar o número de empregos e por conseguinte o consumo;
- busca do pleno emprego – quanto maior o número de pessoas empregadas, maior o consumo (especialmente num momento altamente recessivo e onde provavelmente não se destinariam muitos valores para poupança). À medida que o consumo aumenta, as possibilidades de investimentos também se ampliam, fazendo com que esse círculo positivo continue girando;
- Investimento - conforme ressaltado, o investimento deveria vir do Estado e tanto faz se ele se destinasse ao *Warfare* ou ao *Welfare State*, o importante é que investimentos fossem feitos.

O Estado passa a ter um papel de intervenção muito maior e na verdade não irá apenas garantir os contratos, mas irá ser o executor de muitos destes, justamente para preencher espaços vitais, que não estavam sendo atendidos pelo capital privado.

Esse novo posicionamento vai se materializar de forma mais clara em uma série de políticas com nomes diferentes mas que, na essência, buscavam uma saída à crise

dos anos 30: no *New Deal* americano, no nazismo ou posteriormente no *Welfare State* europeu (BOLAÑO, 2000).

No Brasil as políticas intervencionistas podem ser percebidas a partir do final dos anos 30, porém vão se consolidar no período Vargas. (BOLAÑO, 2000).

Nos anos 50 o Estado brasileiro irá de fato assumir o papel de mediador entre capital e trabalho, principalmente com a estrutura herdada do Estado Novo, aprofundando seu raio de ação tanto nas questões de legislação, quanto de coordenação econômica e de provimento infra-estrutural (OLIVEIRA, 1991).

Se nos Estados Unidos os ideais de intervenção do Estado tiveram um forte foco econômico e no campo social a assistência foi ampliada, é na Europa que se observa o ápice das políticas de intervenção, não apenas no que tange aos investimentos, mas especialmente em relação à rede de proteção gerada pelo *Welfare State*.

O caso europeu é bastante particular, pois o *Welfare State* se associou à social democracia para ser um contraponto ao mundo comunista (que se tornou uma das potências hegemônicas, após a segunda guerra mundial). É interessante analisar-se o *Welfare State* pois ele é o ápice de políticas de intervenção e provimento por parte do Estado e o questionamento do mesmo é que levará a um modelo de menor intervenção direta.

1.2 O ESTADO DO BEM ESTAR E A SOCIAL DEMOCRACIA

O Estado do bem-estar social surge de maneira mais evidente na Europa, apesar de em outras partes do mundo, como no Brasil, algumas de suas proposições terem sido implantadas.

No caso Europeu, porém, o Estado do bem-estar se instaura para fazer face a duas situações peculiares da época: por um lado para fazer frente à crise que se abateu sobre o Estado liberal clássico, que, como visto, se encontrava em descrédito e falido após o *crash* de 1929, aliado ao fato de que a solução nazista foi derrotada na Segunda Guerra; por outro lado, para fazer frente e servir de vitrine do mundo ocidental, ante o avanço da antiga URSS -União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (BOLAÑO, 2000).

O Estado do bem-estar social, no entanto, não é um casamento perfeito apenas entre Estado e políticas keynesianas, mas na Europa, ele também se reflete numa espécie de união com a social-democracia.

A social-democracia por seu turno nada mais é do que uma versão capitalista ocidental de ideais socialistas, seguindo uma linha de desenvolvimento na qual o Estado era o grande provedor de bens públicos (PRZEWORSKI, 1991). Deve-se lembrar que o conceito de bens públicos se expandiu após a mudança de uma política liberal para uma postura intervencionista⁴. Se durante o Estado liberal os bens-públicos se restringiam, por exemplo, à segurança, justiça e defesa, no Estado social-democrata do bem-estar o conceito de bens-públicos se expande acrescentando às suas tarefas: saúde, educação, seguridade social, lazer, moradia, de forma a garantir ao cidadão não apenas o básico, mas um padrão de vida e de seguridade invejáveis. Foi essa política que possibilitou, por exemplo, o alto padrão de vida ostentado pela Berlim ocidental durante a guerra fria.

Przeworski deixa esse casamento entre capitalismo e social-democracia bastante transparente na passagem abaixo:

[...] a estrutura dos sistemas capitalistas instituídos pelos sociais democratas foi a seguinte: (1) o Estado responsabilizava-se pelas atividades que não são lucrativas para as empresas privadas, mas que se fazem necessárias para a economia como um todo; (2) o governo regula, especialmente por meio de

⁴ É nesse momento que o conceito de serviços públicos passa a ter o caráter de universalidade e de interesse público.

políticas anticíclicas, o funcionamento do setor privado; (3) o Estado, aplicando medidas pautadas pela teoria do bem-estar, atenua os efeitos distributivos do funcionamento do mercado (PRZEWORSKI, 1991, p. 57).

Os europeus puderam sustentar esse padrão de vida em grande medida pelos financiamentos recebidos dos EUA após a segunda guerra mundial via plano Marshal. O interessante é notar que o plano Marshal, apesar de reconstruir a Europa em termos de parque industrial, logicamente prezava os interesses americanos. Porém, dada a ameaça comunista, foi possível aos europeus (e claro, também por uma decisão dos mesmos em prezar pelo seu capital) se reestruturarem de forma a criar, reerguer ou readquirir suas empresas.

Esse modelo, no entanto, entra em crise, especialmente após os sucessivos choques do petróleo na década de 70. A isso se soma uma retração mundial nos anos 80, em especial na América Latina, e que irá enfraquecer a chamada social-democracia na Europa, e outros governos que seguiam linha semelhante no mundo, abrindo espaço para um novo questionamento liberal do Estado (JAMBEIRO; FERREIRA, 2003). Foi nesse mesmo período que o mundo soviético entrou em crise.

1.3 CRISE DO *WELFARE STATE*, O ADVENTO DE NOVOS MODELOS DE INTERVENÇÃO

Da mesma forma que o Estado-Liberal entrou em crise, o Estado do Bem Estar Social passa a ser fortemente questionado, em meados da década de oitenta, principalmente por que as condições agora eram bastante diversas em termos de capacidade de financiamento do Estado.

Os motivos dessa crise podem remontar aos sucessivos choques do petróleo, que estimularam posturas econômicas de caráter mais conservador e ortodoxo - atrelados a posicionamentos neoliberais (JAMBEIRO; FERREIRA, 2003). A Sociedade da Informação também será uma fonte de pressão sobre o Estado Interventor (ver

capítulo 2) , pois possibilita que a sociedade civil esteja mais bem informada e exerça uma maior cobrança sobre os governos. Outro aspecto foi à crise fiscal que se abateu sobre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, em especial a partir dos anos 80 diminuindo a capacidade de financiamento do Estado.

Além disso, novos padrões de competição, impostos principalmente pelos japoneses, obrigaram americanos e europeus a reformular suas estratégias industriais . Isso envolvia diminuição de custos e alterações nas condições de trabalho (especialmente redução na concessão de benefícios), atingindo elementos essenciais do Estado do bem-estar.

A crise do Estado nesse período está associada à própria crise dos serviços públicos⁵:

[...] não se pode negar o fato de a crise do Estado moderno ser fortemente evidenciada pela crise dos serviços públicos, sobre os quais o Estado intervencionista (*État-providence*, *Welfare State*, Estado do Bem-Estar social, Estado nacional-desenvolvimentista) assentou uma de suas bases mais sólidas (CAVALCANTI FADUL, 1999, p. 70-71).

Na verdade o problema reside no aumento exacerbado das demandas por serviços públicos, demandas sociais ante as quais os Estados acabam se tornando impotentes e incapazes de atender. Essa crise no provimento de serviços públicos é que irá exercer pressões no cerne do Estado do Bem-Estar social, forçando sua reformulação (CAVALCANTI FADUL, 1999).

Esses fatores de pressão ao *Welfare State* obrigaram os Estados a se reformularem e estruturarem-se de modo a enfrentar novos desafios. Como já foi ressaltado, isso representava uma certa desestatização da economia (no sentido de intervenção direta) e reformulação do papel do Estado, que não possuía os meios para ofertar todos os benefícios de outrora.

⁵ Os serviços públicos, na concepção utilizada atualmente, se refere a existência de certas necessidades sociais que se justificam pela existência de uma missão de interesse coletivo. Foi justamente essa visão

Dado esse panorama, é necessário analisar-se mais detalhadamente os motivos da crise do *Welfare State*, para posteriormente aprofundar-se as reações do Estado a essa crise e como isso desembocou na implementação de um Estado regulador.

1.3.1 Motivos da crise

Durante a década de oitenta a automação das indústrias, novos modelos gerencias e retração em termos de emprego, lembrando que o pleno emprego era a base do keynesianismo, vão ajudar a por em cheque o Estado do Bem-Estar, e mais que isso o próprio Estado, dentro de uma ótica neoliberal.

Outro aspecto que fere a lógica do Estado do Bem-Estar reside na globalização dos investimentos, pois as empresas começam a perceber que é possível investir em locais com menos regulamentações e impostos e obter no curto prazo o mesmo grau de qualidade e produtividade de países europeus e dos Estados Unidos:

A globalização da produção e do investimento também representa uma ameaça ao Estado do bem-estar social, um dos principais componentes das políticas dos Estado-Nação dos últimos 50 anos, e provavelmente o principal sustentáculo da legitimidade desse Estado nos países industrializados. Isso se deve ao fato de que está se tornando cada vez mais contraditória a idéia de que empresas possam atuar em mercados globalizados e integrados, tendo de arcar com grandes diferenciais de custo em termos de benefícios sociais, bem como trabalhar com diferentes níveis de regulamentação que variam de país para país (CASTELLS, 2001 b, p 296).

Essa situação põe em cheque não apenas o financiamento do Estado via impostos, como também a sua capacidade de impor muitos benefícios que aumentam o custo do trabalhador para as empresas e dão margem para que estas ocupem áreas onde tais redes de proteção não existem.

de interesse geral que levou a percepção errônea de que cabe ao Estado atender todos os anseios da população e equacionar todos os problemas postos por esta (CAVALCANTI FADUL, 1999, p.71).

Castells complementa esse raciocínio quando afirma:

Para economias em que os principais mercados de capital, bens e serviços estejam cada vez mais integrados a uma escala global, há pouco espaço para diferenças muito gritantes em termos de benefícios sociais entre Estados com níveis de produtividade de mão-de-obra e qualidade da produção relativamente semelhantes (CASTELLS, 2001 b, p. 297).

A grande questão é que o Estado vem tendo maiores dificuldades em lidar com capitais globais, o que o obriga a uma redefinição de suas políticas macroeconômicas:

O Estado-Nação vem sendo cada vez mais destituído de poder para exercer controle sobre a política monetária, definir o orçamento, organizar a produção e o comércio, arrecadar impostos de pessoas jurídicas e honrar seus compromissos visando proporcionar benefícios sociais. Em suma, o Estado-Nação perdeu a maior parte do seu poder econômico, embora detenha ainda certa autonomia para o estabelecimento de regulamentações e relativo controle sobre seus indivíduos (CASTELLS, 2001 b, p. 298).

Na verdade o que ocorre é uma homogeneização dos métodos produtivos, que em alguma medida leva a um deslocamento da produção física em si, mas não - e esse aspecto é relevante - a um deslocamento do capital (BOLAÑO, 2000). Em outras palavras, as grandes fortunas, a sede das empresas e o poder sobre o capital permanecem nos países desenvolvidos, garantindo-lhes um padrão de vida e um controle sobre os meios de produção que são difíceis de serem alcançados pelos demais países do globo.

Se a crise fiscal foi algo bastante específico, e verdadeiro, durante os anos 80 e solucionada em certa medida no início da década seguinte, o desafio, a partir de meados dos anos 90, era manter o controle sobre as economias:

A interdependência dos mercados financeiro e monetário em todo o mundo, operando como um todo em tempo real, estabelece o elo de ligação entre as diferentes unidades monetárias nacionais. As transações cambiais constantes envolvendo dólares, ienes e as moedas da União Européia (euros no futuro) fazem com que a coordenação sistêmica entre essas moedas seja a única medida capaz de manter um certo grau de estabilidade no mercado monetário, e conseqüentemente nos investimentos e no comércio globais. Todas as

demais moedas do mundo tornaram-se ligadas, para todos os efeitos práticos a esse triangulo de riqueza [...] A conseqüência disso é que os Estados-Nação tomados individualmente estão perdendo e efetivamente perderão o controle sobre componentes fundamentais de suas políticas econômicas (CASTELLS, 2001 b, p. 288).

De fato, os Estados Nacionais terão de fazer um esforço enorme para articular suas políticas monetárias e de investimento, porém elas são mais do que nunca necessárias para garantir um mínimo de atratividade nos mercados locais. Essa tendência vai se aplicar não apenas sobre o aspecto da especulação financeira, mas vai aparecer também sob o ponto de vista da produção:

A dificuldade cada vez maior do controle exercido pelos governos sobre a economia (tendência vista com entusiasmo por alguns economistas) é acentuada pela crescente transnacionalização da produção, não apenas pelos impactos causados pelas multinacionais, mas principalmente pelas redes integradas de produção e comércio dessas empresas. A conseqüência é a capacidade cada vez mais reduzida de os governos assegurarem em seus próprios territórios as bases produtivas para a geração de receitas (CASTELLS, 2001 b, p.289).

Em relação a esse ponto, retoma-se questão já discutida, sobre como a globalização da produção acarreta a possibilidade dos capitais exigirem reciprocidades maiores, ou seja, mais benefícios para implantação de um parque produtivo num dado país. Isso de fato constitui-se num grande desafio para o Estado, pois uma vez que ele se despojou de suas empresas, não existe contraponto às grandes corporações privadas no provimento de produtos e serviços.

Essa situação acaba por se tornar delicada uma vez que sem empresas privadas produzindo riquezas, a coleta de impostos tende a ser menor e a capacidade financeira do Estado fica de certa forma comprometida. Em relação a isso, será possível falar em crise de governança (capacidade financeira do Estado para articular suas ações)?

O grande risco de uma crise de governança para os países latino americanos, em especial, se deu durante os anos 80 e começo dos 90, mas foi, de certa maneira, estancada com as reformas que se adotaram. As mudanças austeras implementadas

naquela época não deram uma grande folga para que os Estados pudessem operar em total tranquilidade, porém permitiram que suas ações se tornassem mais estruturadas e garantiram algum equilíbrio financeiro.

Motta oferece um bom resumo dessas forças que precipitaram uma crise no Estado Social-Democrata, ao mesmo tempo em cita que alguns receituários de cunho liberal:

Conjugam-se vários fatores que fazem as reformas econômicas assunto cadente: o desenvolvimento de um mercado mundial, que coloca em relevo a incidência de atividades públicas sobre a competitividade nacional; a impressão de que a produtividade do setor público é inferior a do setor privado; a limitação do crescimento do setor público, para que possa ser suplantado pelo setor privado; uma menor esperança na capacidade de o poder público resolver problemas econômicos e sociais mediante as receitas tradicionais; as exigências da cidadania por uma maior qualidade nos serviços públicos (MOTTA, 2003, p. 3-4).

Na verdade o Estado passa a ter grandes dificuldades para controlar esses pontos, mas, continua a ter grande importância na elaboração das políticas monetárias e orçamentárias, ainda que enfrentando novos desafios, motivo pelo qual é obrigado a reformar-se. A questão é simples se posta da seguinte forma: dada essa dinâmica, seria possível aos territórios velados por um Estado específico enfrentarem as dificuldades do comércio internacional, sem a tutela deste? Na verdade um ente com uma racionalidade maior e que seja capaz de estabelecer políticas adequadas e soberanas de inserção de um país faz-se mais do que nunca necessário (como ocorreu após a crise de 1929), e esse ente, até o momento é o Estado.

1.4 A PROPOSTA NEOLIBERAL: UM MUNDO DESREGULAMENTADO E PRIVATIZADO

A resposta mais coesa e estruturada à crise pela qual passavam os Estados nacionais nos anos 70 (Europa e Estados Unidos) e anos 80 (América Latina e Ásia)

consubstanciou-se no que comumente se denominou neoliberalismo. Na verdade a denominação neoliberal é controversa e pode-se questionar se o termo neo é passível de ser usado como algo de fato inovador ou se deve ser entendido apenas como uma re-leitura do liberalismo clássico, adotando-se algumas concessões em relação a uma maior participação do Estado. Apesar do neoliberalismo ser bastante lógico dentro de suas fronteiras não é possível afirmar que ele traga inovações muito profundas em relação a seu passado clássico. Ainda assim, o termo neoliberalismo será utilizado para denominar a reação mais evidente à crise pela qual passava o Estado keynesiano. O surgimento desse movimento neoliberal toma força a partir da década de 70 e, implicava numa guinada liberalizante expressa por meio do Consenso de Washington:

O neoliberalismo surgiu nos Estados Unidos e na Europa quando, a partir dos anos 70, as políticas keynesianas se provaram incapazes de controlar a economia: quando a inflação acelerou, o desemprego cresceu e as taxas de crescimento diminuíram. Na América Latina, a mesma crise econômica ocorreu dez anos depois, na década de 80, mas de uma forma aguda. Sua contrapartida ideológica foi o “Consenso de Washington” – que se tornou dominante na região apenas no final da década de 80 -, o qual formalmente se limitava a afirmar a necessidade de liberalização comercial, privatização e ajuste fiscal, mas que na verdade implicava uma guinada conservadora profunda (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 16).

Os principais pontos da reformulação liberal podem ser resumidos abaixo:

- Desregulamentação – o que implicava numa diminuição das regras e da fiscalização do Estado, bem como da intervenção deste na economia e na criação de marcos regulatórios (desde de que fossem em pequena escala e voltados para os interesses do mercado, de acordo com a proposta de desregulamentação);
- Privatização – isso significava o fim da idéia de Estado-Providência e buscava-se a implementação de um Estado mínimo;
- Equilíbrio macroeconômico – que se consubstanciava: 1. na exigência de equilíbrio orçamentário (os Estados deveriam deixar de ser deficitários

implicando mudanças nas previdências e nos gastos de custeio); 2. na estabilidade monetária (que passa pelo controle da inflação nos países em desenvolvimento).

Ao neoliberalismo, estão atrelados conceitos como: neutralidade do Estado; a idéia de incompetência congênita dos setores produtivos estatais e a igualdade de todos perante o Estado (OLIVEIRA, 1991).

Fica evidente que a resposta neoliberal é uma tentativa de volta ao liberalismo clássico, com alguns avanços e concessões, ainda assim, completamente focada no desmanche de todo o aparato estatal vigente até então, especialmente no que diz respeito às empresas públicas (o que implica em privatizações).

1.4.1 Privatização de setores estratégicos: o panorama mundial

O termo privatizar pode ser entendido como tornar privado, ou seja, retirar do controle público o uso, ou fornecimento de um bem ou serviço. Público necessariamente não implica gratuidade (apesar de na cultura latina geralmente ter esse significado), mas garante o acesso ao bem ou serviço a um preço razoável, por qualquer pessoa habilitada para tal.

O termo privatização vai estar se referindo à transferência do controle acionário de empresas públicas, da qual os Estados são os principais donos, para o setor privado, como deixa claro Di Pietro:

[...] o conceito privatização abrangeria todas as técnicas possíveis aplicadas com o objetivo de reduzir a atuação estatal direta na economia e prestigiar a iniciativa privada, a liberdade de competição e os modos privados de gestão das atividades sociais e das atividades econômicas a cargo do Estado (DI PIETRO *apud* PAULO; ALEXANDRINO, 2003, p. 15).

O processo de privatização, especialmente em setores tidos como estratégicos, a exemplo das telecomunicações e energia, ocorreu em escala global tendo impactos tanto na Europa, quanto nos países latino-americanos, lembrando que nos EUA a exploração desses serviços sempre se deu de forma privada.

Pode-se afirmar que o processo de desestatização da economia na Europa teve início na Inglaterra sob o governo Thatcher, onde se conduziram não apenas privatizações nos setores já comentados, mas também uma reformulação profunda em termos de quebra do padrão de bem-estar social inglês (MOTTA, 2003). Políticas austeras e de controle de gastos foram implementados e uma desregulamentação da economia foi adotada para tornar a Inglaterra apta a enfrentar os tempos de crise na economia mundial.

Pouco depois os principais países europeus (Alemanha, França, Espanha, Itália, Portugal, entre outros) passaram por re-estruturações semelhantes, que logo estariam ecoando na América Latina.

Foram essas reformas liberalizantes que imprimiram maior agilidade à economia européia e permitiram, dentre outras coisas, uma maior paridade entre os países em termos monetários, possibilitando assim a integração econômica do continente.

Nos EUA, por outro lado, não é possível falar de privatizações em larga escala, dadas as tradições desse país, mas de uma forte desregulamentação de alguns setores (como energia e telecomunicações), especialmente no período de Reagan. Isso ocorre por que nos EUA a prestação desses serviços sempre foi privada. No setor de telecomunicações, por exemplo, o provimento dos serviços foram durante muito tempo prestados pela AT&T (American Telegraph and Telephone Company) a famosa Bell Company. Apesar de ser um monopólio privado, o governo americano sempre se preocupou em regulamentar o mercado de forma rígida, via FCC⁶ e via legislações estaduais. Se não houve privatização nesse setor, em compensação, em 1984, um

⁶ Federal Communication Commission. Órgão regulador das telecomunicações nos EUA.

acordo judicial entre a AT&T e o governo americano marcou o desfecho de uma série de disputas no que tange a problemas de monopólio, ocasionando a divisão da empresa e abertura da concorrência no setor. Foi um momento de forte desregulamentação e mudanças nos EUA, o que se coaduna com a guinada liberal da época (NOLL; OWEN, 1994).

No caso do Brasil, as privatizações tomaram corpo no governo Collor, mas tiveram maior força com Fernando Henrique Cardoso onde sistemas como Telebrás, o monopólio na extração do petróleo, bancos estaduais, Vale do Rio Doce (mineradora), foram retiradas da tutela do Estado.

Se na Europa e Estados Unidos as privatizações e desregulamentações aconteceram com mais intensidade durante os anos oitenta, esse fenômeno ganhará força a partir da década de noventa, na América Latina e no Brasil. Não é por mero acaso que as privatizações nos países latino-americanos ocorreram ao mesmo tempo. Na verdade elas estavam ligadas a um projeto maior de estabilização imaginado para a região, que estava fortemente baseado no chamado Consenso de Washington, e respaldadas em três organismos internacionais de peso: FMI, BID e Banco Mundial (BRESSER PEREIRA, 1996).

O que muda com a privatização é justamente a forma de intervenção do Estado. Ele deixa de ter uma relação contratante e contratado, no que tange à relação entre o setor público e o privado, para estabelecer controles baseados em contratos de concessão, ou de gestão.

Na verdade, essa idéia está ligada à concepção de que o Estado continua a prover os bens públicos (ou seja planejá-los, coordená-los, implementar políticas), sem no entanto se envolver em sua produção, que pode ficar a cargo dos parceiros privados (CAVALCANTI FADUL, 1997).

1.4.2 Privatizações na América Latina: ligações com o consenso de Washington

Na verdade, o processo de privatização e desregulamentação na América Latina ocorreu, na média, com cerca de dez anos de atraso em relação aos países desenvolvidos, porém com uma diferença crucial em relação a estes: se na Europa e nos Estados Unidos os capitais que passam a deter o controle das empresas são em sua maioria originários desses mesmos países, na América Latina, eles são no geral de origem estrangeira, retirando das mãos dos nacionais o controle direto sobre essas empresas.

O Consenso de Washington é apenas um reforço político a idéias que já vinham sendo defendidas por vários economistas e que em suma pregavam: ajuste fiscal, desregulamentação, estabilização monetária e privatizações.

As ações preconizadas pelo consenso e fortemente apoiadas pelo FMI, pelo Banco Mundial, pelo BID e pelo G7, são uma consolidação da proposta liberal pós Estado do Bem-Estar. Sua adoção, particularmente pelos países em desenvolvimento, foi feita a partir da proposta de adoção de medidas liberalizantes de suas economias, até então muito controladas por organismos centrais do Estado.

No caso dos países latinos, eles estavam se recuperando, na década de noventa, dos impactos da forte crise que se abateu sobre eles nos anos 80 e, portanto estavam esgotados em termos de financiamento. Se por um lado a solução neoliberal apresentava-se como uma saída imposta, por outro lado, naquele momento, ela se afigurava como a alternativa possível.

As privatizações varreram o continente latino americano, no final da década de oitenta até os anos noventa, se iniciando em países como México, Chile e Argentina e finalmente o Brasil, no governo Fernando Henrique.

A privatização das empresas desses países gerou fortes reações contrárias, especialmente dos setores mais à esquerda, porém acabaram se tornando inevitáveis dados os problemas de financiamento dos Estados, como evidenciado na crise fiscal já comentada, visto que outras alternativas práticas não foram apresentadas à época.

Vale ressaltar que as privatizações na América Latina vieram revestidas de uma desnacionalização muito grande, em especial devido a grande presença de capitais estrangeiros vitoriosos na mesma, além de atenderem a um objetivo de pagamento de parte das dívidas remanescentes dos anos 80. Essa é uma situação bastante diversa do que ocorreu na Europa:

O processo de privatização, notadamente na América Latina, ao contrário do que ocorre em solo europeu, não visa uma melhor qualidade dos serviços públicos. É, fundamentalmente, o método utilizado pelos governos para fazer frente às exigências de seus credores internacionais no (re) financiamento dos programas de estabilização econômica dos anos 1990. Serve também, ao criar desemprego em massa, para debilitar movimentos sociais adversários ao capitalismo (MOTTA, 2003, p. 3).

No fundo, apesar do cunho extremamente liberal das reformas implementadas, o passado já havia demonstrado os riscos inerentes a uma política de livre mercado plena. Essas reformas acabaram por despontar uma forma de Estado que de fato deixa de prover uma série de serviços, como pretendiam os liberais, mas que por outro lado continua a intervir via regulação.

O aspecto mais relevante, no entanto, para a reforma do Estado e para a passagem deste de um modo de intervenção direta para uma intervenção regulamentar, especialmente no que tange a esse trabalho, vai residir no advento da Sociedade da Informação.

Quando aliada à crise fiscal, a Sociedade da Informação vai estabelecer uma série de formas de pressão sobre o Estado, obrigando-o a re-estruturar-se não apenas em termos fiscais e monetários, mas além de tudo, reformular-se em termos gerencias

e administrativos para que se tornasse mais ágil numa sociedade baseada em conhecimento e tecnologia.

É dessa necessidade de agilidade que as agências reguladoras vão emergir, com a proposta, ao menos teórica, de representantes do Estado.

1.5 ALGUMAS CONCLUSÕES SOBRE A BREVE ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DO ESTADO

No primeiro capítulo foram delineados os principais fatores que levaram à crise do Estado, especialmente do Estado interventor, obrigando-o a reformular-se para enfrentar os novos desafios da Sociedade da Informação.

Em relação à crise fiscal, nos países centrais ela não foi tão aguda, sendo superada ainda na década de 80. Porém, nos países latino-americanos, suas conseqüências perduraram durante toda a década de oitenta e só vieram a ser minimizadas no começo e metade dos anos noventa.

No caso latino-americano as privatizações de setores como energia e telecomunicações foram opções utilizadas para captar recursos estrangeiros a fim de fazer caixa e para dinamizar o setor.

Além disso, políticas de contenção de gastos e de estabelecimento de limites orçamentários foram instituídas para equilibrar as finanças públicas. Nesse caso a reformulação do setor estatal passa pela re-regulamentação dos estatutos dos servidores públicos e de uma reorganização da máquina administrativa, que muda sua ênfase do enfoque burocrático tradicional para uma postura mais gerencial.

Portanto, o gasto público (em especial o custeio) passa a ficar limitado a um percentual específico, de modo que as finanças públicas não fiquem comprometidas.

Nesse caso o que se estrutura é uma orientação para o mercado, deixando que a iniciativa privada assuma uma série de setores que antes eram monopólios no Estado-Providência:

A orientação ao mercado permanece como prioridade, mas o objetivo não é atingir o Estado mínimo, e sim reconstruir o Estado, devolvendo-lhe a capacidade de governar e exigindo que os prestadores de serviços ao Estado compitam entre si ao invés de deterem o monopólio de seus recursos destinados àqueles serviços. Por outro lado, além de serem orientadas ao mercado, isto é, voltadas para a competitividade interna e externa, as reformas deverão considerar cuidadosamente os interesses nacionais dos países (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 14).

O interessante é notar que essa orientação para o mercado não retira o Estado do setor da economia privatizado. Pelos menos no caso brasileiro, nas áreas estratégicas que foram privatizadas ou desregulamentadas, como petróleo, energia, transporte e telecomunicações, o Estado se faz presente de forma regulamentar através das agências reguladoras, a exemplo da ANATEL.

Essa regulação deve ser forte e presente, para garantir que o interesse público seja alcançado. O Estado não deve portanto se abster do controle dos mercados nem se fazer ausente deles, ainda que dê uma margem maior de operação desregulamentada e assegure competitividade. O Estado Regulador, em oposição ao Estado Providência não estará suprindo os bens de forma direta (na maioria dos casos) porém não será um Estado Mínimo Liberal.

2 SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO E CRISE DO ESTADO

Até esse ponto da análise, as mudanças que levaram o Estado de provedor a regulador foram um tanto quanto econômicas, porém, em complementaridade a estas, o Estado irá se deparar com uma configuração diferenciada de sociedade, que emerge das tecnologias que se desenvolveram a partir da década de 60 (micro-eletrônica, informática e telecomunicações). A nova sociedade, se é que é possível afirmar que ela é algo realmente novo, é denominada Sociedade da Informação (BRASIL, 2000) ou Sociedade em Rede (CASTELLS, 2001 b). Por questões de simplificação essas duas denominações serão utilizadas no decorrer do texto como sinônimos.

Antes de buscar entender como a Sociedade da Informação vai afetar o Estado é importante primeiro estabelecer algumas definições sobre ela, para só então serem analisados quais de seus aspectos são relevantes para a mudança no caráter do Estado, de interventor para regulador.

2.1 ALGUMAS DEFINIÇÕES SOBRE SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO

A Sociedade da Informação é muitas vezes entendida como uma quebra de paradigma em relação à Sociedade Industrial e de produção em massa, aproximando-se, nesse caso, do conceito de Sociedade Pós Industrial.

Daniel Bell afirma que “[...] a expressão Sociedade Pós-Industrial – expressão criada por mim – indica uma sociedade que passou do estágio da produção de bens para o de serviços” (BELL, 1973, p. 467 *apud* CARVALHO, 2000, p. 119). Carvalho

(2000) ressalta que segundo Bell a Sociedade Pós-Industrial é uma Sociedade da Informação.

Nessa mesma linha, pode-se recorrer ao rótulo de Sociedade em Rede, utilizado por Castells:

Nosso estudo sobre as estruturas sociais emergentes nos domínios da atividade e experiência humana leva a uma conclusão abrangente: como tendência histórica, as funções e os processos dominantes na era da informação estão cada vez mais organizados em torno de redes. Redes constituem a nova morfologia social de nossas sociedades, e a difusão da lógica de redes modifica de forma substancial a operação e os resultados dos processos produtivos e de experiência, poder e cultura. (...) uma sociedade que, portanto, podemos apropriadamente chamar de sociedade em rede, caracterizada sobre a primazia da morfologia social sobre a ação social (CASTELLS, 2001 b, p. 497).

O que Castells ressalta, na verdade, é o impacto e a contribuição que novas tecnologias, que ele chama de novo paradigma informacional, tiveram sobre a configuração da sociedade, dando-lhe um caráter menos linear e mais disperso em fluxos que transitam em redes. Essas redes penetram toda a vida social e acabam fazendo com que esta transite em fluxos virtuais, que ele denomina espaço de fluxos:

O espaço de fluxos é a organização material das práticas sociais de tempo compartilhado que funcionam por meio de fluxos. Por fluxos, entendo as sequências intencionais, repetitivas e programáveis de intercâmbio entre posições fisicamente desarticuladas, mantidas por atores sociais nas estruturas econômica, política e simbólica da sociedade (CASTELLS, 2001 b, p. 436).

O que fica claro nessa passagem é que a noção de território fica um pouco abalada na medida em que os fluxos acontecem em um novo espaço, que é muito mais flexível e virtual.

Por outro lado, existem aqueles que negam essa corrente e não admitem as tecnologias da informação enquanto uma quebra de paradigma, mas as aceitam como uma grande mudança, mas que mantém as mesmas regras, lógica e sistemática

capitalista, seguindo uma abordagem mais marximiana, como proposta por autores como Bolaño e Herscovici.

O próprio Bolaño chama de fetichização a idéia do uso da informação enquanto elemento formador de uma nova sociedade:

É justamente a fetichização desta segunda forma da informação capitalista, ligada fundamentalmente ao processo competitivo, que está por trás das teses tão em voga sobre “sociedade da informação” (BOLAÑO, 2000, p. 47).

A palavra fetiche é usada para negar a idéia de que uma Sociedade da Informação possa estar surgindo como um novo paradigma de sociedade. A visão do mesmo e dos autores que seguem sua linha está relacionada à idéia de que as novas ferramentas são apenas uma evolução natural do capitalismo industrial.

O autor é novamente bastante esclarecedor em relação a essa questão:

Assim, o processo histórico que culminou com a constituição do chamado capitalismo monopolista foi acompanhado de uma série de transformações técnicas no campo das comunicações que vieram a confirmar e potencializar as tendências de articulação social da informação à lógica do desenvolvimento capitalista (BOLAÑO, 2000, p. 47).

Independente da linha de raciocínio que se decida seguir, o importante é notar que as tecnologias da informação e comunicação realmente precipitaram mudanças fundamentais na sociedade, que pode ser considerada de fato uma sociedade informacional, mesmo admitindo-se que não houve uma quebra de paradigma.

Mais importante ainda é o fato de que o Estado assume o paradigma informacional e trata a questão da constituição da Sociedade da Informação como um fator estratégico a ser alcançado, motivo pelo qual essa dissertação usará o termo Sociedade da Informação conforme consagrado no Brasil.

Partindo-se desse pressuposto faz-se necessário delimitar as principais características da Sociedade da Informação, para só então se partir para o estudo de seus impactos na concepção do Estado e suas relações com a crise deste.

Dentre as principais características da Sociedade da Informação pode-se destacar:

- **O fato de ser baseada em tecnologias de informação e comunicação:** as tecnologias de informação e comunicação seriam basicamente as que já foram citadas: micro-eletrônica, informática e telecomunicações (JAMBEIRO, 2000).

A micro-eletrônica desenvolveu-se no final da década de sessenta e seu grande impulso pode ser explicado principalmente pela guerra fria que, à época, impunha aos Estados Unidos e à antiga URSS uma disputa no campo militar tecnológico que acabou precipitando o desenvolvimento desse setor. Ainda no âmbito dessa disputa, a corrida pela conquista do espaço também serviu como propulsora do desenvolvimento de tecnologias bastante específicas, que mais tarde acabaram sendo incorporadas pelas indústrias de consumo e caíram no gosto do público em geral. A micro-eletrônica foi primordial para a constituição da sociedade da informação, uma vez que possibilitou a popularização de equipamentos como os computadores pessoais, ou os telefones, por exemplo.

O setor de informática se desenvolve notadamente a partir da década de 70 ,nos EUA, e se inicia de forma coordenada na América Latina nos anos 80. Um dos grandes pólos de desenvolvimento do setor foi o estado da Califórnia nos EUA, que até os dias de hoje, concentra grandes empresas do setor no chamado Vale do Silício (CASTELLS, 2001 a). A importância de gigantes como a IBM e sua concorrente direta, a Apple, devem ser ressaltadas durante esse processo. Atualmente surgiram outros centros de excelência no setor,

como a Índia, que soube aliar a sua forte tradição em matemática e física às demandas da Sociedade em Rede, para construir um crescente pólo de informática, ainda que a hegemonia americana se mantenha. São as ferramentas de informática que permitem que fluxos de informação transitem em grande quantidade e superem os espaços físicos sobrepunhando os mesmos. Além disso, a WWW⁷ é uma consequência do barateamento e proliferação dos computadores pessoais e de ferramentas de comunicações em rede.

As telecomunicações são a outra perna desse tripé infra-estrutural que compõe a base da Sociedade da Informação. Sem ela não é possível se pensar em mercados globais interligados a todo momento, nem em negócios sendo fechados no volume e na velocidade atuais. Dada a importância desse setor para a questão do estudo, o assunto será discutido com maiores detalhes a partir do capítulo 4. O que vale guardar, por enquanto, é a importância de todos os aspectos que envolvem o setor (seja a sua dinâmica, a sua regulação, o seu provimento, etc.) para a Sociedade da Informação, uma vez que essa torna-se inviável sem uma boa base infra-estrutural.

- **O fato de ser estruturada em redes:** a sociedade informacional está baseada em redes. Essas redes não são, no entanto, redes informacionais apenas no sentido técnico, ou seja, redes de computadores, de telecomunicações ou a própria Internet. Mais que isso, elas são redes de relacionamento, que envolvem as pessoas tanto nas suas atividades de trabalho (que são geralmente feitas com grande troca de informações, via rede) ou suas atividades de relacionamento (colégios invisíveis, bate papos, salas virtuais, fóruns de discussão, comunidades virtuais, etc.) ou ainda, em suas relações com o Estado (por exemplo declaração de imposto de renda via Internet, no caso do Brasil). As redes estão amparadas, ainda, por bases de dados que permitem uma maior disseminação da informação, como é o

⁷ World Wide Web – rede mundial de computadores

caso do *Dialog* e do *Lisa*, e por conseqüência uma maior interação entre as pessoas. É nesse sentido que Castells (2001 a) afirma que as redes causam uma mudança profunda no comportamento das pessoas. Por isso mesmo, as redes podem ser consideradas como um pressuposto de socialização da Sociedade da Informação, uma vez que elas estendem e ampliam os espaços públicos.

- **O fato de ser lastreada numa cultura virtual:** as próprias redes vão estimular essa cultura virtualizada, uma vez que as infra-estruturas e as redes de relacionamento fluem constantemente entre o mundo real e o mundo virtual e por diversas vezes se confundem e perpassam um pelo outro, em constante complementaridade.

Portanto, em certa medida essa cultura virtual cria um novo território, um novo espaço de interação e relação entre as pessoas, talvez até mesmo uma nova forma de espaço-público, no qual aqueles que estão inseridos e tem a possibilidade de desfrutar das benesses dessa nova sociedade estabelecem relacionamentos.

- **O fato de estar associada com a globalização:** A globalização da forma que conhecemos hoje pode ser situada a partir da década de 80, principalmente a partir da expansão dos capitais financeiros. Essa expansão dos capitais e a interligação dos mercados financeiros globais, foi possível em grande medida, graças ao desenvolvimento do tripé infra-estrutural da Sociedade da Informação, que possibilitou operações integradas e em tempo real.

Além disso, a partir desse período as empresas necessitavam se expandir para além dos mercados domésticos, de forma mais incisiva e em maior escala, dando origem a operações globais (VILAS, 1999). Estas por sua vez, poderiam ser integradas e coordenadas em tempo real pelas matrizes, graças

às tecnologias de informação e comunicação, que ou surgiram ou se desenvolveram nessa época.

- **O fato de ser carregada pela sociedade (grupos específicos) e pelos governos dos Estado Nacionais:** um elemento que dá força e forma à Sociedade da Informação é o fato de que ela não é um fenômeno aleatório, mas é sustentada pela sociedade civil, via grupos específicos e interessados em sua constituição, como universidades, grupos civis organizados, empresas de comunicações, de informática, etc.

Por outro lado, o Estado é um dos principais carregadores da Sociedade em Rede, o que fica evidente na constituição de uma série de Livros Verdes e Brancos sobre Sociedade da Informação (vide o caso do Brasil e de quase todos os países europeus).

Esse fato é relevante pois estabelece uma via de mão dupla entre Estado e Sociedade da Informação pois aquele foi, de certa forma, forçado a se reestruturar em uma série de sentidos por causa desta, e, é um dos seus grandes incentivadores, planejadores e promotores. A razão do interesse do Estado pela Sociedade da Informação é explicável pela percepção, nos países em desenvolvimento em particular, de que ela não será alcançada em sua plenitude, caso não exista uma ação coordenada.

2.2 SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO E CRISE DO ESTADO: DETALHANDO ESSA RELAÇÃO

Do ponto de vista da Sociedade da Informação é difícil falar em crise no sentido de falência definitiva do Estado, mas é possível, por outro lado, analisar questões que demandam sua reformulação.

Autores como Castells não parecem compartilhar dessa visão quando afirmam que:

O controle do Estado sobre o tempo e o espaço vem sendo sobrepujado pelos fluxos globais de capitais, produtos, serviços, tecnologia, comunicação e informação. A apreensão do tempo histórico pelo Estado, mediante a apropriação da tradição e a (re) construção da identidade nacional, passou a enfrentar o desafio imposto pelas identidades múltiplas, definidas por sujeitos autônomos. A tentativa do Estado de reafirmar o seu poder na arena global, pelo desenvolvimento de instituições supranacionais, acaba comprometendo ainda mais a sua soberania. E os esforços do Estado para restaurar sua legitimidade, por meio da descentralização do poder administrativo, delegando-o às esferas regionais e locais, estimulam as tendências centrífugas, ao trazer os cidadãos para a órbita do governo, aumentando, porém, a indiferença destes em relação ao Estado-Nação (CASTELLS, 2001 b, p. 286).

Essa modificação na noção de espaço-tempo, contudo, não gera um sentimento de extraterritorialidade profundo, ou seja, os indivíduos estão longe de se constituírem em seres sem pátria e sem uma forte referência cultural, ligada à nação e muitas vezes ao próprio território. Exemplo disso são os conflitos que ainda persistem no oriente médio e que estão longe de serem resolvidos.

Ainda sobre a questão do espaço-tempo Giddens esclarece:

O dinamismo da modernidade deriva da separação do tempo e do espaço e de sua recombinação em formas que permitem o “zoneamento” tempo-espacial preciso da vida social[...] (Giddens, 1991, 25).

Castells (2001 a), por outro lado, deixa claro que esses elementos da Sociedade da Informação (que ele denomina Sociedade em Rede) constituem fatores de desestabilização do Estado-Nação enquanto núcleo de poder e não enquanto pólo de influência.

A Sociedade da Informação contrapõe, portanto, alguns elementos importantes ao Estado Nacional que podem ser resumidos nos pontos a seguir, adaptados de Castells.

- **Dificuldade de regular o fluxo de informações e de relações entre os indivíduos, quando estes utilizam ferramentas como a Internet**

Do mesmo modo que levou algum tempo para que o Estado se adaptasse e regulasse os serviços de radiodifusão quando esses se iniciavam, conforme relata Herscchovit (1995) ao citar o caso das rádios francesas no começo dos anos 20, é natural que uma nova tecnologia, como a Internet, seja inicialmente um ambiente passível de baixa regulação e um certo grau de anarquia. Isso se constitui num desafio para o Estado, na medida em que passa a existir um terreno novo de interação social, que inicialmente está fora dos controles legais e institucionais, restringindo assim um campo importante de sua atuação. Vale ressaltar, porém, que a Internet é fruto do próprio Estado, através da Arpanet⁸ e que as tecnologias de informação e comunicação que surgiram foram estimuladas e durante muito tempo carreadas pelo próprio Estado. Além disso, os Estados Nacionais tem dado prova da sua flexibilidade e adaptabilidade na medida em que se utilizam desses novos espaços públicos e dessas novas ferramentas para ofertar serviços e estabelecer elos de ligação com os cidadãos. No caso brasileiro, por exemplo, se percebe uma forte presença das instituições governamentais na Internet. Além dessa inserção óbvia do Estado na rede de computadores, a tendência é que a própria sociedade cobre maior segurança nos ambientes *web*, seja para comprar e fechar negócios, seja para ter uma garantia mínima ao acessar o domínio virtual de um banco. Nesse ponto, tanto as empresas privadas vêm desenvolvendo esforços para garantir o grau de tranqüilidade necessário às operações quanto o governo vem agindo, na medida em que coíbe práticas ilegais e estabelece punição aos infratores de crimes na Internet, ainda que *a posteriori*. Na verdade, nesse jogo de credibilidade, o Estado provavelmente irá atuar como órgão que dá garantias e segurança institucional, como já ocorre no mundo real (não virtual).

⁸ A Arpanet surge a partir de um projeto do governo americano para manter um sistema de informações descentralizadas em caso de guerra e que mantivesse o sistema funcionando caso um dos nós da rede deixasse de existir. Sendo assim, o conceito de hierarquia é descentralizado o que, ao chegar as academias e posteriormente a sociedade em geral, ocasionou esse sentimento de anarquia que ocorre em torno da *web*.

Um dos aspectos mais relevantes trazidos pelas Novas Tecnologias de Informação e Comunicação (bases da Sociedade da Informação) é o grande fluxo de informações que transitam nas redes. Isso faz com que o Estado perca o controle sobre itens essenciais (por exemplo, o crime organizado pode usar essas redes para fazer negócios longe da vigilância estatal):

Portanto, nos próximos anos, os Estados-Nação estarão lutando para controlar as informações que circulam na rede de telecomunicações interconectadas de forma global. Estou convencido de que está é uma batalha perdida. E com essa derrota, sobrevirá a perda de um dos principais sustentáculos de poder do Estado (CASTELLS, 2001 b, p.303).

Na verdade, essa batalha, apesar de dura, não pode ser considerada perdida. O Estado está lentamente se organizando para controlar esses fluxos, e essa é uma exigência da própria sociedade, uma vez que demanda segurança. Esse tipo de controle só é possível através de uma ação firme do Estado, ainda que feita em parceria com entidades privadas (no caso específico da Internet).

O que fica evidenciado é que as tecnologias advindas com a Sociedade da Informação realmente representam uma forte fonte de pressão para a reformulação do Estado; e este, por sua vez, também passa a utilizar de forma consistente dessas tecnologias para ampliar seus contatos e prestar serviços aos cidadãos.

Se o caso brasileiro for analisado, são raras as agências, ministérios ou órgãos públicos em geral que não disponibilizam acesso a informações e/ou serviços via Internet. A Receita Federal brasileira é um grande exemplo, tendo um dos sistemas de arrecadação via Internet mais eficiente do mundo. As eleições brasileiras são outro exemplo evidente do uso de novas tecnologias pelo Estado, uma vez que são feitas através de urnas eletrônicas, em praticamente todo o território nacional, o que garante maior segurança e transparência ao processo, além de maior agilidade na apuração dos resultados.

- **Desafio do crime internacional globalizado**

O maior fluxo de troca de informações entre os indivíduos e o contexto globalizado leva a um maior descontrole do crime organizado, gerando a percepção de mais um motivo de enfraquecimento do Estado na Sociedade da Informação. Porém, se não for o Estado o ente que irá se adaptar e interagir com outros Estados para combater essas práticas é pouco provável que outra instituição consiga fazê-lo. A essência básica do Estado é o poder de polícia e mesmo nas teorias liberais mais radicais, esse poder não é jamais transferido a outra instituição. Não existem motivos, pois, para acreditar que o Estado não irá fazer face ao crime organizado, mas sim que irá se rearticular e reorganizar-se para combatê-lo.

- **Reações de Sociedades que não se coadunam com o estilo de vida da Sociedade da Informação**

O Estado é, também, necessário para defender os interesses de uma Sociedade e sua prevalência sobre outras. No caso da Sociedade Capitalista, da qual a Sociedade da Informação faz parte, face manifestações contrárias a qualquer tipo de integração ou manifestamente atreladas a movimentos universalizantes mas não capitalistas, o Estado se faz presente. Veja-se, por exemplo, a atuação do estado americano e inglês, frente à onda de atentados e ameaças de que tem sido vítima desde o atentado de 11 de setembro, nos EUA.

Grupos que prezam o local em detrimento do nacional, que agora encontram um meio amplo de proliferação de seus ideais (no caso a Internet) são outra ameaça para o Estado. Movimentos radicais e separatistas ou de segregação também encontram nas novas ferramentas um terreno ainda livre para manifestar suas crenças.

- **Exigência de maior transparência, especialmente dado o poder da mídia**

A crise do Estado, e por conseqüência, a crise do Estado do Bem-Estar, leva a uma reformulação do ente estatal e quando essa reestruturação (que já exigia transparência e confiança no Estado) se soma às exigências da Sociedade da Informação (que também traz a questão da transparência, confiança e da imagem, dada a penetração atual da mídia) o Estado se obriga a uma re-estruturação mais profunda. Vêm daí o desafio do Estado ser transparente, o que não implica em seu enfraquecimento. Ele busca novas formas de inserção, que são mais rápidas e eficazes e se tornam tangíveis tanto na reformulação da burocracia quanto no estabelecimento e fortalecimento das agências reguladoras. Sendo um dos elementos que irão forçar uma maior abertura, a questão da transparência está ligada ao crescimento do poder da mídia, aliado ao fortalecimento da idéia de democracia⁹.

Outro ponto de grande relevância diz respeito à ampliação da mídia e o modo como ela pode permear as entranhas dos governos, cobrando deles mais lisura e transparência dos seus atos:

Os governos nacionais passaram a sofrer enormes pressões na década de 80, sob diversas formas: a opinião pública e a imprensa escrita a clamarem pela liberdade e diversidade da mídia; veículos de comunicação estatais em dificuldades financeiras foram adquiridos pela iniciativa privada; colonistas fizeram a apologia da comunicação irrestrita; promessas de condescendência política, se não de apóio, foram feitas a quase todos os que estavam no poder ou tivessem chances de ocupar um cargo importante num futuro próximo; e, ainda, benefícios pessoais foram concedidos às autoridades com poder de liberação para programas de adultos (CASTELLS, 2001 b , p. 299).

⁹ A questão do crescimento do poder da mídia é bem delimitado por autores como Golding, Murdock e Dyson

Castells ressalta que mesmo no âmbito regulamentar o Estado irá enfrentar grandes problemas:

As perspectivas de regulamentação e controle nacionais são extremamente desfavoráveis em outra esfera de poder de importância fundamental para o Estado: a mídia e as comunicações. O controle sobre informações e entretenimento e, por meio dele, sobre opiniões e imagens, historicamente tem sido o instrumento de sustentação do poder do Estado, aperfeiçoado na era da mídia. Nesse contexto, o Estado-Nação enfrenta três grandes desafios inter-relacionados: globalização e não-exclusividade da propriedade; flexibilidade e capacidade de penetração da tecnologia; e autonomia e diversidade da mídia (CASTELLS, 2001 b, p. 298).

Vale notar, porém, que ainda que seja posterior ao ato praticado, o Estado ainda tem um certo poder de censura sobre os meios de comunicação (pelo menos no campo formal das leis). Mas, por outro lado, essa cobrança da mídia sobre os atos do Estado acaba gerando uma reformulação positiva, no sentido de serem transparentes (uma das características do Estado Regulador). Essa exigência de transparência que num primeiro momento parece enfraquecer o Estado, na verdade provê um mecanismo que amplia e reforça a confiança nele depositada pela sociedade. Este é um elemento presente nas agências reguladoras, por exemplo, via consultas públicas.

Na verdade a independência dos veículos de mídia é tida como um pré-requisito da garantia de democracia pois os cidadãos têm, em teoria, a opção de serem informados por um veículo diferente do meio oficial de comunicação. Porém, Castells argumenta que esse é mais um fato limitador do Estado-Nação, pois acaba sendo uma espécie de armadilha criada pelo próprio Estado sobre si, quando legitima esses processos:

Uma vez reconhecida a independência dos veículos de comunicação, uma vez demonstrada a aquiescência do Estado-Nação quanto a esse atributo da mídia como prova essencial de seu caráter democrático, o círculo se fecha; qualquer tentativa de cerceamento da liberdade da mídia trará um custo político elevado, pois os cidadãos, não necessariamente exigentes no que se refere à exatidão da notícia, defendem fervorosamente o privilégio de receber informações de fontes não relacionadas ao Estado (CASTELLS, 2001 b , p.301).

- **Riscos iminentes de capitais globais, que se deslocam em grandes volumes e quantidades em todo o planeta, graças às ferramentas atuais de comunicação e informação**

Outro aspecto de grande relevância e que está atrelado à Sociedade da Informação é a globalização dos capitais. As ferramentas de comunicação (como Internet, broadcasting, etc) e o boom das telecomunicações nas décadas de 80 e 90 possibilitaram que as finanças internacionais atingissem um grau de integração bastante avançado e deram grande mobilidade aos capitais. Esse ponto talvez seja um dos que figuram como mais difíceis de serem enfrentados pelo Estado, uma vez que interfere na sua capacidade de financiamento. Seu combate tem se dado através de políticas macroeconômicas de estabilização bastante cuidadosas, rígidas e muitas vezes ortodoxas, o que tem sido um entrave para países em desenvolvimento como o Brasil.

- **A noção de aldeias globais põe em cheque as identidades locais**

O conceito de aldeias globais está relacionado à interligação que existe entre cidades digitais, ou seja, aquelas que estão inseridas nas vias digitais e globalizadas da Sociedade da Informação. Porém o termo cidades não é o mais adequado pois as ligações no conceito de aldeias globais se dão muito mais pela identidade em relação a gostos e atitudes do que pelo território em si.

Bolaño define aldeias globais, ao mesmo tempo em que delinea alguns elementos geralmente associados à globalização:

O transporte de um rolo de filme ou de um carregamento de jornais, assim como o transporte de pessoas (trabalhadores ou turistas), as cartas, os

telefonemas e os programas de televisão transmitidos por satélite, são deslocamentos de cultura que se fazem pelos canais criados para servir ao Estado e ao capital (BOLAÑO, 2000, p. 56).

O referido autor afirma que:

Por todas essas vias, terrestre, aéreas ou marítimas, pelos cabos ou pelo éter, circulam produtos culturais e um sem número de informações, desde as necessárias às relações de débito e crédito, até contatos reservados, amorosos, passando pelas notícias, algumas também reservadas (possivelmente até amorosas), e pelos programas de televisão e tantas mensagens dirigidas ao público, às massas. É assim que o capitalismo transforma nosso vasto mundo numa pequena aldeia global (BOLAÑO, 2000, p. 57).

A divisão e as aglomerações se dão em torno dessas aldeias globalizadas, pelo acesso à informação e às tecnologias de comunicação existentes, surgindo daí a idéia de info-excluídos e info-incluídos. Na verdade é uma separação entre aqueles que têm e aqueles que não têm acesso às benesses geradas pela Sociedade Informacional. A questão é: de que forma essa configuração em aldeias globais pode ter impactos sobre o Estado–Nacional interventor?

Na verdade essas aldeias de certa forma criam algum tipo de identidade particular, estabelecendo novos códigos de reconhecimento, que de alguma maneira distanciam-se da identidade local, criando uma “cultura” global. Esse conceito arbitrário e ao mesmo tempo proposital de identidade é o que podemos chamar de identidade cultural, como ressalta Herscovici:

A identidade cultural, notadamente o âmbito de uma sociedade capitalista, é, necessariamente, uma construção ideológica, na medida em que se trata de escolher, arbitrariamente certos elementos culturais, e de apresentá-los como sendo representativos dessa unidade física (HERSCOVICI, 1995, p. 75).

Um ponto interessante é que as mudanças na percepção da identidade vão acabar alterando a noção de espaço, pois os indivíduos começam a se perceber como parte de uma identidade global, com uma cultura global específica. Porém, essa noção não elimina no indivíduo a noção de território e nacionalidade quando essas podem ser

tratadas de forma conjugada, porque é através desses elementos que ele será reconhecido e muitas vezes rotulado, ainda que participe de uma cultura dita global.

Não existe, porém, um deslocamento e uma perda total de identidade do indivíduo, ainda que ele seja um dos inseridos nas chamadas aldeias globais (JAMBEIRO, 2000). Sua origem, país e costumes têm um forte peso sobre sua personalidade e na sua definição de si mesmo. Nesse ponto o que garante a preservação da cultura original do indivíduo, ou de um país, de forma perene é o Estado Nacional. Para que a interação do indivíduo se dê de forma igual em relação a seu semelhante, na chamada aldeia global, é fundamental que seu país seja soberano e rico em cultura, algo que deve ser garantido pelo Estado.

Esse fato faz com que surjam tentativas de resgatar e fortalecer a identidade local pois ela garante a diferenciação do indivíduo e, em muitos casos, é um produto cultural importante, não apenas em termos de definição pessoal do indivíduo, mas como um bem de alto valor econômico (BRASIL, 2000).

É nesse sentido que uma das preocupações dos Estados na Sociedade da Informação é justamente preservar, mostrar e, se possível, expandir a cultura e identidades locais, pois, mais do que garantia da existência de um povo e de sua unidade, isso pode implicar em ganhos econômicos (o carnaval de rua de Salvador é um exemplo).

O Livro Verde da Sociedade da Informação no Brasil, por exemplo, possui um capítulo dedicado exclusivamente à Identidade Cultural. Nele se propõe que o Estado através de programas de ação, garanta a preservação da cultura nacional, justamente para que o cidadão possa ter algo a oferecer e se destacar quando operando nas chamadas aldeias globais.

Sobre identidades culturais o Livro Verde destaca dois tipos: uma **identidade primária**, representada pela língua, que no caso do Brasil tem a vantagem de ser

unificada; e uma **identidade secundária**, representada nos regionalismos e diversos grupos. Nesta última estabelece-se um maior grau de variação, que numa sociedade informacional global pode vir a diminuir, dadas as influências de culturas mais preponderantes (sendo importante nesse ponto uma ação veemente do Estado). Quando se refere ao Estado, em termos de identidade, a referência que se faz é a da **identidade instituída**, que é a oficial e age de baixo para cima, estabelecendo os elos de ligação e códigos de conduta gerais. Existe também uma **identidade instituinte**, que faz o sentido oposto, de baixo para cima, podendo ser de resistência (típicas de minorias étnicas); e **identidade instituintes de projeto**, que tem um maior fator de agregação e um projeto de futuro, por exemplo, grupos ecologistas. (BRASIL, 2000).

Na medida em que essas aldeias globais ameaçam o local e, mais que isso, põem em risco as identidades e a cultura local, elas ameaçam o Estado, pois configuram-se numa ameaça à própria noção de espaço.

A reação do ente estatal, porém, faz-se clara e necessária na medida em que os bens culturais passam a ter um forte valor econômico. Por esse motivo as pressões exercidas por elementos que são globais e supranacionais devem ser observadas, para que um determinado povo possa ter inserção soberana na Sociedade da Informação.

- **O supranacional acaba por enfraquecer a noção de Estados-Nação**

Giddens (1991) alerta que é necessário se dar conta do dinamismo e escopo globalizante das organizações atuais. Essa idéia se coaduna com a questão do surgimento de organizações supranacionais.

Hirst e Thompson afirmam que:

As formas emergentes de administração dos mercados internacionais bem como de outros processos econômicos envolvem a participação dos principais governos nacionais, porém, assumindo um novo papel: os Estados passam a funcionar menos como entidades “soberanas” e mais como componentes de uma “forma de governo” internacional. As funções centrais do Estado-Nação serão conferir legitimidade aos mecanismos de administração supra e subnacional e assegurar a responsabilidade desses mecanismos (HIRST; THOMPSON *apud* CASTELLS, 2001 b, p. 353).

Essa idéia trazida pelos autores demonstra a dicotomia que existe entre o Estado-Nação e as entidades supranacionais. O pensamento subjacente é o de que essas entidades se sobrepõem aos interesses do Estado-Nação, em prol de uma ordem mundial centrada em mecanismos supranacionais.

Na prática, porém, essas organizações supranacionais são fruto de uma articulação entre os próprios Estados-Nação. Apesar disso, essas entidades levam as decisões para fóruns internacionais de decisão, que voltam a por em cheque o local e as decisões de caráter nacional.

Organizações como OMC, Banco Mundial e FMI, ganham força e se configuram enquanto entidades supranacionais principalmente a partir do fim dos alinhamentos político-militares que existiam à época da guerra fria:

O período pós-Guerra Fria é caracterizado por uma interdependência cada vez maior entre os Estados-Nação. Isso se deve basicamente a três fatores: a dissolução, ou afrouxamento, dos blocos militares alinhados às duas superpotências; o enorme impacto das novas tecnologias sobre a indústria bélica; e a percepção social do caráter global de grandes desafios que se impõem à humanidade em decorrência do aumento dos conhecimentos e do volume de informações, como é o caso da segurança ambiental (CASTELLS, 2001, p. 306 b)

Quando ocorre esse desalinhamento, os Estados-Nação vão buscar um meio de se organizarem e se re-estruturarem em termos de relação internacional. A ONU, por exemplo, passa a ter mais força como um fórum de decisão global, ainda que nesse âmbito de discussão as decisões não se dêem em prol de uma visão global que permita o altruísmo de alguns países em função do bem coletivo. Configuram-se, sim, num jogo

de interesses de cada país, onde os que têm maior poder de barganha geralmente saem vitoriosos.

É difícil imaginar que o Estado não tenha um papel relevante, por exemplo, quando um Estado qualquer, contrariando interesses internacionais, não assina um protocolo internacional, garantindo assim os interesses de suas indústrias ante pressões ambientais. Ou quando países mantêm seus subsídios e barreiras, ainda que sejam contra algum tipo de convenção prevista no âmbito da OMC. Será que tais posturas de defesa dos interesses da nação seriam atingidas sem o Estado? Possivelmente seria algo muito improvável e pouco factível.

O caso Europeu é interessante, pois a União Européia se constitui de uma integração entre países, sem precedentes na história. Mas, de fato, a União Européia, apesar da moeda única, do fim dos passaportes, da integração econômica, não implicou no fim das identidades culturais locais. O francês inexoravelmente se sente francês, independentemente da união que existe entre os países, da mesma forma que o alemão, que o italiano, e assim por diante. Na verdade, a União Européia formou um superbloco, que é uma forma de reação e proteção das identidades dos países que o constituem, que, em conjunto, se tornam mais fortes ante outras culturas que os ameaçavam enquanto eram entes isolados: como os EUA, Japão e a própria China.

2.3 ALGUMAS CONCLUSÕES SOBRE ESTADO E SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO

No que tange à Sociedade da Informação, ficou evidente a forma como ela exerce pressões e cria demandas sobre o Estado. Porém, se for possível resumir essas questões, o que ficará patente é a necessidade de respostas mais rápidas e eficazes por parte do Estado. Ele se remodela e re-aparelha, para que possa focar seus objetivos estratégicos, tornando-se ele o grande promotor da Sociedade da Informação enquanto novo paradigma.

Essa vai ser a essência do Estado Regulador, que se não provê alguns serviços diretamente, deve exercer controle firme sobre sua provisão, pois caso contrário a própria idéia de regulação perde sentido.

O Estado-Providência dá lugar não ao Estado mínimo liberal, mas sim a um modelo regulador de Estado. O Estado não vai perder seu poder nem terá a sua zona de influência diminuída de forma tal que seja fadado à extinção, no novo padrão de sociedade imposto pela Sociedade da Informação. É claro que é inegável que essa redução na sua zona de poder existe, mas, não é determinante.

Motta, contudo, faz um alerta sobre o Estado Regulado:

Assim , a globalização não pode esconder que ainda precisa do Estado, do Estado que exercita polícia, do Estado que desapropria, do Estado concedente e permitente, e principalmente do Estado Regulador, caso esse sirva aos seus interesses dando as costas à sociedade (MOTTA, 2003, p.158).

Deve-se ressaltar, primeiro, que uma tradução para o que o autor chama de globalização seria capitais privados. Segundo, sua crítica não é dirigida ao Estado Regulador atuante e que intervêm em favor da sociedade, mas sim àquele Estado liberal que foca apenas no atendimento dos interesses privados.

Conclui-se que o sistema de regulação pública vai dar maior agilidade ao Estado e permitir que ele se desonere de algumas atividades, seguindo o princípio da delegação e a lição de Hely Lopes Meireles (1989) de que o que se delega é autoridade e não poder. Sendo assim, o Estado não abdica de suas prerrogativas ao delegar a um ente que é na verdade um representante do próprio (no caso uma agência reguladora) o gerenciamento de um dado setor de atividade, pois delega a execução, lembrando que guarda a responsabilidade para si .

De início, pode parecer que o Estado se enfraquece quando adota uma postura de regulação em detrimento de uma intervenção direta, porém se por um lado a função de produtor diminui, por outro o controle social dos aspectos ligados ao contrato de parceria, garantindo que os interesses nele previstos se dirijam para o interesse público, exigem que o Estado seja, na verdade, cada vez mais forte.

O objetivo dessa revisão se deu, primeiro, por que o objeto central desse estudo que é a Agência Nacional de Telecomunicações, ANATEL, é fruto dessa reforma e mais que isso, é um representante dessa nova faceta regulamentar do Estado. Em segundo lugar, essa reforma e o advento de novas formas de inserção do Estado na sociedade não foram precipitadas apenas por questões econômicas, mas a própria Sociedade da Informação foi uma fonte constante de desafios e ao mesmo tempo possibilidades para o Estado no sentido da sua reestruturação.

No capítulo seguinte, essa trajetória de reforma do Estado será analisada sob a ótica do Brasil, porém, iniciando-se já a partir da crise do Estado-Providência, as causas da mesma e as soluções adotadas, que irão ocasionar a reforma do setor de telecomunicações e a criação da ANATEL.

3 REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO: DA ABERTURA ECONÔMICA A UM ESTADO REGULADOR

Nos capítulos 1 e 2 a reforma do Estado foi vista sob um viés geral para que ficasse evidente a relação desta com a crise do Welfare State, com a Sociedade da Informação e com o surgimento de um Estado Regulador.

Especificamente no caso brasileiro a reforma é impulsionada pelos fatores que já foram descritos e que levaram ao advento de um Estado regulador, em contraposição ao Estado Providência.

Se o termo reforma for tomado em seu sentido literal pode-se afirmar que o Brasil passou por uma série de ondas reformistas desde a sua constituição como uma nação soberana. No presente texto, no entanto, a questão da reforma do Estado situa-se na década de 90, especificamente a partir da chamada abertura econômica do governo Collor.

Essa abertura precipitou-se por uma forte crise no modelo intervencionista que vigorou desde a quebra da bolsa de Nova York em vinte e nove até os sucessivos choques do petróleo nos anos 70. O fato é que a alta do barril do petróleo nos anos 70 gerou uma inversão no fluxo de dólares dos países em desenvolvimento, dentre eles o Brasil, para os credores do primeiro mundo que, face ao panorama recessivo mundial, estavam ávidos por receber o dinheiro outrora emprestado.

Esse refluxo de petrodólares fragiliza ainda mais os Estados latino-americanos que já estavam ameaçados por tecnologias que davam maior agilidade à sociedade (criando as bases para a Sociedade da Informação e obrigando-os a serem mais flexíveis), e que agora enfrentavam dificuldade de financiamento.

Especificamente no caso brasileiro, o ápice dessa crise se dá no governo Sarney quando o país, incapaz de honrar seus compromissos financeiros, decreta moratória. Configurava-se aí o que Bresser Pereira (1996) denomina crise de governança, ou seja, o Brasil tornou-se incapaz de intervir de modo eficiente na economia dada a sua incapacidade de captação e utilização de recursos financeiros¹⁰.

É interessante notar que não foi em todos os casos que a crise de governança aliou-se a um problema de governabilidade, nos países latino-americanos. Em muitas situações, a desigualdade social e econômica se tornou tão grave que precipitou uma descrença nos governos e, em muitas situações, no próprio Estado, o que poderia ter conduzido a uma grave desagregação da sociedade e de falência das instituições.

No Brasil não é possível se falar de crise de governabilidade, porém pode-se afirmar que a incapacidade financeira do país exigia mudanças drásticas no rumo não apenas da economia, mas na forma de governar, implicando também numa necessidade de ajuste administrativo e gerencial.

Deve-se lembrar que da mesma forma que essa tendência pode ser observada no mundo, no Brasil, a intervenção ou não do Estado na economia também tem um caráter cíclico, como ressalta Bresser:

No caso brasileiro, o caráter cíclico e mutável da intervenção do Estado é bastante claro. No passado, dos anos 30 aos anos 70, o Estado desempenhou um papel decisivo na promoção do crescimento econômico; nos anos 80, devido à crise fiscal, o Estado perdeu a sua capacidade de promover o crescimento econômico e tornou-se um obstáculo fundamental para isso (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 70).

Esse caráter cíclico é algo que permite o ajustamento da opinião de diversos setores, como o empresarial, sobre que tipo de intervenção promover:

¹⁰ Esse momento configura-se como o ápice da crise fiscal descrita no capítulo 1

No Brasil, economistas e empresários, que anteriormente apoiaram a intervenção do Estado na proteção à indústria doméstica e na criação de empresas estatais nos setores em que o capital privado se revelava incapaz ou não tinha interesse em investir, são, hoje, favoráveis à liberalização comercial e à privatização [...] Nessa nova fase, o Estado terá um diferente, mas importante, papel econômico a desempenhar (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 70).

Esse papel é justamente o de regulação e de atuação gerencial, na qual o Estado se tornará mais compacto, enxuto e eficiente, sem estar ausente da vida social e econômica, intervindo sempre que for necessário fazê-lo.

Portanto, há um deslocamento do ciclo do Estado interventor, que entra em crise, para um Estado Regulador, sendo importante perceber como essa crise se deu no caso específico do Brasil.

3.1 CRISE DO ESTADO INTERVENTOR NO BRASIL

No Brasil, o Estado interventor, enquanto coordenador da vida social e econômica de forma direta e forte, se consolida no primeiro governo de Getúlio Vargas, quando, pode-se perceber uma intromissão do Estado na economia (ainda que por motivos populistas), fortemente baseada em conceitos keynesianos e em alguns elementos do *Welfare State*.

A conjugação de políticas populistas e desenvolvimentistas, pautadas na substituição de importações, tem continuidade nos governos subseqüentes. No de Juscelino Kusbichek, por exemplo, foi construída Brasília, que por um lado foi um grande avanço em termos de centralização do poder e de criação de um pólo de decisões e por outro lado estava consoante com as políticas de pleno emprego então vigentes.

Estando o Brasil totalmente carente de infra-estrutura básica, existia muito espaço para que estradas, hidroelétricas, indústrias de base e infraestrutura no geral, fossem implementadas no país, principalmente atividades de mão de obra intensiva, o

que garantia um dos pilares do keynesianismo e do Estado interventor por pressuposto: o pleno emprego.

Essa lógica permanece durante o regime militar e, mais que isso, se amplia. É neste período que surgem os grandes pólos petroquímicos, as tentativas de colonização do norte e centro-oeste do país, estatais de energia e telecomunicações.

Essa estrutura intervencionista do Estado brasileiro, que tinha como pano de fundo, primeiro a política de substituição de importações e depois o nacional-desenvolvimentismo, chega ao esgotamento na década de 80, quando uma crise de grandes proporções vai se abater sobre o país (BRESSER PEREIRA, 1996).

As razões da crise na América Latina já foram de certa forma delineadas, porém, nos pontos abaixo:

- déficit público – que se tornou extremamente elevado a partir de 79 quando o Estado já esgotado assumiu a dívida do setor privado;
- poupanças públicas negativas – que leva entre outras coisas a baixos investimentos;
- dívida interna e externa elevada – o que levou a moratória nos anos 80 ;
- falta de crédito - esse item era essencial na medida em que ele é que tornava impossível o financiamento do déficit e da dívida pública. Isso envolvia, dentre outras coisas, uma falta de confiança na moeda;
- falta de credibilidade no governo – que começava a se tornar incapaz de implementar suas ações, levando a uma certa crise de governabilidade durante os anos 80 e princípio dos anos 90.

Aplicada ao Brasil, essas razões podem ser resumidas na passagem abaixo:

A causa fundamental para a crise na economia brasileira é a crise fiscal - um desequilíbrio financeiro estrutural do setor público -, a qual, por sua vez, tem como suas causas fundamentais o tamanho excessivo da dívida externa pública. [...] Na realidade, a crise fiscal tem três dimensões: (1) uma dimensão de fluxo (o déficit público e a baixa poupança); (2) uma de estoque (a dívida pública interna e externa); e (3) uma psicossocial, falta de credibilidade do Estado. definida em termos objetivos por sua inabilidade em financiar o seu déficit a não ser por títulos de curtíssimo prazo (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 101).

A esse problema de origem fiscal, junta-se outro, que no longo prazo se tornaria ainda mais crítico para o país: a sistemática de economia fechada, que seguia as orientações de uma política de substituição de importações, uma vez que, ao contrário dos tigres asiáticos não estava baseada num modelo exportador, levaram a uma defasagem gradual e severa do parque produtivo brasileiro. Isso iria por em cheque as próprias idéias desenvolvimentistas e de políticas industriais. Os produtos brasileiros eram de baixa qualidade e tinham preços elevados, e isso se devia à falta de competição no mercado interno, que era garantido por um sistema de reserva aos nacionais. Caso emblemático dessa situação é o setor de informática, que é essencial para a constituição da Sociedade da Informação no país, e no qual o Brasil se encontrava em imensa defasagem em relação ao mundo desenvolvido e até mesmo em relação a outros países em desenvolvimento.

O problema residia nos processos produtivos das empresas brasileiras que, em sua maioria, estavam antiquados e baseados em um modelo de gestão da época do fordismo (motivo pelo qual no final da década de oitenta técnicas de remodelagem estrutural entraram em voga no Brasil, como Gestão de Qualidade Total, *Downsizing*, Reengenharia¹¹).

É no governo do ex-presidente Collor que será feita uma abertura abrupta dos mercados brasileiros, e que irá forçar uma remodelagem das empresas nacionais.

¹¹ Sobre os conceitos de Re-engenharia, Qualidade Total, *Downsizing* vide Chiavenato

3.2 O FIM DA ECONOMIA FECHADA: A ABERTURA DOS MERCADOS NO GOVERNO COLLOR

No primeiro ano de governo, o ex-presidente Fernando Collor, por meio da sua ministra da fazenda Zélia Cardoso, implementou um plano econômico radical que sequestrava as poupanças dos brasileiros com intuito de reverter as poupanças públicas negativas, um dos componentes da crise fiscal.

De acordo com Bresser (1996) esse plano extremamente duro e penoso para a população não se mostrou efetivo no combate a um dos principais problemas do país no período: a inflação.

O governo Collor fracassou nas políticas de estabilização e governou num período conturbado para o país, que terminou na sua renúncia em decorrência de denúncias de corrupção e um processo de impeachment.

Apesar de ter falhado na conquista da estabilização e ter sucumbido antes do fim do mandato, o governo Collor já trazia as bases das reformas que iriam ser postas em prática no governo Fernando Henrique, uma vez que o seu direcionamento se dava em prol da abertura dos mercados, do estabelecimento da competição e das privatizações (Bresser, Idem).

A abertura econômica foi um choque de produtividade no empresariado, falindo muitas organizações nacionais. No entanto, fazia o Brasil perceber a Sociedade Global e Informacional que já começava a ser uma realidade em outras partes do mundo (apesar de que, tal abertura poderia ter sido mais paulatina, permitindo um melhor ajustamento das empresas brasileiras à nova situação).

No entanto, foi apenas no governo do ex-presidente Itamar Franco, por meio do então ministro Fernando Henrique, que a estabilidade foi alcançada, gerando as bases para reformas mais profundas do ponto de vista estrutural.

3.3 O GOVERNO ITAMAR E A CRIAÇÃO DO REAL: ESTABILIZAÇÃO E ALICERCES PARA UMA FUTURA POLÍTICA DE PRIVATIZAÇÕES /REFORMA DO ESTADO

O grande marco do governo Itamar Franco foi atingir a estabilidade econômica e o controle da inflação via plano real.

O Plano Real consistiu no estabelecimento de bandas cambiais e na paridade entre a moeda nacional e o dólar. Porém, ao contrário da Argentina, onde a indexação foi total, no Brasil, antes da implantação do Real em si, foi usada uma Unidade de Referência (UFIR) para fazer a transição da hiperinflação para uma economia estabilizada (Bresser, 1996).

A análise do Plano Real não é o objetivo desse trabalho e portanto não seguirá adiante, mas ele é comentado pois foi o aspecto mais importante do governo Itamar Franco e por que seria a base das reformas planejadas para o Brasil.

3.4 A LÓGICA DA ESTABILIDADE E DAS PRIVATIZAÇÕES NO GOVERNO FHC

O ex-ministro Fernando Henrique Cardoso (FHC) soube capitalizar o sucesso do Plano Real, e este, além de garantir a sua eleição para presidente por duas vezes, permitiu que o Brasil tivesse a estabilidade necessária para implantar algumas reformas estruturais.

A lógica dos dois governos FHC, portanto, era manter a estabilidade alcançada durante o governo Itamar Franco e implementar uma série de medidas, a saber: privatização de setores estratégicos da economia, reforma previdenciária, reforma tributária, reforma judiciária e reforma administrativa (que em alguma medida é uma reforma gerencial do Estado).

Essas reformas não foram todas implementadas da forma que se desejava, porém as que interessam de forma mais específica para esse trabalho que são as privatizações das telecomunicações e a reforma gerencial do Estado (ambas levando a formação de um Estado com um caráter regulador) foram bem sucedidas.

3.4.1 Privatizações de setores estratégicos

As privatizações estavam previstas para ocorrerem desde o início do governo FHC e faziam parte do seu programa de governo. Vinham acompanhadas de duas idéias básicas: 1. era uma forma do governo arrecadar dinheiro e 2. permitia novos investimentos em setores considerados fundamentais mas nos quais o governo não tinha capacidade para fazer os gastos necessários.

Dentre as privatizações que ocorreram no Brasil, as mais polêmicas foram as da Vale do Rio Doce, mineradora; e a do Sistema Telebrás, de telefonia. No mercado de petróleo, o que ocorreu não foi exatamente a privatização da Petrobrás (por que o movimento tanto dos petroleiros quanto da sociedade não permitiu tal ação) mas sim uma desregulamentação do setor, permitindo a competição na extração. No setor bancário, muitos bancos regionais foram privatizados, porém, nem o Banco do Brasil, nem a Caixa Econômica Federal passaram por esse processo (apesar de tal situação ter sido cogitada). Outro setor que passou por mudança profunda foi o de energia elétrica.

O programa de privatizações era amplo e foi em grande medida alcançado, a despeito das reações tanto da população, quanto da oposição. Hoveram protestos em frente à bolsa de valores onde eram realizados os leilões porém, tendo maioria no Congresso, o governo FHC conseguiu aprovar as privatizações mais importantes.

Apesar do sentimento nacional se direcionar e concentrar na visão da perda de um patrimônio construído desde a década 70, era fato que as políticas adotadas durante os anos 80 e que visavam controlar a inflação, via o controle das tarifas

públicas, minou a capacidade de investimento das empresas privatizadas, que viram seu lucro diminuir, e não podiam contar com o Estado:

Uma razão para a deterioração da capacidade de poupança do Estado no longo prazo foi o controle do preço das empresas estatais. O controle de preços das grandes empresas foi uma constante no Brasil nos anos 70, mas acentuou-se desde agosto de 1979, com a única exceção de 1981, quando os preços foram liberados. A utilização do CIP (Conselho Interministerial de Preços) como um mecanismo de controlar a inflação foi, na realidade, um poderoso instrumento para reduzir os lucros das grandes empresas estatais e multinacionais (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 90).

Com suas margens corroídas ao longo dos anos 80, não restavam muitas saídas na visão do governo a não ser privatizar essas empresas na esperança de que novos investimentos ocorressem nesses setores, mesmo por que propostas alternativas não ganharam força ou respaldo. O argumento era que, ao serem saneadas, as empresas públicas podiam ser novamente lucrativas, apesar de sua capacidade de investimento ainda estar reduzida.

Em relação à constituição da Sociedade da Informação, a privatização mais importante foi a do antigo Sistema Telebrás, visto que as telecomunicações são um dos elementos-base na sua constituição, motivo pelo qual ela será vista em detalhes no capítulo 4.

3.4.2 Reforma gerencial do Estado brasileiro

Outro ponto relevante do governo Fernando Henrique diz respeito não apenas a estabilização monetária, mas à reforma do Estado em si. Essa reforma, particularmente, será de grande importância para que o Estado possa fazer face a todos os desafios e oportunidades trazidas com a Sociedade da Informação (como vistos no capítulo 2) e para que esse possa ser eficiente, eficaz e transparente.

Dentro da ótica dessa reforma se prevê a definição do papel regulador do Estado, item que será crucial na criação das agências reguladoras, em especial da ANATEL.

Bresser (1997) delimita a reforma do Estado na solução de quatro problemas principais: **a.** delimitação do tamanho do Estado; **b.** redefinição do papel regulador; **c.** recuperação da governança e **d.** aumento da governabilidade. Cada item desse pode ser visto em detalhe para que se tenha uma noção clara de como as reformas foram engendradas e afetaram o Estado brasileiro.

a. Delimitação do tamanho do Estado:

A delimitação do tamanho do Estado envolve questões econômicas (caso das privatizações) e políticas (pois se adota um novo rumo de desenvolvimento para o país); as questões relativas à publicização (que é transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, porém pública não-estatal) e aspectos da terceirização de algumas atividades (transferindo para o setor privado serviços auxiliares ou de apoio) também estão relacionados a essa questão.

Definir o tamanho do Estado vai passar pela redefinição de quais os seus campos de atuação, ou seja, o que no momento do provimento pode ou não ser considerado bem público. É nesse sentido que os processos de privatização, publicização e terceirização são inseridos. Bresser utiliza uma metodologia comum nas empresas privadas para demonstrar as áreas de atuação do Estado: definição do **core activities** ou **core bussiness**, que implica na definição de quais delas são consideradas principais, essenciais ao funcionamento do Estado e por isso mesmo privadas deste; identificação das **atividades auxiliares ou de suporte**, que não precisam ser necessariamente desempenhadas pelo Estado e serão terceirizadas, privatizadas ou publicizadas.

Em termos das atividades essenciais que estão relacionadas com o poder de império do Estado pode-se destacar: poder de legislar, de punir, de cobrar tributos e efetivar transferências. Além disso, o Estado deve garantir as propriedades e os contratos, bem como defender o país contra os inimigos externos. Do ponto de vista econômico, a principal atividade do Estado é garantir a estabilidade monetária bem como do sistema financeiro como um todo. Essas funções são as atividades monopolistas do Estado. Elas são inclusive as funções clássicas de um Estado liberal. Num Estado de bem-estar, por outro lado, a essas se somariam as atividades de educação, previdência social, renda mínima, assistência social, dentre outras típicas do *Welfare State*.

É interessante notar que o Estado-Regulador mantém as suas funções clássicas mas não abandona por completo as funções sociais do Estado do bem-estar. A diferença é que é feita uma mudança de um Estado estritamente burocrático para uma forma mais gerencial de ação (BRESSER PEREIRA, 1997).

Se o Estado irá se concentrar na suas atividades essenciais, estará exercendo vigilância sobre os que desempenham as demais atividades, serviços sociais e científicos (na mão de entidades públicas não-estatais) e produção de bens e serviços para o mercado (aos cuidados de empresas privadas).

O quadro a seguir ilustra essa configuração de atividades que delimitam o Estado:

QUADRO 1 – Delimitação das Atividade do Estado

	Atividades Exclusivas de Estado	Serviços Sociais e Científicos	Produção de bens e serviços p/ Mercado	
Atividades Principais (Core)	Estado de forma monopolista	Entidades públicas não-estatais	Empresas privadas	→ Fiscalizadas via contratos de concessão e agências reguladoras
Atividades auxiliares	Empresas terceirizadas	Empresas terceirizadas	Empresas terceirizadas	

↓
Fiscalizadas administrativamente via contratos

↓
Fiscalizadas quanto ao uso de recursos provenientes de transferências do Estado

Fonte: BRESSER PEREIRA, 1997 (Adaptado)

Essas entidades públicas não-estatais, em especial as ONGs são vistas por Castells (2001 b) como mais um elemento de enfraquecimento do Estado uma vez que eles transferem para outrem uma das razões ideológicas de suas existência que é o lado da assistência social. Porém, essa ideologia é aplicável a uma forma de estado bastante específica, que é o Estado do bem-estar, não debilitando, portanto a essência do Estado. Além disso, o Estado mantém um papel de coordenação e incentivo a essas ações, garantindo a sua presença nessas áreas. Por outro lado, não é possível afirmar que essas políticas de assistência e de proteção ao cidadão são como um todo esquecidas e quando se tenta fazê-lo existe uma forte tendência da sociedade de rechaçar tais atitudes.

O Estado se insere de uma nova forma, mas não pode ser considerado sobre nenhuma hipótese ausente ou uma re-edição do Estado liberal do século dezenove. A redução do tamanho do Estado visa tão somente que ele fique preparado e ágil o

suficiente para carrear projetos como o da Sociedade da Informação, que no Brasil é expresso no Livro Verde, elaborado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia.

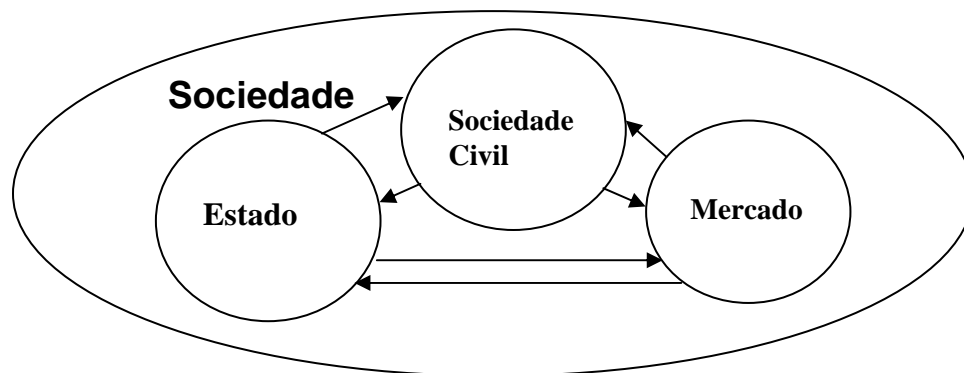
b. Redefinição do papel regulador do Estado.

Essa redefinição está relacionada com o item anterior, mas deve ser destacada em função do caráter de regulação que se soma ao Estado.

O ponto principal aqui é decidir em que medida desregulamentar e em quais áreas é possível fazê-lo ou em que ponto deve-se estabelecer regulamentações mais duras. Essa questão surge de forma veemente com os processos de privatização, pois a grande questão era o que fazer para controlar os mercados daí provenientes, que muitas vezes acabavam por se manter como monopólios naturais privados.

Bresser Pereira (1997) ressalta três mecanismos de controle fundamentais , do ponto de vista institucional, para coordenação da sociedade: o Estado, o mercado e a sociedade civil. Em termos gráficos a interação entre esses mecanismos pode ser entendida através da figura abaixo:

FIGURA 1 – Mecanismos de Controle Sociais



Fonte: DO AUTOR, A partir de Bresser Pereira

A idéia que a figura busca demonstrar é que os três mecanismos de controle interagem e desse modo os controles e a arrumação dos interesses são dados na Sociedade como um todo.

Sobre essa configuração Bresser define as funções a serem adotadas por cada uma das esferas:

No Estado está incluído o sistema legal ou jurídico, constituído pelas normas jurídicas e instituições fundamentais da sociedade; o sistema legal é o mecanismo geral de controle, praticamente se identificando com o Estado, na medida em que estabelece os princípios básicos para que os demais mecanismos possam minimamente funcionar. O mercado, por sua vez é o sistema econômico em que o controle se realiza através da competição. Finalmente a sociedade civil – ou seja, a sociedade estruturada segundo o peso relativo dos diversos grupos sociais – constitui-se em um terceiro mecanismo básico de controle [...] (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 36).

A ênfase que vai ser dada a cada um dos mecanismos de controle, vai depender do tipo de Estado que esteja predominando no momento. Portanto, num Estado liberal a predominância vai ser da esfera do mercado. Num Estado do bem-estar a predominância maior será da sociedade (via suas diversas corporações e associações), com subsídio do Estado que também é forte. Num Estado-Regulador esse poder está mais difuso, porém o Estado tem um papel fundamental, pois ele será o maior coordenador e alocador dos frutos desse fórum de decisões e em caso de dúvidas ou falta de consenso, será dele a palavra final, respaldada em lei e no poder de império.

c. Aumento da governabilidade

O aumento da governabilidade diz respeito a credibilidade e capacidade do governo de intermediar interesses, garantir a legitimidade das instituições e com isso governar.

Sendo assim, a governabilidade vai transitar por alguns elementos, dentre eles a existência ou não de instituições políticas capazes de intermediar interesses do Estado e da sociedade civil; mecanismos de responsabilização de burocratas e políticos perante a sociedade (*accountability*); capacidade do governo de atender às demandas sociais delimitadas e a existência de um contrato social básico (BRESSER PEREIRA, 1997), que remete a idéia de contrato social de Rousseau.

Se a governabilidade passa pelas instituições, é necessário que existam além das formas tradicionais de intervenção estatal, que foram em grande medida contestadas e superadas, uma nova forma de intervenção que gere na sociedade confiança e credibilidade nos governos e no próprio Estado.

Isso passa, por exemplo, pela existência de agências reguladoras não capturadas, ou até mesmo da inexistência de políticos que no governo busquem vantagens pessoais (*rent seeking*).

As instituições devem, portanto ser sólidas e gerar confiança, alcançando esses objetivos com as reformas administrativas previstas na recuperação da governança.

d. Recuperação da governança

A recuperação da governança implica na re-estruturação da capacidade financeira e administrativa do Estado para implementar decisões; trata da superação da crise fiscal, que já foi tratada de modo geral no capítulo 1, e a passagem da forma burocrática tradicional, para uma burocracia gerencial.

Em termos de reforma administrativa, do ponto de vista histórico, podem ser citados dois grandes momentos: primeiro a implantação da administração racional-legal weberiana que eliminou o patrimonialismo; num segundo momento a reforma gerencial do Estado, que tem como marcos, ações adotadas na Nova Zelândia, Austrália e Reino

Unido, nos anos 80, e a publicação de *Reinventing Government* bem como a adoção do *National Performance Review* nos EUA, nos anos 90 (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 41).

No Brasil, esses marcos podem ser situados primeiro na publicação do Decreto Lei 200/67 que instituía a burocracia racional-legal e a aprovação do Plano Diretor de Reforma do Estado em 1995 no governo Fernando Henrique Cardoso.

À medida que os novos desafios trazidos com a Sociedade da Informação obrigam o Estado a reformular-se e que este passa a adotar posições estratégicas, em termos de condução da sociedade para patamares mais elevados de competitividade, as limitações impostas pelo sistema racional-legal tornam-se evidentes. A questão aqui não é o abandono das leis e métodos de trabalho, mas sim o estabelecimento de uma maior possibilidade discricionária para gestão a pública.

Bresser (1997) ressalta que a administração pública gerencial vai estar focada resumidamente em sete pontos principais:

- Orientação ao cidadão-usuário ou cidadão-cliente;
- Estabelecimento de contratos de gestão que serão a forma de controle do processo e dos resultados esperados;
- Fortalecimento da burocracia estatal, que se estrutura em torno de carreiras de Estado capazes de participar tanto do ponto de vista técnico quanto político do processo de coordenação dos interesses da sociedade;
- Separação entre secretarias formuladoras de políticas públicas (que são centralizadas) das executoras das mesmas (que são descentralizadas);
- Separação nas agências descentralizadas entre agências executivas (que tem o poder de Estado) e os serviços sociais e científicos de caráter competitivo;

- Transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos competitivos;
- Terceirização das atividades auxiliares ou de apoio que podem ser executadas via licitação nos mercados.

Um último aspecto ligado à reformulação administrativa do Estado diz respeito à distinção entre três tipos de instituições:

- Secretarias Formuladoras de Políticas Públicas: formadas pelo núcleo central do governo, o chamado núcleo estratégico e que atuam diretamente, em conjunto com os ministérios e chefe de governo;
- Agências Executivas: que vão ser as responsáveis pela implementação das políticas de governo;
- Agências Reguladoras: que são muito mais autônomas e independentes e têm a função de regular mercados competitivos, motivo pelo qual têm um caráter de perenidade mais acentuado.

São essas últimas agências que vão reforçar o caráter não interventor direto do Estado, em favor de uma postura de regulação e coordenação.

3.4.3 Agências reguladoras: uma nova forma de inserção governamental no Brasil

O Estado, nessa nova fase de desenvolvimento da sociedade, que se caracteriza por uma Sociedade em Rede, será um Estado ao mesmo tempo ágil e presente, nem interventor demais, como à época do Welfare State, nem ausente como requer o pensamento neoliberal.

Esse tipo de atuação e nova forma de inserção do Estado ficam evidentes nas agências reguladoras brasileiras, pelo menos do ponto de vista da sua formulação conceitual, restando descobrir se na prática elas de fato possuem os instrumentos para por a teoria em funcionamento. As agências reguladoras vão ser, portanto, a representação ideal de um Estado Regulador.

Em termos de Sociedade da Informação, a reformulação mais relevante é a criação da ANATEL que será estudada a partir do capítulo 5.

É preciso, porém, analisar um ponto específico da reforma do Estado, que é a reestruturação do setor de telecomunicações. O objetivo não será discutir se as soluções que acompanharam a reforma foram a opção mais adequada ou não, ainda que se faça alguma análise da mesma, mas sim como elas levaram à criação da ANATEL.

4 PRIVATIZAÇÃO DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL: O SURGIMENTO DA ANATEL COMO UM REPRESENTANTE DA NOVA FACETA DO ESTADO REGULADOR

O fenômeno das agências reguladoras surge de um contexto de reforma do Estado, que nada mais é do que uma resposta à crise que os Estados nacionais enfrentaram na América Latina durante os anos 80. Antes de estudar a ANATEL, faz-se fundamental entender como o setor de telecomunicações, especificamente, foi afetado pelas re-estruturações do Estado comentadas nos capítulos precedentes e como a ANATEL surge desse contexto.

Em linhas gerais, pode-se dizer que o projeto liberal de reforma envolvia principalmente os seguintes pontos: desregulamentação, privatização e estabilidade

(tanto institucional quanto macroeconômica – nesse caso se expressando em políticas de metas inflacionárias, austeridade de gastos governamentais e estabilidade monetária).

Dentro dessa lógica de privatizações o setor de telecomunicações no Brasil foi um dos primeiros a ser reformado e por consequência privatizado, como será visto no decorrer desse capítulo.

Outro aspecto relevante proposto na reforma é o surgimento das agências reguladoras. Levando em conta uma idéia de maior eficiência do Estado as agências surgem como fóruns de decisão e coordenação autônomos (pelo menos em termos teóricos) para determinados setores estratégicos da economia. A ANATEL foi criada para exercer o papel de representar o Estado no setor de telecomunicações (e, por consequência, caso não haja sua captura por interesses empresariais, os interesses da população) corroborando a lógica das reformas indicadas principalmente pelo Banco Mundial e pelo FMI. Nesse ponto vale ressaltar que, a despeito de estarem imersas numa lógica de diminuição do tamanho do Estado, as agências reguladoras, dado o seu grau de autonomia e independência, e postas as suas atribuições regulamentares, na verdade fortalecem o Estado.

O importante agora é resgatar o histórico das telecomunicações no país, desde a fase anterior a criação do sistema Telebrás até a privatização, nos anos noventa, sendo ressaltada a constituição da ANATEL enquanto agência reguladora.

4.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DA TELEBRÁS

De acordo com Del Fiol e Ferraz (1985) as telecomunicações, no Brasil, no começo dos anos 60, estavam um caos. Esse estado de desordem era decorrente principalmente de uma falta extrema de coordenação, até mesmo por que tanto municípios quanto estados e governo federal podiam conceder concessões para que

entidades privadas explorassem os serviços de telecomunicações. Como consequência direta dessa falta de planejamento pode-se citar:

- a. Dificuldade de universalização dos serviços (os serviços oferecidos se concentravam na região sul/sudeste) decorrente da falta de interesse das empresas privadas de 1. expandirem suas atividades para áreas não lucrativas no país e 2. falta de segurança em termos contratuais. Ou seja, caso fizessem os investimentos necessários para a expansão corriam o risco de perder a concessão de um momento para outro e por conseguinte perder todo o investimento feito;
- b. Tarifas mal fixadas, que não espelhavam a relação custo-benefício adequada para que as empresas tivessem o lucro necessário ou minimamente atrativo para que pudessem fazer os investimentos necessários à expansão dos serviços;
- c. Problemas de interconexão decorrentes da própria falta de planejamento e da existência de um sistema (no sentido de uma política maior e direcionada) de telecomunicações no país.

Ainda assim, a despeito das dificuldades apresentadas, o país já contava com alguma infraestrutura de telecomunicações que mesmo de forma incipiente era capaz de prover algum serviço.

Até a implementação do Sistema Telebrás existiam mais de 1.200 empresas operando em todo o país, a maioria de pequeno e médio porte e que naquele momento possuíam cerca de um milhão de linhas instaladas para atender a um total de 70 milhões de habitantes. Dessas empresas a CTB (Companhia Telefônica Brasileira), de origem canadense, detinha mais de 60 por cento do mercado até então existente.

A situação pode ser vista de forma clara na passagem abaixo da exposição de motivos da Lei Geral de Telecomunicações (LGT):

Os serviços telefônicos concentravam-se na região centro-leste do país, onde se situavam mais de 60% dos terminais, explorados pela CBT – Companhia Telefônica Brasileira – de capital canadense. Os serviços interurbanos eram precaríssimos, baseados apenas em algumas ligações de microondas de baixa capacidade, interligando o Rio de Janeiro, São Paulo, Campinas, Belo Horizonte e Brasília, e em poucos circuitos de rádio na faixa de ondas curtas. As comunicações telefônicas e telegráficas internacionais, que também não atendiam às necessidades do país, eram exploradas por empresas estrangeiras (BRASIL, 1996, p. 3).

Nesse período, porém, já ficava claro que o Brasil precisava de um novo modelo de estruturação para o setor que tornasse o serviço mais universalizado, capilarizado e moderno. A resposta para essas questões vai se expressar na criação do Sistema Telebrás como pode ser visto a seguir.

4.2 O SISTEMA TELEBRÁS

Para melhorar a qualidade dos serviços e ordenar o setor, o governo federal viabiliza a edição do CBT – Código Brasileiro de Telecomunicações – no ano de 1962. Essa lei representou um grande avanço para as telecomunicações no país e em linhas gerais contemplava os seguintes pontos destacados por Furtado (1989):

- a. Criação do Sistema Nacional de Telecomunicações – concentrando na União a jurisdição sobre prestação de serviços telegráficos, radiocomunicação e telefonia;
- b. Criação do Conselho Nacional de Telecomunicações – CONTEL - sendo a sua secretaria executiva o DENTEL (Departamento Nacional de Telecomunicações) – estando o primeiro responsável por regular de forma unificada às questões tarifárias e aspectos relativos às redes (a exemplo da interconexão entre os sistemas);

- c. Autorização para que o Executivo constituísse empresa pública que explorasse de forma direta e industrial os troncos integrantes do SNT – essa empresa viria a ser a Embratel;
- d. Criação de um fundo para financiar as atividades da empresa exploradora, o FNT (Fundo Nacional de Telecomunicações).

O CBT de 1962 (Lei de número 4.117/620) representava um avanço de fato significativo para as telecomunicações do país.

Em relação ao FNT ele visava financiar as atividades da Embratel e era constituído por uma sobretaxa de 20% sobre as ligações locais e 30% sobre as de longa distância (DEL FIOLE; FERRAZ, 1985). Isto representava um modo de transferir recursos dos usuários para o Sistema, com a peculiaridade de que os serviços mais caros e mais utilizados por empresas (no caso as ligações de longa distância) tinham uma sobretaxa maior.

Em 1965 o CBT começa a se materializar com a criação da Embratel (Empresa Brasileira de Telecomunicações), que se lançou na atividade de interligar todas as cidades do país, passando ainda a explorar, a partir de 1969, os serviços internacionais.

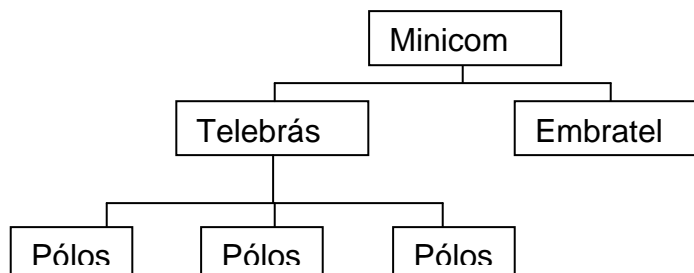
Em 1962 o CONTEL determinou a intervenção na CTB, com a posterior compra das ações destas pela Embratel. Em 1966 foi instituído o autofinanciamento, que envolvia a compra de ações dos que pretendiam ser usuários de linhas telefônicas. Na verdade os usuários passavam a ser acionistas minoritários e pulverizados, e transferiam, dessa forma, recursos para a modernização do setor.

A fragmentação do poder de outorgar concessões cessou com o Decreto-Lei 162/67 que consolida esse poder na União, situação que foi ratificada tanto na Constituição de 1967 quanto na de 1988.

Ainda em 1967 foi criado o Ministério das Comunicações (MINICOM), que incorporou o CONTEL, o DENTEL e a Embratel, assumindo todas as responsabilidades do Conselho (DEL FIOLE; FERRAZ, 1985).

A figura a seguir ilustra a estrutura organizacional do STB¹² após a instituição do sistema Telebrás:

FIGURA 2 – Estrutura Organizacional STB



Fonte: FREITAS, 2000

Após essas implementações iniciais a telefonia de longa distância já apresentava avanços significativos graças aos esforços empreendidos pela Embratel. A telefonia local, por outro lado, apresentava um baixo nível de desenvolvimento. Para solucionar tal problema foi criada uma entidade capaz de coordenar, financiar e estruturar os serviços locais. Essa organização viria a ser a Telebrás, constituída em 11 de julho de 1972, por meio da Lei n.º 5.792/72. A telebrás passou então a ser a empresa holding do sistema, que mais tarde acabaria conhecido como Sistema Telebrás, tendo participação acionária majoritária nas empresas locais de telefonia e tendo a Embratel como sua subsidiária.

A partir do momento em que foi designada como concessionária geral para os serviços de telecomunicações no país, a Telebrás iniciou o trabalho de incorporação

¹² Sistema de Telecomunicações Brasileiro

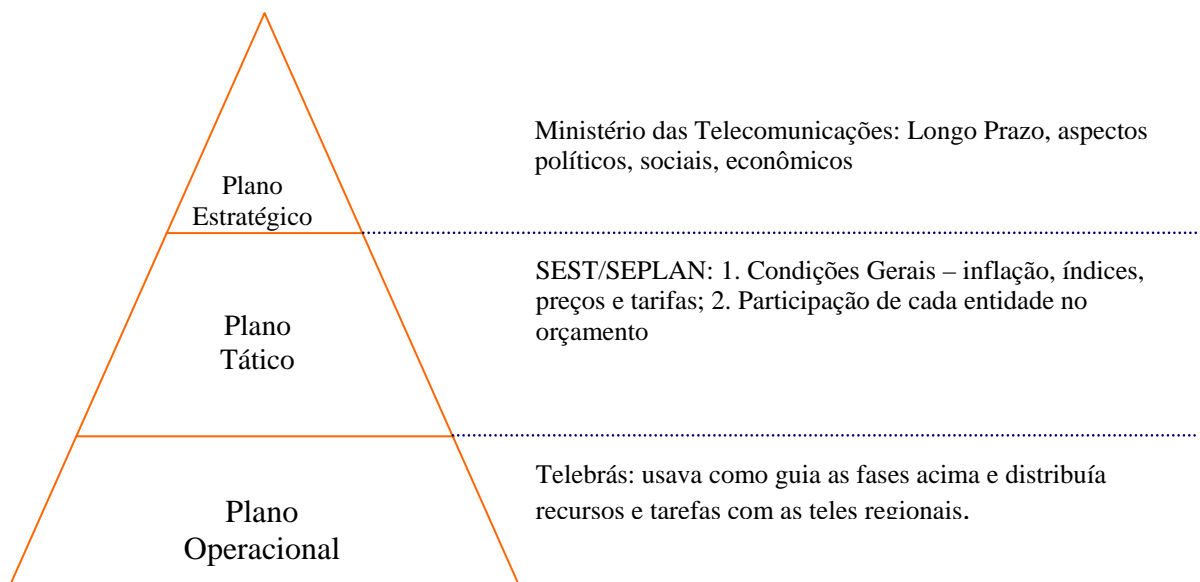
das cerca de 900 empresas existentes à época, consolidando-as numa única empresa por estado.

Dentre as principais atribuições da Telebrás pode-se citar, com base em Del Fiol e Ferraz (1985):

- a) Planejar e implementar as telecomunicações no país – isso é uma decorrência da necessidade de coordenação face aos problemas de integração do modelo privado;
- b) Gerenciar a participação do governo federal nas teles – o governo federal passou a ser um grande acionista do setor;
- c) Gerenciar e implementar pesquisa – a pesquisa na área se torna tangível e possível com a criação do CPqD (Centro de Pesquisa e Desenvolvimento);
- d) Desenvolver e contratar pessoal – com a preocupação de formar mão de obra especializada para o setor de telecomunicações, algo precário até então.

O processo de planejamento, no Sistema Telebrás, pode ser dividido em 3 planos, de acordo com uma adaptação feita a proposições levantadas por Del Fiol e Ferraz (1985), conforme pode ser observado na figura a seguir.

FIGURA 3 – Níveis de Planejamento Telebrás



Fonte: DO AUTOR, A partir de Del Fiol e Ferraz

Num primeiro plano temos a parte estratégica, que irá versar sobre políticas de longo prazo e por isso mesmo vai estar mais focada em aspectos políticos, sociais e econômicos mais abrangentes, em termos de planejamento. Num segundo nível temos a parte mais tática, onde se buscam traçar ações com um escopo mais micro e que vão dar as bases para que os planos de ação sejam elaborados. Por fim, na base operacional os planos de ação eram postos em prática nas empresas de telefonia regionais.

Na época do Sistema Telebrás essa função tática era desempenhada pelo SEST/SEPLAN¹³ que fazia basicamente dois tipos de estudo: um sobre condições gerais de mercado, envolvendo questões relativas à inflação, preços e tarifas e outro que direcionava a participação de cada entidade no orçamento. Essas definições orçamentárias eram enviadas para a Telebrás que cuidava de repartir as dotações e definir as prioridades com cada telefônica local. Essa era a parte operacional do planejamento. A Telebrás usava como guia as fases anteriores para distribuir e coordenar a execução das atividades.

¹³ Respectivamente: Secretaria de Coordenação e Controle das Empresas Estatais e Secretaria de Planejamento

Além da sistemática de planejamento, foram adotadas algumas políticas durante a vigência do Sistema Telebrás. Elas podem ser divididas em quatro fases, conforme observa-se no quadro abaixo:

QUADRO 2 – Fases Planejamento Telebrás

Fase	Integração	Expansão	Qualidade	Usuário
Pontos Principais	<ul style="list-style-type: none"> ■ Apenas 1 empresa em cada estado ■ Subordinação à Telebrás ■ Economia de escala 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Aumentos dos serviços básicos ■ Atender a uma demanda reprimida ■ Densidade de telefones por 100 habitantes: de 2,4 em 1972 para 8,4 em 1984 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Foco no cliente: melhor serviço ■ Foco no acionista: setor rentável ■ Foco na operação: diminuição de custos ■ Foco no empregado: políticas de RH 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Conhecer os desejos presentes e futuros dos usuários ■ Prover novos produtos, serviços e aplicações ■ Automatização de processos

Fonte: DO AUTOR, Adaptado de Del Fiol e Ferraz

Na primeira fase percebe-se claramente a preocupação em consolidar o Sistema, através da integração das diversas operadoras em todo o país. Esse é momento de formação do Sistema e o que se buscava era a eliminação da falta de coordenação anterior. Nesse ponto o Sistema foi bem sucedido, uma vez que em 1984 97% das linhas instaladas eram da Telebrás.

A segunda fase já denota a preocupação com a universalização dos serviços. Uma vez instalada a estrutura básica, fase 1, deveria se buscar o aumento da quantidade de pessoas atendidas, pois a demanda era bastante reprimida,

especialmente no que tange aos serviços básicos de telefonia. Em relação a essa questão a densidade aumentou de 2,4 telefones por 100 habitantes em 1972 para 8,4 por 100 habitantes em 1984.

A terceira fase tem como foco principal o desenvolvimento dos serviços. É nessa fase que o Sistema Telebrás começa a se preocupar com questões como qualidade do serviço (foco no cliente); rentabilidade para acionistas; diminuição de custos para otimizar as operações e desenvolvimento de uma política de recursos humanos.

A fase quatro seria justamente a fase em que o Sistema Telebrás estaria buscando modernizar-se e preparar-se para uma nova fase de expansão, com foco em novos produtos e serviços. Porém foi justamente nessa fase que o Sistema começou a enfrentar problemas, especialmente no que tange a questões de financiamento, como será visto no item 4.3 (Esgotamento do Sistema Telebrás).

Dentro dessa linha de planejamento foram adotados também diversos programas que visavam o desenvolvimento global das telecomunicações no país. Dentre eles pode-se destacar os seguintes, adaptados de Del Fiol e Ferraz (1985):

- a) Programa de popularização – era na verdade um programa com o objetivo de universalizar os serviços, torná-los mais acessíveis e baratos a todas as camadas da população;
- b) Interiorização – esse programa estava relacionado ao aumento da capilaridade do serviço, penetrando nas regiões mais distantes das grandes cidades;
- c) Suporte a negócios – programa relacionado a suporte específico para clientes corporativos e dados;

- d) Desburocratização – programa voltado para dentro da organização, que buscava tornar os processos decisórios mais ágeis.

A Telebrás representou de fato um avanço notável para as telecomunicações no país conforme abaixo:

- a) A incorporação das cerca de 1.200 empresas existentes à época foi bem sucedida;
- b) Em vinte anos a população aumentou 50%, o PIB 90% e o sistema cresceu mais de 500%;
- c) O tráfego aumentou em 1200% para ligações locais e 1800% para interurbano;
- d) 14 milhões de pessoas atendidas até 1995.

Essas mesmas conclusões podem ser observadas nas passagens abaixo retiradas da exposição de motivos da Lei Geral de Telecomunicações:

Ao longo da sua existência a Telebrás desenvolveu um trabalho notável. Nos últimos 20 anos, enquanto a população brasileira aumentou em 50% e o PIB cresceu a 90%, a planta instalada de terminais telefônicos do Sistema Telebrás cresceu mais de 500%, o que veio colocar o país entre os detentores das maiores redes telefônicas de todo o mundo. Nesse mesmo período, todavia, o tráfego telefônico aumentou em proporção significativamente maior – mais de 1.200% no serviço local e .1800% no serviço interurbano, o que mostra que a demanda por serviços cresceu bem mais que a capacidade de atendimento (BRASIL, 1996, p. 5).

No entanto, se esses números forem analisados mais criteriosamente chega-se às seguintes constatações:

- a) 80% das pessoas atendidas pertenciam à classe A e B, portanto não se podia afirmar que o programa de popularização foi efetivo em sua plenitude;

- b) 14 milhões eram atendidos, mas numa população de 150 milhões, o que exclui qualquer tentativa de se falar em serviço universal.

Essas realidades somadas a outros motivos que serão analisados no próximo item impuseram uma reformulação do setor e do Sistema Telebrás que culminou, por uma questão de opção do governo, com a privatização das telecomunicações.

4.3 O ESGOTAMENTO DO SISTEMA TELEBRÁS

Como visto, as ações adotadas pela Telebrás foram até determinado ponto eficazes e trouxeram ganhos significativos em termos de integração das redes, levando a um sistema mais eficiente de interconexão e tráfego, porém surgiram sérias restrições para o desenvolvimento futuro do setor.

Começam a surgir pressões dos grandes usuários para que, por um lado, os serviços se tornassem mais adequados às suas necessidades (isso passa pela inovação tecnológica) e, por outro, para que os subsídios cruzados chegassem ao fim, o que passa pela possibilidade de barateamento e customização dos serviços para essa clientela. (ALMEIDA, 1995)

Existia ainda uma forte pressão tecnológica sobre o sistema Telebrás. É impossível negar as contribuições do sistema para o setor de telecomunicações no país, bem como os avanços obtidos pelo CPqD e pela própria Embratel. No entanto, o sistema necessitava de reformas urgentes, pois o Estado não era mais capaz de arcar com os investimentos necessários para que as tecnologias no setor pudessem se desenvolver do modo que se fazia necessário. Além da incapacidade de investir, decorrente da crise fiscal, os mecanismos de determinação das tarifas foram também decisivos para que o investimento se tornasse reduzido. Isso decorria de dois fatos: 1. antes das regras do Contel, a estrutura tarifária extremamente fragmentada, geralmente em nível de municípios, não permitia, ou não estimulava as empresas da época a se

atualizarem tecnologicamente; 2. depois do STB a situação melhorou, porém as tarifas, agora centralizadas na União, passaram a ser objeto de controle do processo inflacionário, não refletindo, por diversas vezes, as reais necessidades do setor, que ficava prejudicado em termos de receita, por consequência incapaz de proceder os investimentos necessários em tecnologia (ALMEIDA, 1995).

Outro problema a ser destacado é que a incapacidade gerencial do Estado passou a se refletir nas estatais de telecomunicações. Estas ficaram engessadas em termos gerenciais, uma vez que adotavam procedimentos burocráticos para contratação, licitação, questões salariais e estímulos para os empregados, o que lhes retirava competitividade.

Em relação ao esgotamento dos recursos outro motivo preponderante foi o uso dos recursos do FNT para cobrir gastos do tesouro e fazer frente à inflação (sistemática similar à lógica usada em relação ao ajustamento das tarifas) e que levou ao esgotamento do sistema em termos de financiamento (PORTO; POCHMANN, 2000, p.36).

Por fim, existia uma acomodação típica de monopólio, que levou a serviços, especialmente no que tange ao atendimento e aos preços, de qualidade inferior e pouco competitivos (salvo exceções em alguns estados) acarretando uma certa, ainda que tênue, pressão da população para mudanças. As empresas estatais passaram a sofrer de ineficiências típicas de monopólios.

A reforma das telecomunicações pós-Telebrás (que tem como marco inicial o ano de 1995) vem justamente equacionar e resolver os problemas descritos acima e ao fazê-lo cria um casamento perfeito das suas propostas com os ideais vigentes de reforma do Estado.

Na primeira gestão de Fernando Henrique o processo de privatização do setor de Telecomunicações vai, portanto, tomar força e ser de fato implementado. Por um lado,

resolve as questões relativas à estagnação do setor; por outro retira o domínio dos nacionais sobre a exploração das telecomunicações e diminui a capacidade do Brasil de gerar tecnologias na área.

4.4 A PRIVATIZAÇÃO DO STB NO GOVERNO FHC

O Sistema Telebrás, a despeito de todos os avanços alcançados e do grau de nacionalização estabelecido, já se encontrava numa posição de estagnação e defasagem no final dos anos 80, porém só a partir da década de 90 é que se inicia de fato o processo de reforma do setor, tendo em vista o aumento da sua competitividade e capacidade de prover serviços de baixo custo e alta qualidade.

Retomando-se elementos vistos no capítulo anterior, pode-se afirmar que o início da reforma se dá no governo Collor quando este promoveu a abertura dos mercados brasileiros (visto que até aquele momento a economia do país era fechada e protecionista) gerando um choque de produtividade muito grande no país, o que, quebrou muitas indústrias (em sua maioria sem um nível adequado de competitividade na gestão) e estabeleceu um novo patamar de produção e prestação de serviços no país.

Após um período em que as reformas diminuíram de intensidade (durante o governo Itamar, após o impeachment de Collor) elas tomam corpo com vigor e de acordo com um programa de governo concebido durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso.

Sobre esse ponto Bolaño ressalta que:

O processo de abertura comercial brasileira é iniciado com Collor de Mello e se traduziu em um ajuste brutal da estrutura produtiva, conjugada com a redução das barreiras à importação e recessão do mercado interno, o que levou a um longo período de estagnação da economia brasileira, que só conseguirá se

reerguer com a estabilização econômica a partir do lançamento do plano real em meados de 1994, que garante a eleição de Fernando Henrique Cardoso e a implementação, agora sim, de forma ampla e coerente, do projeto reformista (BOLAÑO, 2003, p.15).

Ainda sobre essa questão Bolaño mais uma vez afirma:

Mas o que interessa acentuar aqui é que, a partir de 1995, se acentua a política de abertura comercial do país e, principalmente, o processo de privatização que, no governo Collor, limitou-se à indústria de transformação, especialmente o setor siderúrgico. No governo de Fernando Henrique Cardoso, esse processo avança para os setores de serviços públicos: energia, transportes e telecomunicações (BOLAÑO, 2003, p.15).

Os principais objetivos da reforma nos setores estratégicos no governo FHC podem ser resumidos da seguinte forma:

1. Privatização – o que implica em retirada do Estado, enquanto prestador direto desses serviços;
2. Competição – advinda tanto da abertura de mercado quanto da própria privatização em si, que exigia para que funcionasse nos modos pretendidos a quebra do monopólio até então existente;
3. Regulação – criação das agências reguladoras para estabelecer as diretrizes e fiscalizar esses setores.

Esses objetivos vão estar diretamente ligados no que se preconizou para reforma das telecomunicações, tanto no Brasil, quanto na maior parte do mundo.

Os objetivos da reforma vão estar bastante claros na exposição de motivos da Lei Geral de Telecomunicações e ela será ideal para se entender as justificativas da mesma.

4.4.1 Justificativas – uma análise da exposição de motivos

Para traçar um paralelo entre a reforma do Estado e a reforma do setor de telecomunicações basta recorrer à exposição de motivos da LGT, no seu item 2, que se refere aos objetivos.

O primeiro objetivo é fortalecer o papel regulador do Estado ao mesmo tempo em que se elimina o seu papel de empresário. Essa é justamente a essência do que se prega para o “novo” estado. Ele não é o Estado ausente dos liberais, nem é o Estado deveras interventor dos keynesianos, mas sim um Estado forte e interventor, quando necessário, mas que age apenas de forma regulatória e não direta. O Estado passa a ser “gestor” da coisa pública e não necessariamente produtor ou fornecedor de bens ou serviços.

O segundo objetivo citado na exposição refere-se à necessidade de melhorar a oferta de serviços, por meio da diversidade, do aumento da oferta e alcance de níveis maiores de qualidade. Esses elementos são essenciais para que as telecomunicações forneçam a base adequada para a Sociedade da Informação.

O terceiro objetivo diz respeito à criação de um ambiente competitivo que gere oportunidades atraentes de investimento e de desenvolvimento tecnológico e industrial. Nesse caso, se evidencia, mais uma vez, a necessidade do capital internacional de buscar novos mercados, que tenham grandes potenciais de lucro, o que, em certa medida, pressiona os Estados a adotarem posturas de abertura a esses investidores.

O Sistema Telebrás era justamente essa oportunidade de investimento:

De todo modo, o Sistema Telebrás chega ao final da década com reconhecida saúde financeira e dispendo de uma atratividade excepcional no mercado

financeiro, sendo considerado como um dos mais promissores negócios do mundo (FREITAS, 2000, p. 104).

Como quarto objetivo é posta a criação de condições para que o desenvolvimento do setor seja harmônico com as metas de desenvolvimento social do país. A relação do Estado com a sociedade, deve passar a ser transparente e pautada em objetivos e metas que dêem um sentido de missão ao Estado. Ou seja, como gerente do processo, o novo Estado não abdica do seu *munus publicus*¹⁴ e garante, por meio da sua ação de regulação, que o particular cumpra os desígnios para atender à população.

Por fim, no quinto objetivo percebe-se o cerne da relação da reforma Estado com a reforma no setor de telecomunicações. Esse objetivo seria maximizar o valor de venda das empresas estatais de telecomunicações (sem prejuízo dos anteriores). Ora, tem-se aqui justamente o anseio de se minimizar o problema fiscal do Estado, na medida em que o dinheiro das privatizações gera automaticamente caixa para o governo.

Além dos aspectos vistos acima, o Estado passa a ter uma postura gerencial na área de telefonia, deixando assim, com as privatizações no setor, de ser empresário, empreendedor. As privatizações das telecomunicações no Brasil, que ocorreram no ano de 1998, vão ser o grande marco das mudanças, consolidando a presença de fortes grupos privados internacionais e consórcios de grandes grupos nacionais no processo (BOLAÑO, 2000).

Complementando a reforma é criado, no ano de 1997, o órgão regulador do setor, a Agência Nacional de Telecomunicações, ANATEL, que tem por objetivo principal ser o representante do Estado, conduzindo o novo modelo de telecomunicações no Brasil.

¹⁴ Encargo público

Sendo um órgão regulador, que complementa uma lógica de reforma estabelecida, é natural que se espere um papel pró-ativo dessa agência na condução dos assuntos relativos às telecomunicações e que ela desempenhe algumas funções típicas do Estado (enquanto seu representante).

Acerca da criação da agência reguladora Bolaño destaca:

Seja como for, de acordo com o projeto, o governo parece apostar todas as suas fichas na criação do órgão regulador independente, algo inusitado na tradição legislativa brasileira, como forma de manter a soberania do Estado nacional frente ao mercado e ao capital estrangeiro (BOLAÑO, 2003, p.17).

Portanto, a ANATEL têm um papel fundamental na sociedade, no que tange à gestão dos processos já citados, papel este decorrente de uma lógica reformista do Estado e que deve ser compreendido para que se possa aferir se a agência possui ou não uma estrutura para desempenhar suas funções a contento.

4.4.2 A privatização em si

O primeiro passo para as privatizações foi a emenda constitucional de n.º 8 de 15/08/95 que flexibilizou o monopólio das telecomunicações.

A emenda mudou a redação dada ao inciso XI do artigo 21, retirando a obrigatoriedade da prestação dos serviços de telecomunicações serem prestados apenas por empresas sob controle acionário estatal.

Segundo redação original da Constituição do Brasil de 05 de outubro de 1988, cabia a União:

XI – Explorar, diretamente ou mediante concessão a empresas sob controle acionário estatal, os serviços públicos de telecomunicações, assegurando a prestação de serviços de informações por entidades de direito privado através da rede pública de telecomunicações explorada pela União (BRASIL, 1988).

Após a emenda o inciso passa a ter o formato a seguir:

XI – Explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da Lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação do órgão regulador e outros aspectos institucionais (BRASIL, 1996, p. 8).

Foi essa alteração que garantiu a constitucionalidade das privatizações.

O Ministério das Comunicações, à época sob a liderança do ministro Sérgio Motta, divulgou ainda dois documentos importantes para balizar a privatização do setor, no ano de 1995: Reforma Estrutural do Setor de Telecomunicações, que se dividia em REST-1 (Plano de Trabalho) e REST-2 (Premissas e Considerações Gerais) e a primeira edição do PASTE – Programa de Recuperação e Ampliação do Sistema de Telecomunicações e Sistema Postal (FREITAS, 2000).

A Lei nº 9.295 (lei mínima) de 19/07/96 abre a competição para serviços que pudessem atrair investidores estrangeiros.

A Lei nº 9.472, Lei Geral de Telecomunicações (LGT), foi aprovada em 1997, trazendo consigo três elementos importantes: criação do órgão regulador; organização dos serviços de telecomunicações e reestruturação e desestatização do Sistema Telebrás (FREITAS, 2000).

O país foi dividido em regiões, tanto na telefonia fixa quanto móvel, que eram uma espécie de agrupamento e que serviram para conduzir os leilões de privatização das empresas do Sistema Telebrás e das novas autorizações.

Em relação à telefonia móvel a divisão do Telebrás se deu em nove regiões: Telesp, Telemig, Tele Sudeste, Tele Leste, Tele Cento, Tele Nordeste, Tele Norte e Tele Sul. Quanto à telefonia fixa, forma três regiões: Telesp, Tele Centro-Sul e Tele Norte-Leste.

A forma como essas regiões se distribuía pelos estados brasileiros pode ser vista nas duas figuras a seguir:

FIGURA 4 – Distribuição da Telefonia Móvel por Região



Fonte: BOLAÑO, 2001

Figura 5 – Distribuição da Telefonia Fixa por Região



Fonte: BOLAÑO, 2001

Em 29/07/1998 o Sistema Telebrás foi privatizado na bolsa de valores do Rio de Janeiro. Alienaram-se ações ordinárias e preferências de propriedade da União, ainda que sob fortes pressões contrárias.

Freitas demonstra como foi o momento do leilão de privatização:

O leilão de privatização das empresas do sistema Telebrás transcorreu de forma rápida. Com um grande esquema para evitar que liminares contra a privatização pudessem adiar o leilão, as dificuldades esperadas com uma batalha judicial acabaram não ocorrendo. Às 8h, quando os executivos começavam a chegar à Bolsa do Rio, local do leilão, havia ainda seis liminares em vigor proibindo a venda. Pouco mais de uma hora depois, estavam todas cassadas. Quando o leilão foi aberto, às 10h, havia já duas outras liminares contra a privatização, mas a Bolsa não tinha sido intimada. Logo depois foram entregues os primeiros envelopes, para a venda da Telesp, Tele Centro Sul, Tele Norte Leste e Embratel (FREITAS, 2000, p. 195).

Os consórcios vencedores podem ser observados nas tabelas a seguir. Elas demonstram o resultado das privatizações.

Tabela 1 – Privatização da Telefonia Fixa

Área	Preço mínimo	Preço final	Consórcio vencedor	Consórcios concorrentes
Tele Norte Leste	R\$ 3,4 bilhões	R\$ 3,433 bilhões	Telemar	Telecom Italia; Telefonica S.A.; BR Telecom.
Tele Centro Sul	R\$ 1,95 bilhão	R\$ 2,07 bilhões	Opportunity e Telecom Italia	Telefonica S.A.; Iberdrola e Bilbao Vizcaya; Bell South e Safra; Br Telecom e Telecom Italia
Telesp	R\$ 3,52 bilhões	R\$ 5,783 bilhões	Portugal Telecom e Telefonica S.A.	Telefonica S.A., Iberdrola e Bilbao Vizcaya; Bell South e Safra; Br Telecom; Telecom Italia e Globopar/Bradesco
Embratel	R\$ 1,8 bilhão	R\$ 2,650 bilhões	MCI**	Sprint

Fonte: BOLAÑO, 2001

Tabela 2 – Concessões de Empresas Espelho

Área	Preço mínimo	Preço final	Consórcio Vencedor	Consórcio concorrente
Telesp	Não fixado	R\$ 70 milhões	<i>Megatel*</i>	Rio de La Plata.
Tele Centro-Sul	Não fixado	R\$ 50 milhões	<i>Global Village</i>	Consórcio Sul Telefonia, formado por Canbrá e Megatel.
Tele Norte-Leste	Não fixado	R\$ 60 milhões	<i>Canbrá Telefônica*</i> (Bell Canadá, Qualcomm e Taquari)	Fixel.
Embratel	Não fixado	R\$ 55 milhões	<i>Intelig**</i> (Bonari Holding: Sprint, France Telecom e National Grid)	Não houve concorrente.

Fonte: BOLAÑO, 2001

Tabela 3 – Privatização Telefonia Celular – Banda A

Área	Preço mínimo	Preço final	Consórcio vencedor	Consórcios concorrentes
Tele Norte Celular	R\$ 90 milhões	R\$ 188 milhões	TIW e Opportunity	-
Tele Nordeste Celular	R\$ 225 milhões	R\$ 660 milhões	Globopar/ Bradesco e Telecom Itália	Vectra Empreendimentos; Telepar Participações; Opportunity; Air Touch Netherland.
Tele Leste Celular	R\$ 125 milhões	R\$ 428 milhões	Iberdrola e Telefonica S.A.	Bell Canadá; France Telecom; Air Touch; Opportunity; Cowan.
Tele Centro-Oeste Celular	R\$ 230 milhões	R\$ 440 milhões	Splice	France Telecom; Telesim.
Telemig Celular	R\$ 230 milhões	R\$ 756 milhões	TIW e Opportunity	Algar; Telepart Participações.
Tele Sudeste Celular	R\$ 570 milhões	R\$ 1,36 bilhão	Telefonica S.A.e Iberdrola	Bell South; Telecom Italia; NTT; Andrade Gutierrez.
Telesp Celular	R\$ 1,1 bilhão	R\$ 3,588 bilhões	Portugal Telecom	Italia Telecom; Telefonica S.A.; TIW; France Telecom; Southwestern Bell; British Telecom; Air Touch; Opportunity; Cowan.
Tele Celular Sul	R\$ 230 milhões	R\$ 700 milhões	Globopar/Bradesco e Telecom Italia	Air touch; Telecom Italia; France Telecom.

Fonte: BOLAÑO, 2001

Tabela 4 – Telefonia Celular – Banda B

Área	Preço mínimo	Preço final	Consórcio vencedor
1 - Região Metropolitana de São Paulo	R\$ 600 milhões	R\$ 2,647 bilhões	BCP: Bell South, Banco Safra, O Estado de SP e Splice.
2 - SP	R\$ 600 milhões	R\$ 1,32 bilhão	TESS: Eriline Celular, Primav Construções e Comércio Ltda, Telia Overseas
3 - RJ/ES	R\$ 500 milhões	R\$ 1,508 bilhão	Algar: Korean Mobile Telecom, Construtora Queiroz Galvão e Grupo Algar
4 - MG	R\$ 400 milhões	R\$ 520 milhões	Vicunha, Telecom Italia, Globopar/Bradesco
5 - PR/SC	R\$ 330 milhões	R\$ 773,9 milhões	Global Telecom
6 - RS	R\$ 330 milhões	R\$ 334,5 milhões	Tele: Bell Canadá, TIW, Citibank, Banco de investimentos do BB, Operate Partic., Previ, Petros, Sistel, Funcef, Acrus, Fades, Telus e Fachesf.
7 - DF/GO/TO/MT/MS/RO/AC	R\$ 270 milhões	R\$ 338,5 milhões	Americel.
8 - AM/RR/AP/PA/MA	Não houve	R\$ 60,5 milhões	Splice e Inepar.
9 - BA/SE	R\$ 230 milhões	R\$ 250 milhões	Vicunha.
10 - PI/CE/RN/PB/PE/AL	R\$ 230 milhões	R\$ 555,5 milhões	BSE: Bell South, Banco Safra, O Estado de SP, RBS.

Fonte: BOLAÑO, 2001

4.4.3 Panorama após a privatização

O que ficou claro, após a privatização do Sistema Telebrás, foi a forte presença de grandes empresas nacionais, a exemplo de bancos, empresas de comunicação, construtoras, dentre outras que enxergavam nas telecomunicações uma ótima oportunidade de investimento, dada a explosão de crescimento prevista para o setor.

Deve-se destacar, porém, a forte presença de grupos estrangeiros em especial, os italianos, portugueses e espanhóis, respectivamente TIM, Portugal Telecom e Telefonica, sendo essa última considerada uma das grandes vencedoras do leilão, por ter arrematado a Telesp por um valor de aproximadamente 5,8 bilhões de reais.

Nos anos seguintes se observou uma forte expansão da telefonia em todo o país, especialmente em função das metas de universalização, porém acompanhadas de altos índices de insatisfação de usuários (as empresas de telefonia passaram a figurar como campeãs nas listas de queixas dos PROCONS).

A situação porém se estabilizou e com o leilão das empresas espelhos a competição de fato aumentou, porém ela foi eficaz apenas no segmento de telefonia móvel deixando muito a desejar no que tange às telecomunicações locais.

O esquema de duopólio¹⁵ inicial que foi adotado não funcionou para a telefonia fixa exatamente pelas características de monopólio natural apresentados por esse segmento. Como alternativa a esse problema, que persiste até os dias atuais, uma saída a ser adota está no *unbundling* (desagregação das redes), que visa permitir uma maior penetração por parte dos novos concorrentes (JAMBEIRO; FERREIRA; 2003). Nesse ponto, a questão da interconexão também pode constituir-se num forte impedimento para a entrada de novos concorrentes (FREITAS, 2000).

No que tange à telefonia móvel o esquema inicial de duopólio funcionou. Com a desregulamentação dos mercados em 2003 (atrelada à antecipação das metas de

¹⁵ Situação meramente inicial, pois a proposta de reforma é clara no fato de que o resultado esperado é a livre competição.

universalização) e com a concessão das bandas C e D, já existe em uma série de regiões em situação de concorrência real (em alguns casos com até quatro operadores).

O fato mais importante, porém, no período pós-privatização é o desenrolar da agência reguladora, pois a ela cabe resguardar, dentro do ambiente competitivo que se delineou após as privatizações, os interesses da sociedade, bem como resolver disputas (como as que ocorrem em torno da interconexão); estimular maior concorrência (especialmente no *local loop*) ou ainda fazer face a contingências externas (como no caso da falência da Worldcom, que teve implicações na Embratel).

4.4.4 Criação da ANATEL como órgão regulador, representação do Estado na Sociedade da Informação

Um aspecto importante a ser ressaltado é o fato de que apesar do fenômeno agências reguladoras ter sido inaugurado e em grande medida ressaltado com a privatização dos setores de infra-estrutura, já existia no país o papel de regulação, mesmo quando a prestação dos serviços públicos era executada diretamente pelo Estado. Isso se deve basicamente a três motivos: a) a regulação não é exercida apenas pelos serviços desestatizados, por exemplo, o mercado financeiro é extremamente regulado pelo Estado, bem como a área de saúde (que inclusive possui uma agência reguladora, ANS) na qual o Estado ainda atua de forma direta; b) a atividade regulatória não é exclusiva das agências reguladoras criadas com o processo de privatização, a exemplo das regulações feitas pelo Banco Central, pela CVM (Comissão de Valores Mobiliários); c) a regulação pode incidir sobre mais de um setor da economia, a exemplo do que ocorre com as decisões do CADE (Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência) que atua sobre a economia como um todo e não sobre um setor específico, como é o caso das agências (PAULO; ALEXANDRINO, 2003, p. 16).

Essa ressalva é importante pois ela irá se coadunar com o conceito mais amplo de regulação que está sendo utilizado e por que permite introduzir o conceito de agências reguladoras, tal qual praticado no Brasil:

Entidades administrativas integrantes da estrutura formal da Administração Pública, instituídas sob a forma de autarquias em regime especial, com a função de regular um setor específico de atividade econômica, ou de intervir de forma geral sobre relações jurídicas decorrentes destas atividades, que devem atuar com a maior independência possível perante o poder Executivo e com imparcialidade em relação às partes interessadas (Estado, setores regulados e sociedade) (PAULO; ALEXANDRINO, 2003, p. 16).

Dentro dessa idéia de especificidade a ANATEL foi criada para regular e reforçar a presença do Estado no setor de telecomunicações. A ANATEL é, na verdade, a representante de uma nova forma de Estado, o Estado regulador, e de um reordenamento deste para fazer face à Sociedade da Informação.

Isso implica na maior transparência e participação da sociedade civil, aspecto importante, ao se discutir Sociedade da Informação e Estado Regulador, bem como as diversas implicações decorrentes da relação entre ambos.

O papel da regulação é fundamental, especialmente por que será atribuição primordial da agência garantir a conjugação de interesses diversos, como ressalta Motta:

O conflito está estabelecido com a privatização dos serviços públicos: tarifas atrativas e rentáveis aos concessionários poderão ocasionar serviços não usufruíveis pela maioria da população, perdendo seu caráter de serviços públicos e, conseqüentemente, aumentando a crise social em proporções não imaginadas. Por outro lado, os investidores, caso não possam manter suas margens de lucro, perderão o interesse no negócio e haverá um novo sucateamento das atividades (MOTTA, 2003, p. 37).

Para contornar esses conflitos e para garantir que o serviço público flua da forma esperada deve-se ter um controle rígido da prestação (ressaltando-se aqui a questão dos contratos públicos de gestão), ainda que não implique na execução direta.

Portanto, só existem dois caminhos: ou o Estado intervém diretamente nas empresas ou atua de forma a regular o processo, em ambos os casos, sendo firme e presente. Mais uma vez recorrendo a Motta:

Para dar um basta a situação caótica existem duas alternativas. Na primeira, a terapia recomendada seria a do controle rigoroso das empresas por parte do Estado – e principalmente da sociedade, com a fiscalização permanente das contratações de bens, serviços e pessoal. O estabelecimento de controles públicos e procedimentos licitatórios rígidos e sérios. Enfim, a publicização. A segunda é a privatização com a conseqüente regulação. Tanto uma como a outra não podem prescindir dos direitos fundamentais do direito público. Os resultados da opção realizada ainda são paupérrimos, e a experiência ocorrida no passado, ao menos no Brasil, não recomenda otimismo (MOTTA, 2003, p. 45).

A partir da delimitação da ANATEL enquanto representante dessa nova faceta de Estado, é possível proceder a uma análise da agência, começando pela sua estrutura organizacional.

5 UMA ANÁLISE ESTRUTURAL DA ANATEL: ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E MARCO LEGAL SOBRE A ÓTICA DAS PREMISSAS TEÓRICAS DE REGULAÇÃO

Uma questão pertinente em relação a ANATEL diz respeito à sua estrutura organizacional. Essa estrutura deve ser ágil o suficiente para garantir que a agência possua condições mínimas para o atendimento de sua missão e de seus objetivos.

A estrutura é determinada pela Lei Geral de Telecomunicações, de 1997, que traz no seu corpo, também, a missão e os objetivos específicos que devem ser alcançados.

No entanto, a grande dúvida, reside no identificar se a estrutura prevista em Lei é de fato adequada em termos administrativos e se ela está de acordo com o que se preconiza sobre regulação.

O primeiro passo, portanto, vai ser entender essa estrutura administrativa, partindo-se das principais funções e objetivos da agência, para posteriormente se avaliar as demais implicações da mesma.

5.1 PRINCIPAIS FUNÇÕES E OBJETIVOS

Podemos consolidar e entender melhor o papel da ANATEL por meio da análise de sua missão, que é:

Promover o desenvolvimento das telecomunicações do País de modo a dotá-lo de uma moderna e eficiente infra-estrutura de telecomunicações, capaz de

oferecer à sociedade serviços adequados, diversificados e a preços justos, em todo o território nacional¹⁶.

A agência é responsável por promover e não prover o desenvolvimento das telecomunicações no país. O efetivo provimento do serviço fica a cargo das operadoras privadas, que serão controladas pela ANATEL. Esse fato ilustra a mudança na concepção da participação do Estado nas telecomunicações, ou seja, o Estado passa de empresário a regulador.

Na missão da ANATEL a idéia de inserção e universalização são aspectos importantes, sendo seu objetivo prover serviços a preços justos e em todo o território nacional (daí o surgimento das metas de universalização). A questão da universalização dos serviços de telecomunicações é de grande importância para a constituição da Sociedade da Informação, motivo pelo qual o Estado Regulador, representado pela ANATEL, deve estar vigilante em sua promoção constante. Na verdade, a universalização dos serviços de telecomunicações garante o primeiro passo para que o indivíduo possa ter acesso a tecnologias de comunicação importantes, dentre elas, a Internet.

Além de amplos os serviços devem ser “modernos”, “eficientes” e “diversificados”. Pode-se encontrar nessa passagem a idéia de qualidade do serviço (daí o surgimento das metas de qualidade para o serviço de telecomunicações). Além disso, essas idéias de modernidade, eficiência e diversificação vão estar relacionadas a alguns aspectos do novo Estado na Sociedade da Informação.

De acordo com a Lei Geral de Telecomunicações (Lei N.º 9.472/97) a agência deve alcançar os seguintes objetivos:

- “Garantir a toda a população o acesso às telecomunicações com preços e tarifas razoáveis”, o que exige tanto a manutenção da concorrência quanto uma

¹⁶ Disponível em www.anatel.gov.br

vigilância constante do setor. Nesse ponto específico o Plano Geral de Metas de Universalização tem grande relevância;

- “Estimular o uso das redes de telecomunicações pelos serviços de interesse público, em benefício da população brasileira”. Objetivo ligado à Sociedade da Informação, pois implica no estímulo do uso de novas tecnologias;
- “Adotar medidas que promovam a competição e a diversidade dos serviços, incrementem a sua oferta e propiciem padrões de qualidade compatíveis com a exigência dos usuários”. O Plano Geral de Metas de Qualidade passa a ser relevante nessa questão, sendo a garantia da prestação de um serviço de boa qualidade;
- “Fortalecer o papel regulador do Estado”, ou seja, o Estado deixa de ser interventor e provedor direto (Estado Providência) para ser regulador;
- “Criar oportunidades de investimento e estimular o desenvolvimento tecnológico e industrial, em ambiente competitivo”, garantindo-se assim que estarão disponíveis no país as principais tecnologias em voga no setor de telecomunicações;
- “Criar condições para que o desenvolvimento do setor seja harmônico com as metas de desenvolvimento social do País”. Esse aspecto está ligado ao fato de que, apesar de independente e autônoma, a agência não deve cair no insulamento burocrático e deve estar monitorando as demais ações e prioridades do país, para que possa auxiliar no desenvolvimento e na implementação das mesmas .

Na exposição de motivos da Lei Geral de Telecomunicações, destacam-se ainda outras atribuições de caráter mais específico da ANATEL:

- Implementar a política nacional de telecomunicações;
- Propor a instituição ou eliminação da prestação de modalidade de serviço no regime público;
- Propor o Plano Geral de Outorgas;

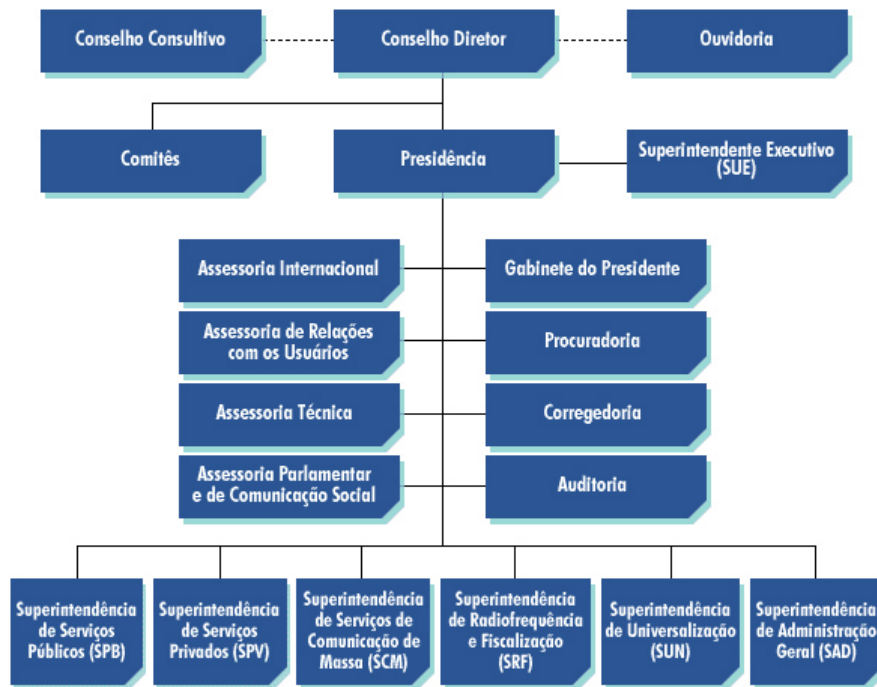
- Propor o plano geral de metas para universalização dos serviços de telecomunicações;
- Administrar o espectro de radiofrequências e o uso de órbitas;
- Compor administrativamente conflitos de interesses entre prestadoras de serviços de telecomunicações;
- Atuar na defesa e proteção dos direitos dos usuários;
- Atuar no controle, prevenção e repressão das infrações de ordem econômica, no âmbito das telecomunicações, ressalvadas as competências legais do CADE;
- Estabelecer restrições, limites ou condições a grupos empresariais para obtenção e transferência de concessões, permissões e autorizações, de forma a garantir a competição e impedir a concentração econômica no mercado;
- Estabelecer a estrutura tarifária de cada modalidade de serviços prestados em regime público.

Vistos os objetivos e a missão da ANATEL, já é possível se ter uma idéia de suas principais atribuições e funções. A questão agora é perceber como estas estão distribuídas em termos de hierarquia e estrutura organizacional.

5.2 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA ANATEL

A agência irá se estruturar internamente para exercer as funções e prerrogativas vistas acima. Para compreender como é feita sua organização interna podemos analisar o seu organograma.

FIGURA 6 – Organograma da ANATEL



Fonte: www.anatel.gov.br

Pode-se observar que atualmente a ANATEL adota uma estrutura organizacional onde na cúpula estratégica constam: os conselhos, a ouvidoria, os comitês, a superintendência executiva e a presidência. No nível hierárquico seguinte, oito órgãos de assessoria estão ligados diretamente à presidência, e logo abaixo destes, seis superintendências, segmentadas por tipo de serviço. Cabe observar as principais funções de cada um desses órgãos, bem como a inter-relação entre eles.

O Conselho Diretor possui cinco integrantes, escolhidos diretamente pelo Presidente da República e aprovados pelo Senado. O mandato de cada um é de cinco anos, não sendo permitida a recondução ao cargo. Porém, vale ressaltar que inicialmente os mandatos são diferenciados (3, 4, 5, 6 e 7 anos) para permitir a implantação da agência e a substituição de um conselheiro por ano. Como ocorre com os demais cargos públicos, os conselheiros só podem perder seus cargos por renúncia, sentença transitada em julgado ou por processo administrativo disciplinar. Além disso, não podem exercer atividades profissionais, empresariais, sindicais ou de direção

partidária, com exceção da de professor (caso o tempo seja compatível). Por uma questão de segurança não podem ter nenhum tipo de participação ou interesse significativo (seja ele direto ou indireto) em empresas de telecomunicações, sendo vedado representá-las até um ano após a entrega do cargo (é a chamada quarentena). Dentre os cinco conselheiros um deles será nomeado presidente.

A atribuições da presidência da ANATEL podem ser entendidas de forma clara através da leitura do artigo 125 do seu regimento interno:

Art. 125. A Presidência Executiva tem a atribuição de promover a articulação e coordenação do relacionamento com outras agências, organismos e entidades nacionais e internacionais especializados em telecomunicações e com os órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como a coordenação, supervisão, acompanhamento e controle das atividades funcionais da Agência, a coordenação do estabelecimento e da implementação de políticas setoriais relativas ao desenvolvimento industrial e tecnológico, a defesa e proteção dos direitos dos usuários, além da divulgação, interna e externa, dos atos da Agência (BRASIL, 2001, p.32).

As superintendências são órgãos executivos de atribuições diversas ligados a presidência, bem como as assessorias, a corregedoria, a auditoria, o gabinete e a procuradoria.

A ouvidoria é o órgão encarregado de ouvir os anseios, queixas, expectativas, da sociedade e transformar-las em ações que melhorem o desempenho e garantam a evolução do sistema, de acordo com as necessidades sociais. Ao ouvidor cabe coletar esses dados, processá-los e preparar relatórios que possam subsidiar ações futuras.

Em termos de administração a ANATEL adota uma estrutura tipicamente funcional, com órgãos de linha e *staff*, uma estrutura organizacional que apresenta todos os órgãos necessários para que possa cumprir as suas obrigações prescritas na LGT de 1997. Porém, essa estrutura funcional vai apresentar problemas típicos dessa forma de modelagem da organização, como salienta o relatório semestral da ouvidoria de agosto de 2003:

A mudança de paradigma da cultura incrustada no interior da Agência, orientada pelo formalismo e pelo ritualismo das regras, constitui o nó górdio de sua reorganização. Sob certo enfoque teórico, o quadro que identificamos no órgão regulador é ainda fortemente tecnocrático e burocrático [...] (BRASIL, 2003, p. 19).

O que se evidencia é a existência de um apego às regras, típico desse tipo de estrutura e de uma visão burocrática-tecnicista, que não deveria estar ocorrendo num órgão que expressa uma tentativa do Estado de modificar esse tipo de cultura organizacional.

Sobre essa dificuldade estrutural Motta esclarece:

Na verdade, em face das suas debilidades estruturais, e suas antinomias com o Estado Social, elas se caracterizam como entidades formais, despreocupadas (ou pouco preocupadas) com a efetivação dos direitos fundamentais da cidadania (MOTTA, 2003, p. 106).

5.3 A QUESTÃO DA INDEPENDÊNCIA E DA AUTONOMIA

Vistos os macro objetivos e a estrutura da agência ainda existem elementos que são chave para que ela possa exercer o seu papel regulador. Dentre estes fatores destacam-se a autonomia (seja administrativa ou financeira) uma vez que sem esta, qualquer tipo de regulação torna-se difícil, dada a possibilidade de se gerar falta de credibilidade e, mais que isso, impossibilidade de aceitação de suas decisões por parte dos concessionários ou autorizados. Será também fundamental que a ANATEL disponha de um canal aberto de comunicação com a sociedade, com as empresas que

compõem o sistema e com outros órgãos de governo, para que a transparência de seus processos possa ocorrer na prática.

Ora, esses dois elementos, autonomia e transparência são o cerne do novo modelo de regulação, proposto a partir da década de 80.

A ANATEL vai se configurar numa nova categoria de autarquia, a de autarquia especial, ligada ao Ministério das Comunicações. Hely Lopes Meireles (1980) ensina que uma autarquia possui patrimônio próprio, se autogoverna e possui atribuições estatais específicas. Daí pode-se abstrair o conceito de autarquia especial da ANATEL. Ela legisla para si própria e suas decisões são autônomas em relação ao órgão de poder a que se vincula. No setor específico em que atua, a ANATEL só pode ter suas decisões contestadas judicialmente, o que vem comprovar a soberania de seus atos. Além disso, a ANATEL é independente financeiramente, o que amplia significativamente a sua margem de manobra, a despeito do projeto do governo Lula que visa re-alinhar alguns fóruns de decisão, que propõe por exemplo levar para os Ministérios o poder de dar concessões.

A natureza de autarquia especial conferida a ANATEL é composta de independência administrativa que é a ausência de subordinação hierárquica; mandato fixo de seus dirigentes (que não coincide com o período dos mandatos do poder executivo) bem como sua estabilidade e autonomia financeira (expressa especialmente na gestão do FISTEL, que é de sua inteira responsabilidade).

Para o jurista Floriano Marques Neto, *apud* Paulo e Alexandrino (2003) a autonomia da agência vai se concretizar pelos seguintes pontos:

- Estabilidade dos dirigentes
- Autonomia de gestão
- Existência de fontes próprias de recursos
- Não subordinação hierárquica

- Inexistência de instância revisora
- Indicação dos dirigentes com base técnica

A despeito da independência e autonomia a agência é obrigada a observar determinadas práticas legais e prestar contas de algumas de suas ações, conforme previsto na LGT/97, o que não deixa de ser um modo de fiscalizá-la. Dentre esses controles pode-se destacar:

- Envio anual do relatório de suas atividades ao Ministério das Comunicações e ao Congresso Nacional (via Presidência da República) – Art. 19, XXIX
- Observância dos princípios básicos da administração pública, a saber: legalidade, celeridade, finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, impessoalidade, igualdade, devido processo legal, publicidade e moralidade - Art. 38;
- Salvo as questões ligadas à segurança nacional, seus documentos e autos devem estar disponíveis à consulta pública na Biblioteca – Art. 39;
- Exposição formal dos motivos que fundamentam seus atos – Art. 40;
- Minutas dos atos normativos submetidas à consulta pública; críticas e sugestões examinadas e à disposição na Biblioteca – Art. 42.

Portanto, fica evidente que a ANATEL está passível de controles. O controle principal, porém, deve ser da sociedade, participando do processo regulatório.

A independência e autonomia atribuída à agência, decorrem da confiança que nela é depositada e na certeza de que desvios de conduta serão punidos, conforme ressaltado na Exposição de Motivos da LGT:

Esse novo ente, que seria uma Agência Reguladora Independente, teria natureza fiducial. A ele, a título de dar cumprimento à determinação constitucional, e na forma da lei, seriam atribuídas as prerrogativas de órgão regulador, que deve atuar com um grau de independência incomum, inusitado, que só se pode assegurar a ente que reúna condições de ser depositário de plena confiança e que, por essa mesma razão, responderá exemplarmente se acaso deixar de cumprir seus graves deveres institucionais, dentre eles os decorrentes do exercício da outorga de concessões e permissões de serviço público e da expedição de autorizações para exercício de atividades privadas pertinentes ao setor de telecomunicações (BRASIL, 1996, p. 31).

Sobre a natureza fiducial a própria exposição de motivos fornece uma definição:

A natureza fiducial, no campo dos negócios jurídicos, fundada no princípio da autonomia da vontade, sinônimo de confiança, conhecida desde o direito romano, confere, a quem se atribui a gestão de bens e direitos destinados à realização de determinados fins, ampla liberdade de ação e plena titularidade de direitos e prerrogativas voltados à consecução do escopo assinalado (BRASIL, 1996, p. 31).

Analisada a estrutura, principais características e objetivos da ANATEL, é possível verificar a sua conformidade, via LGT, com pressupostos teóricos de regulação de mercados.

5.4 LGT E TEORIAS DE REGULAÇÃO

Um aspecto relevante para que a ANATEL desempenhe seu papel de agente regulador é a conformidade de sua estrutura legal e administrativa com os princípios relativos às teorias sobre regulação de serviços públicos. Essa ligação é importante pois a literatura sobre serviços públicos é antiga e bem consolidada, trazendo inclusive experiências de outros países com maior tradição em termos de regulação de serviços públicos. A ANATEL estando de acordo com esses pressupostos terá mais chances de ser bem sucedida no cumprimento de sua missão e objetivos.

Essa visão é corroborada pela exposição de motivos da LGT, conforme a passagem abaixo:

Com base nas premissas estabelecidas, nos objetivos citados e nas metas de crescimento definidas, procurou-se explicitar alguns aspectos específicos do arcabouço regulatório que devem ser implementados independentemente da estrutura de mercado que se pretenda ou da estratégia de transição para atingi-la. Esses aspectos são os que asseguram condições justas e estáveis de competição às empresas que atuam no mercado, permitindo o seu desenvolvimento e, em consequência, a consolidação de um mercado efetivamente competitivo, com proveito para os consumidores. Na definição desses aspectos tomaram-se como base as lições apreendidas da experiência de outros países, o conhecimento dos requisitos tecnológicos associados à implantação da competição no setor de telecomunicações e a situação específica desse setor no Brasil atual (BRASIL, 1996, p. 14).

Portanto, é fundamental resgatar essas premissas teóricas e compará-las com a Lei, a fim de atestar se de fato existe essa correspondência.

5.4.1 Por que regular mercados?

O modelo ideal de mercado, que serve de base inicial para qualquer análise microeconômica, é o mercado de concorrência perfeita. Nesse modelo pequenas firmas individuais, agem de forma pulverizada, com ampla competição, sem barreiras de entrada e de saída. Nenhuma das firmas, individualmente, é capaz de afetar o equilíbrio entre demanda e oferta. Na verdade as curvas de oferta e de demanda tendem a se estabilizar de forma natural através das trocas efetuadas entre os agentes. Por estabilidade, denomina-se o ponto ótimo em que as curvas se encontram. Ora, num modelo como este, em que o mercado tende a ajustar-se de forma autônoma e no qual não é perceptível nenhum tipo de domínio por parte das firmas, é natural que não seja necessária a presença do Estado. Nenhum tipo de regulação é imprescindível, a não ser no que tange aos bens públicos puros, como é fartamente explicitado na teoria econômica clássica.

O problema, porém, reside no fato de que o mercado de concorrência perfeita funciona bem enquanto um modelo e em casos bastante específicos, como numa feira livre. É, na verdade, um tipo ideal de mercado, que dificilmente será encontrado na

prática. O que se observa é que os mercados de uma forma geral são imperfeitos, tendem a apresentar externalidades, assimetria de informação, formação de monopólios, oligopólios, cartéis, etc.

Surge assim, espaço para que o Estado interfira de forma organizada na economia, a fim de fazer os ajustes necessários para o seu bom funcionamento, cumprindo o papel da “mão invisível”, uma vez que na prática esta última não se mostra eficaz.

Não existindo ajuste automático, aspectos regulatórios são de capital importância para que se garanta uma economia de mercado competitiva. Caminhando em sentido oposto às propostas que preconizam total liberdade aos agentes econômicos, só é possível afirmar que existe eficácia e competição quando são formuladas propostas bem planejadas e orientadas para o mercado, por um ente com racionalidade mais abrangente, garantindo assim dinamismo e qualidade em relação aos serviços prestados. Descarta-se, portanto, a “mão-invisível” na condução dos processos econômicos. Nem intervenção demais, nem de menos atingem resultados satisfatórios, ressaltando-se o caráter cíclico dessas intervenções. Somente um *mix* adequado entre intervenção estatal e livre competição pode proporcionar ganhos para todos os agentes envolvidos no processo econômico.

Regulação, por seu turno, refere-se a um modelo amplo de condução de situações específicas de mercado, envolvendo a identificação dos agentes e a mediação dos seus interesses conflitantes, determinação de metas e padrões de qualidade, determinação de aspectos regulamentares (leis, decretos, regulamentos), e assim por diante. Não se restringindo, portanto, apenas a questões de controle de monopólios, como salienta Viscusi:

Regulation of firms involves much more than attempting to deal with monopoly power in the traditional textbook sense. The setting of prices for public utilities, the control of pollution emitted in the firm's production process, and the allocation of radio broadcast bands are all among the contexts in which

government regulation plays a prominent role in influencing firm behavior (VISCUSI, 1995, p.1).¹⁷

O que se observa é que o escopo de um Estado regulador é amplo uma vez que o mundo não é concorrencialmente perfeito e que as decisões dos agentes são, por diversas vezes, pautadas na irracionalidade, como demonstra mais uma vez Viscusi:

If we existed in a world that functioned in accordance with the perfect competition paradigm, there would be little need for antitrust policies and other regulatory efforts. All markets would consist of a large number of sellers of a product, and consumers would be fully informed of the product's implications. Moreover, there would be no externalities present in this idealized economy, as all effects would be internalized by the buyers and sellers of a particular product. (VISCUSI, 1995, p.2)¹⁸

O fato do mundo não ser concorrencialmente perfeito já é, por si só, uma justificativa mais que adequada para que os mercados não se guiem totalmente sozinhos, com resultados finais decorrentes de pequenas ações individuais. Não que elas não sejam importantes. Pelo contrário, o que se busca, por meio da regulação, é aproximar ao máximo mercados imperfeitos do modelo concorrencial puro (pelo menos teoricamente), por meio de ações coordenadas pelo Estado, levando em conta as necessidades da sociedade. Na verdade o grande objetivo da regulação seria aumentar a eficiência operacional da economia.

Cabe discutir quais seriam essas imperfeições de mercado e como elas podem afetar o bem estar geral, destacando-se as seguintes:

¹⁷ Regulação de empresas envolve muito mais do que a simples tentativa de lidar com poder de mercado de acordo com a tradição literária. A fixação de preços para utilidades públicas, o controle da poluição emitida pelo processo de produção das empresas, a alocação das bandas de rádio estão todas dentro do contexto nos quais a regulação governamental tem um papel proeminente no influenciar o comportamento da firma. Nota: Tradução livre de responsabilidade do autor.

¹⁸ Se existíssemos num mundo que funcionasse de acordo com o paradigma da concorrência perfeita, haveria pouca necessidade de políticas antitruste ou outros esforços regulatórios. Todos os mercados consistiram num grande número de vendedores de um produto, e os consumidores estariam completamente informados sobre todos os aspectos deste. Mais que isso, não existiriam externalidades nessa economia idealizada, já que todos os efeitos seriam internalizados pelos compradores e vendedores de um determinado produto. Nota: Tradução livre de responsabilidade do autor.

- **Formação de monopólios:**

O monopólio traz problemas para a sociedade decorrentes de seu domínio num mercado: uma empresa monopolista é capaz de ditar preços que sejam convenientes exclusivamente a seus interesses individuais, uma vez que sendo a única ofertante, não correrá o risco de ver sua demanda diminuir. Esse poder leva a perda de eficiência econômica, uma vez que, um monopólio não regulado praticar os preços mais altos que sustentem uma estrutura de custos mais elevada e ineficiente (VISCUSI, 1995).

Outro aspecto que tende a ser negativo no que diz respeito aos monopólios refere-se a questão da qualidade, uma vez que não existe necessidade de melhora, ou pressão para que elas ocorram. É lógico que os indivíduos irão comprar o produto do qual tem necessidade, mesmo que a qualidade seja inferior ao esperado, uma vez que só existe um vendedor. Se, por exemplo, o ar fosse um bem escasso (o que não é o caso) dada a sua inelasticidade (pois é um bem vital), as pessoas estariam dispostas a pagar qualquer preço por ele (em havendo um monopólio), a menos que fosse poluído (baixa qualidade).

Existe ainda a questão da diversidade e da inovação, quando se trata de monopólios. Monopolistas tendem a evitar a inovação e a diversidade de produtos, pois isso pode acarretar numa mudança do *status quo* e, por conseguinte, ocasionar a quebra do monopólio, a despeito de muitos monopólios terem surgido no passado como fruto de uma inovação (VISCUSI, 1995).

Vale lembrar a teoria dos mercados contestados, que pressupõe pressões externas que levam o monopólio a inovar, reduzir custos e aumentar a qualidade. Dentre essas pressões pode-se citar as advindas dos consumidores, que podem exigir a quebra do monopólio, ou de outras empresas, que teriam capacidade informacional, técnica e financeira de entrar no mercado. É, portanto, interessante que se mantenha algum tipo de controle sobre os monopólios, para

que seu poder não seja exacerbado ao extremo. Mesmo no caso de monopólios naturais (quando a produção por uma firma singular minimiza custos) é interessante que se tenha algum controle, mesmo que seja relativo apenas a preços.

- **Formação de oligopólios:**

As conseqüências advindas dos oligopólios são bastante similares às do monopólio, com a diferença de que nesse caso, ao invés de termos uma única empresa, teremos um grupo de firmas que irão agir de forma conjunta para dominar um mercado específico.

Uma das formas de interdependência entre as firmas são os cartéis. Eles são uma forma de oligopólio no qual as firmas procedem arranjos e combinações, de preços. A concorrência deixa de existir e não é possível encontrar variações nos preços, que, independentemente dos produtores e dos custos de produção, vão ser iguais (VISCUSI, 1995).

- **Fusões:**

Fusões implicam na incorporação de uma empresa por outra. Esse é um tipo de movimentação natural nos mercados, devendo ser observado em que medida elas podem eliminar o ambiente de concorrência.

Elas podem ser verticais (quando empresas com relação de compradoras e vendedoras se fundem) ou horizontais (quando empresas que deveriam ser concorrentes se juntam).

O problema maior com as fusões reside na possibilidade de ao eliminar a concorrência, ocasionar a formação de monopólios ou cartéis.

Dadas essas situações de mercado, pode-se avançar para a identificação de quais tipos de controle uma regulação Estatal pode efetivamente adotar para evitar distorções.

Uma das maneiras de intervenção que pode ser adotada pelo governo diz respeito ao controle direto de preços. Nesse caso é fundamental que o preço reflita um equilíbrio que proporcione tanto incentivo para as firmas quanto adequação em relação ao que a sociedade está disposta a pagar:

Thus we must strike a delicate balance between providing sufficient incentives for firms to undertake cost reducing actions while at the same time ensuring that the prices for consumers are not excessive¹⁹ (VISCUSI, 1995, p. 7).

Para responder ao questionamento do por que regular mercados de telecomunicações, Muller (1994) destaca dois pontos fundamentais: 1. as telecomunicações são importantes e fundamentais para as economias globais e 2. podem ser estabelecidas metas a serem alcançadas, ou ainda buscar-se a correção de falhas de mercado.

Em relação a essas falhas, o autor destaca o fato de que economias de escala e escopo podem dificultar a entrada no mercado, cabendo portanto ao regulador facilitá-la, ampliando assim a concorrência; por outro lado o incumbente pode abusar da sua posição de monopólio; além da possibilidade de divergência entre o que é ofertado e as metas esperadas (MULLER, 1994).

Será, portanto, um requisito do regulador, ante essas falhas coibi-las; combater abusos de poder; pressionar para garantir boa performance e redistribuir benefícios.

¹⁹ Portanto deve-se alcançar um equilíbrio delicado entre prover incentivos suficientes para que as firmas tomem ações de redução de custos ao mesmo tempo em que se garante que o preço para os usuários não são excessivos Nota: Tradução livre de responsabilidade do autor.

O governo pode, por seu turno, controlar de forma direta o comportamento das firmas, impondo regras de conduta, metas de qualidade, de eficiência e exigência de diversificação (via fundos de pesquisa, etc.). O Estado pode ainda atuar de forma direta, proibindo fusões que sejam danosas à livre concorrência (no caso brasileiro, o CADE, é o órgão específico para lidar com essas situações, tendo inclusive o poder de aprovar ou não fusões e aquisições).

Além disso, cabe ao Estado, resolver disputas entre os agentes e contornar externalidades que possam apresentar-se. Portanto, o Estado, no interesse da população, deve legislar sobre emissão de agentes tóxicos, promover a defesa do consumidor, definir quais as melhores tecnologias a serem usadas no território nacional (como no caso da telefonia), etc. O que se nota é que essa função só pode ser executada por um ente, em teoria isento e que visa sempre o bem comum (no caso o Estado), uma vez que é natural que os agentes busquem maximizar o seu lucro individual.

Será o Estado que irá fixar as regras, fiscalizar sua execução e intervir de forma explícita quando se fizer necessário. A grande diferença, porém, vai residir no fato de que a intervenção, a partir da década de noventa, deixou de ser direta e empresarial para se dar via regulação.

5.4.2 Algumas premissas sobre regulação de serviços públicos

Além da definição de regulação utilizada por Viscusi (1995), vista no item anterior, é importante que se aprofunde as conceituações acerca da mesma para um panorama realmente adequado do que seriam as premissas teóricas sobre regulação.

Ortiz *apud* Paulo e Alexandrino (2003) afirma que regulação é “a atividade normativa pela qual o governo condiciona, corrige, altera os parâmetros naturais e espontâneos do mercado, impondo determinadas exigências ou requisitos à atuação

dos agentes econômicos”, ou seja, a regulação irá guiar o mercado, corrigindo suas falhas através da ação do Estado .

Cuéllar, complementa esse raciocínio quando fornece sua definição de regulação:

Pode ser concebida, em sentido amplo, como toda forma de intervenção do Estado na economia. Para uma interpretação menos abrangente, regulação equivale a intervenção estatal na economia que não se efetiva pela participação direta na atividade econômica (como agente), mas se concretiza mediante condicionamento, coordenação e disciplina da atividade econômica privada.(CUÉLLAR *apud* PAULO; ALEXANDRINO, 2003, p. 9).

Motta, por seu turno, define regulação como a intervenção do Estado na atividade econômica, que acaba por reafirmar o poder de polícia do mesmo. Essa definição, apesar de verdadeira, na medida em que o Estado de fato exercer um poder de polícia no sentido de intervenção na vida privada, torna-se restritiva. Na verdade o conceito moderno de regulação envolve não apenas a questão punitiva, que fica patente na função de fiscalização da agência, mas ele se amplia para uma visão na qual o órgão regulador deve exercer um papel amplo de coordenação do setor, visando atingir metas de longo prazo.

Esse conceito amplo de regulação vai estar claro em Cavalcanti Fadul quando esta define regulação de serviços públicos:

Atribuída em primeiro plano ao setor público, a regulação constitui uma forma de coordenação, baseada em mecanismos coletivos que restringem a força das empresas e do setor público na manutenção do equilíbrio do mercado, procurando criar relações estáveis entre esses atores (CAVALCANTI FADUL, 1999, p. 76).

A relação estável entre os atores, retoma a idéia de interação e equilíbrio demonstrada na Figura 1 – Mecanismos de Controle Sociais, na qual se evidencia a relação: governo, sociedade civil e mercado (representado pelas empresas). Sobre esses mecanismos coletivos de controle a autora, mais um vez, esclarece que:

Esses mecanismos devem ser capazes de delimitar as fronteiras dos serviços públicos, fixando parâmetros para a tarifação, fiscalizando a efetiva prestação do serviço, criando sanções, mas procurando defender e estimular a competência (CAVALCANTI FADUL, 1999, p. 76).

Fica evidente nessa passagem a necessidade de se estabelecer controles rígidos, porém claros, que garantam um ambiente de concorrência e prestação eficaz de serviços. Ao mesmo tempo em que mantém a equidade na prestação do serviço, a regulação deve estar resguardando e tornando preponderantes os objetivos sociais, gerando assim uma nova forma de compromisso social.

São essas necessidades sociais que vão determinar o conceito mais tradicional de serviço público, associado em grande medida a uma tradição francesa de provimento de serviços universais por parte do Estado. Cavalcanti Fadul demonstra essa idéia na passagem abaixo:

Com efeito a criação dos serviços públicos, como hoje são conhecidos, é classicamente associada à existência de certas necessidades sociais objetivas. E justificada pela suposição ideológica da existência de uma missão de interesse coletivo (CAVALCANTI FADUL, 1999, p. 71).

Ressalta-se que a idéia francesa de *service public* implica no fornecimento de bens e serviços pelo Estado para que exista a garantia do bem comum. É um pensamento oposto à idéia de *public utilities*, de origem inglesa e americana, na qual o fornecimento é delegado à esfera privada, desde que regulado e fiscalizado. Este último conceito tornou-se predominante na atualidade (FREITAS, 2000).

É a partir dessa diferenciação de concepções que Freitas (2000) define três noções básicas pertinentes ao modelo de regulação: equilíbrio, controle e conflito.

A noção de equilíbrio é originária da engenharia, física e biologia. Sob essa ótica a regulação “tende a assegurar o equilíbrio de um processo em construção ou restabelecer o equilíbrio quando a estrutura normal está perturbada (FREITAS, 2000)”.

A autora destaca que:

Nesta linha, a regulação é compreendida como o ajustamento em relação a algumas normas e regras, de uma pluralidade de movimentos e de seus efeitos e resultados, quando a sua diversidade torna-os estranhos uns aos outros (FREITAS, 2000, p. 126).

A idéia subjacente é a do consenso associada ao fato de que as anomalias e disfunções são provisórias. Existe um estado normal que deve ser mantido. Essa lógica é próxima do modelo de regulação francês, que baseia-se em contratos e prevê a delegação de atividades e responsabilidades respaldadas no compromisso (FREITAS, 2000). A questão da punição, em termos teóricos, fica em segundo plano, pois a idéia central é a crença no cumprimento do contrato baseado no compromisso com o bem estar social.

A noção de controle, por seu turno, está associada a uma regulação fortemente vertical, do tipo *top down*, respaldada no conceito americano de controlar ao invés de gerir. Como destaca Freitas:

O conceito de regulação também pode estar associado a situações de dominação, imposição de regras de funcionamento por parte de um ou mais agentes do sistema, através da imposição de objetivos, de regras de funcionamento ou sanções (FREITAS, 2000, p. 130).

O que se ressalta nesse modelo é uma maior liberdade aos agentes, porém com uma observância constante de seus atos, para que desvios abusivos sejam punidos de forma imediata e exemplar.

Por fim, a noção de conflito parte do pressuposto de que a estabilidade sempre será momentânea. Situações conflituosas são inerentes à sociedade:

Nessa perspectiva, o estabelecimento de compromissos, de arranjos, o ajustamento ou resolução de um conflito são sempre provisórios e, presentes em qualquer sociedade, constituem-se em formas de controle temporário de relações sociais, cujas contradições são permanentemente reativadas (FREITAS, 2000, p. 134).

Esse modelo, porém, por levar em conta apenas arranjos temporários para solução de conflitos apenas de forma provisória, representa riscos para o sistema regulado a longo prazo, uma vez que é necessário um ambiente institucional e regulatório seguro e bem coordenado para que metas abrangentes sejam alcançadas.

No caso brasileiro, apesar do modelo de regulação de telecomunicações ter uma forte influência americana, pode-se perceber a existência de momentos em que as três noções estão presentes: tanto a de equilíbrio (que é o objetivo a longo prazo do sistema de telecomunicações), quanto a de controle (expressa de forma inequívoca na legislação pertinente) e na conflito (na medida em que não se nega a existência de situações conflituosa entre os atores envolvidos no processo e a agência).

Com base nessas noções, em linhas gerais, a exposição de motivos da Lei Geral de Telecomunicações vai destacar três pontos que são fundamentais a um processo de regulação:

- a) a existência de um organismo regulador independente;
- b) as regras básicas para que a competição seja justa; e
- c) o mecanismo de financiamento das obrigações de serviço universal (BRASIL, 1996, página 14).

Desses itens a existência de um órgão regulador independente é fundamental para o sucesso do modelo de regulação proposto no Brasil. A independência para uma adequada regulação de um setor estratégico estará pautada em três pontos básicos:

- Liberdade gerencial – para atingir seus objetivos de forma eficiente e eficaz, o que demanda competência técnica, gerencial e política;
- Autonomia – que implica em não estar passível de influências mais profundas de outros órgãos de governo ou grupos de interesse; essa autonomia é reforçada por fontes próprias de recursos;

- Obrigação de prestação de contas – especialmente à sociedade, que deve contar com a total transparência dos atos praticados pela agência;

A partir disso pode-se traçar quais seriam as principais atribuições de uma agência reguladora:

- Regulação de um setor específico da economia
- Controle de tarifas, buscando o equilíbrio econômico financeiro dos contratos
- Universalização dos serviços públicos
- Fomento da competitividade onde não exista monopólio natural
- Fiscalização do cumprimento do contrato de concessão
- Solução de conflitos entre as partes envolvidas (usuários, concessionários e governo)

Essas prerrogativas estão presentes na própria Lei Geral de Telecomunicações e já estavam delineadas na Exposição de Motivos. É interessante notar como as três noções (equilíbrio, controle e conflito) são lembradas na formulação do marco legal. A noção de equilíbrio aparece quando se menciona o equilíbrio financeiro dos contratos; a noção de controle é explicitada tanto no que tange a tarifas, quanto a metas de universalização e fiscalização do cumprimento destas. O conflito, por sua vez, se insere na lógica da coordenação dos interesses diversos dos atores envolvidos no sistema de telecomunicações.

Comadria *apud* Motta (2003), ressalta essa idéia ao lembrar que do ponto de vista jurídico a regulação de serviços públicos deve atender a critérios universais, a saber: uniformidade, continuidade, regularidade, qualidade e tarifas módicas.

Muller (1994), por seu turno, enumera as seguintes missões básicas de um órgão regulador:

- Promover metas sociais ligadas ao serviço universal;
- Levar em conta os interesses e as reclamações dos usuários
- Mudar a estrutura da indústria, quando for o caso
- No longo prazo não usar regras discriminatórias, uniformidade de regras
- Supervisionar a empresa dominante
- Estimular a inovação
- Assegurar pré-condições técnicas efetivas para as operadoras, por exemplo, portabilidade numérica
- Gerenciamento eficiente de recursos comuns (por exemplo, o espectro de frequências)
- Estimular o investimento na rede pública
- Garantir a interconexão

Em resumo, Muller, destaca o papel de coordenação por parte da agência reguladora do setor de telecomunicações. O autor, na verdade, detalha aquilo que já está previsto na Legislação relativa ao setor dando ênfase aos principais pontos da reforma empreendida.

Vale recorrer ainda a Pires e Piccini *apud* Freitas (2000) na medida em que delimitam novos elementos em relação à constituição de um agência reguladora:

- Autonomia decisória e financeira
- Transparência
- Especialização
- Cooperação institucional para defesa da concorrência e dos consumidores

A autonomia decisória e financeira é o elemento primordial para que a agência seja independente e possa afirmar-se como representante do Estado. O mesmo diz respeito à transparência, pois a relação clara com a sociedade é um fator não apenas requerido, mas necessário ao fortalecimento do modelo de regulação.

Delimitados esses conceitos sobre é possível estabelecer um quadro comparativo entre pressupostos sobre regulação e a Lei Geral de Telecomunicações, o que irá permitir a verificação da existência ou não de conformidade da Lei em relação à teoria.

5.4.3 Uma análise da LGT sob a ótica das teorias de regulação

Delimitados os principais marcos teóricos sobre regulação pública já é possível compará-los à conformação legal que respalda a ANATEL. Isso será feito através de um quadro comparativo para posterior explanação.

O quadro abaixo trás na direita os principais pontos relativos ao bom funcionamento de uma agência reguladora (montados a partir dos pressupostos sobre regulação vistas no item anterior). No lado esquerdo está demonstrado como a ANATEL está atendendo a esses requisitos, com base na LGT de 1997. Vale a pena observar o quadro, para posteriormente se fazer uma interpretação mais acurada.

QUADRO 3 – Comparativo Característica de uma Agência Reguladora *versus* LGT

Características Básicas de uma Agência Reguladora	Evidência do atendimento da característica pela ANATEL (na LGT)
Configuram-se como autarquias especiais	Atendido pelo Art. 8º inclusive incisos 1 e 2, que institui a agência e a define como autarquia especial
Autonomia financeira e administrativa	Art. 19, Competências, XXI; Todo o título V, especificamente o Art. 47 que trata das receitas e do Fistel, remetendo-se à Lei 5.070/96
Regulamentação de setor específico da economia	Art. 19, que define a competência específica da agência
Atos só passíveis de contestação via meios judiciais	Art. 38 que enumera os elementos judiciais de controle da agência;
Arbitragem dos interesses diversos dentro do setor que atua	Art. 19, XVII
Fiscalização do cumprimento das metas do setor	Art. 19 VI a XI, que trata das atribuições de fiscalização
Relação com a sociedade transparente e participativa	Art. 39, que dispõe sobre a publicação de documentos na Biblioteca e Art. 42, que trata da submissão das minutas e atos normativos a consultas públicas
Garantia de um ambiente competitivo e que estimule a inovação	Art. 2º, V, que exige do poder público a garantia de um ambiente competitivo
Prestar conta de suas ações	Art. 19, XXIX, sobre envio de relatório anual de suas atividades ao Ministério das Comunicações e ao Congresso (via Presidência da República)

Fonte: DO AUTOR.

O que se observa é que, para cada item pontuado como um requisito de um processo regulatório, existe uma correspondente na legislação pertinente a ANATEL.

No que tange à conformação de autarquia especial, cuja definição já foi explicitada, ela é ressaltada já no artigo 8 da LGT, que irá não apenas instituir a agência, mas, além disso, dotá-la da característica de autarquia especial conforme evidenciado abaixo:

Art. 8o Fica criada a Agência Nacional de Telecomunicações, entidade integrante da Administração Pública Federal indireta, submetida a regime autárquico especial e vinculada ao Ministério das Comunicações, com a função de órgão regulador das telecomunicações, com sede no Distrito Federal, podendo estabelecer unidades regionais (BRASIL, 1997, p. 9).

Em relação à autonomia financeira, esta fica evidente em todo o Título V, que trata das receitas, o que é uma garantia de financiamento para a agência. O Art. 47, deve ser ressaltado, pois ao remeter-se a Lei 5.070/96, trata do Fistel, Fundo de Fiscalização das Telecomunicações, que é a principal fonte de receita da agência:

Art. 47. O produto da arrecadação das taxas de fiscalização de instalação e de funcionamento a que se refere a Lei no 5.070, de 7 de julho de 1966, será destinado ao Fundo de Fiscalização das Telecomunicações - Fistel, por ela criado (BRASIL, 1997, p. 18).

No Art. 19, XXI, é estabelecido como competência da ANATEL a gestão de suas receitas, reforçando esse caráter da autonomia.

O caput do Art. 19 deixa claro que compete à agência adotar as medidas dentro do interesse público, para o desenvolvimento das telecomunicações no país. Ao fazer isso define o escopo de atuação da agência atrelando-a a um setor específico da economia.

Apesar de independente e autônoma, a agência, como qualquer tipo de pessoa jurídica, está sujeita ao controle pelo judiciário e à observância de normas legais mais gerais. O no Art. 38, destaca os princípios básicos da administração pública (como legalidade, moralidade, devido processo legal, dentre outros):

Art. 38. A atividade da Agência será juridicamente condicionada pelos princípios da legalidade, celeridade, finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, impessoalidade, igualdade, devido processo legal, publicidade e moralidade (BRASIL, 1997, p. 17).

Além disso, o órgão regulador deve coordenar e arbitrar disputas entre cada uma das partes interessadas no setor, previsão trazida no Art. 19, XVII: “**XVII** - compor administrativamente conflitos de interesses entre prestadoras de serviço de telecomunicações” (BRASIL, 1997, p. 12).

A fiscalização do cumprimento de metas, seja de qualidade ou de universalização, é algo fundamental para a boa manutenção do sistema regulatório. Sendo assim, dentro das competências da ANATEL, no Art. 19, esse é um item que é tratado nos incisos VI a XI, conforme abaixo:

VI - celebrar e gerenciar contratos de concessão e fiscalizar a prestação do serviço no regime público, aplicando sanções e realizando intervenções;

VII - controlar, acompanhar e proceder à revisão de tarifas dos serviços prestados no regime público, podendo fixá-las nas condições previstas nesta Lei, bem como homologar reajustes;

VIII - administrar o espectro de radiofrequências e o uso de órbitas, expedindo as respectivas normas;

IX - editar atos de outorga e extinção do direito de uso de radiofrequência e de órbita, fiscalizando e aplicando sanções. (BRASIL, 1997, p. 12).

A relação transparente com a Sociedade pode ser observada em dois momentos. Primeiro, no Art. 39, que dispõe sobre a publicação dos documentos e autos na Biblioteca da ANATEL, garantindo assim a possibilidade de sua leitura por todos, ressalvados aqueles de caráter sigiloso:

Art. 39. Ressalvados os documentos e os autos cuja divulgação possa violar a segurança do País, segredo protegido ou a intimidade de alguém, todos os demais permanecerão abertos à consulta do público, sem formalidades, na Biblioteca (BRASIL, 1997, p. 17).

Em seguida, no Art. 42, que estabelece o uso das consultas públicas, um requisito para operacionalização de alguns atos da agência:

Art. 42. As minutas de atos normativos serão submetidas à consulta pública, formalizada por publicação no Diário Oficial da União, devendo as críticas e sugestões merecer exame e permanecer à disposição do público na Biblioteca (BRASIL, 1997, p. 17).

A garantia de um ambiente industrial competitivo é requisito do Art. 2º, V, como uma exigência ao poder público (deve-se lembrar que o poder público, na verdade o Estado, é representado pela ANATEL no setor):

V - criar oportunidades de investimento e estimular o desenvolvimento tecnológico e industrial, em ambiente competitivo (BRASIL, 1997, p. 17).

Por fim, a prestação de contas das ações é reforçada pelo Art. 19, XXIX, quando é definida a exigência de envio de relatório das atividades ao Ministério das Comunicações e ao Congresso, via Presidência da República: “enviar o relatório anual de suas atividades ao Ministério das Comunicações e, por intermédio da Presidência da República, ao Congresso Nacional” (BRASIL, 1997, p. 13).

Essa análise deixa evidente que para cada item estabelecido como um requisito de regulação existe um mecanismo legal na LGT de 1997. Sendo assim, concluí-se que a primeira hipótese do trabalho é verdadeira, ou seja: **em termos de legislação, a ANATEL é dotada de uma estrutura que lhe permite o cumprimento de seus objetivos, estabelecidos na LGT e que está de acordo com as premissas teóricas sobre regulação.**

A questão que fica é em que medida a ANATEL é capaz de por em prática uma das suas principais previsões legais: relação com a sociedade transparente e participativa.

6 ANATEL E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Uma questão fundamental para o bom funcionamento de uma agência reguladora é a percepção por parte da sociedade civil, das empresas e do governo de que esta representa os interesses do Estado e suas ações não estão sujeitas a variações, baseadas em políticas transitórias.

Sobre o fato das agências reguladoras representarem o Estado, Motta 3 justificativas:

Primeira, a administração pelas autarquias é indireta, no sentido de que são criadas pelo próprio Estado para agir em nome dele. Possui portanto a autarquia um direito subjetivo de atuar em nome do Estado. Segunda, a entidade autárquica não está subordinada hierarquicamente a nenhum outro órgão administrativo, por que suas atribuições derivam da lei e não de delegação. Terceira, exerce sempre funções próprias de Estado, e esse é o seu elemento mais característico (MOTTA, 2003, p. 96).

É claro que isso não implica no distanciamento da agência em relação ao governo vigente, nem em relação às metas maiores a serem alcançadas pela nação. Na medida em que é um representante de objetivos de Estado, a ANATEL deve pensar as telecomunicações a longo prazo, garantindo assim a manutenção e perenidade do setor.

É essa atitude que garante a consolidação do processo de regulação. No caso específico das telecomunicações ela está entrelaçada não apenas com o advento do Estado Regulador, mas também com a construção das infra-estruturas necessárias a consecução da Sociedade da Informação, que também devem ser pensadas no longo prazo.

Essas políticas de Estado permanecem de um governo para outro. O que pode variar é a forma e a ênfase que se dará na implementação das mesmas, aí sim se configurando como uma ação tipicamente governamental.

Em relação à política monetária se tem o mesmo tipo de exemplo, pois o governo atual mantém política similar a do anterior, não por um continuísmo qualquer, mas por

que existe a percepção de que essas políticas dizem respeito a projetos maiores de manutenção do próprio Estado e não por decisões de um ou outro governo.

Com relação às agências reguladoras o pensamento deve ser o mesmo, ou seja, enquanto representantes de Estado, elas dialogam com o governo, dentro do possível trabalhando com ele, porém sem uma subordinação hierárquica garantindo-se assim autonomia e a independência.

Como destacado por Paulo e Alexandrino:

As autarquias são, sem qualquer controvérsia, definidas como pessoas jurídicas de direito público, integrantes da Administração Indireta, instituídas para o desempenho de funções típicas de Estado (PAULO; ALEXANDRINO, 2003, p. 24).

Os referidos autores complementam esse raciocínio no trecho abaixo:

[...] não há controvérsia sobre serem as atividades das agência reguladoras típicas de Estado. O exercício de poder, incluída a aplicação de sanções, é inerente às funções dessas entidades, sendo totalmente inconcebível uma agência reguladora que não exerça fiscalização ou que não aplique penalidades administrativas (PAULO; ALEXANDRINO, 2003, p. 24).

Porém, essa visão regulamentar de Estado ainda é recente no Brasil. Existe uma cultura de regulação incipiente, tanto por parte de alguns segmentos da população civil como do governo, o que gera a percepção da agência como escritório executivo de interesses privados, minando assim sua percepção como representante de um Estado regulador na Sociedade da Informação.

Essa percepção gera um sentimento equivocado em relação às decisões da agência de telecomunicações, o que diminui o interesse da sociedade em participar do processo regulatório:

Por força disso e não podendo fugir de sua vinculação com o contexto sócio-político onde todas as instituições estão submetidas, a Agência vive, atualmente, a cada reajuste tarifário, o trauma de ficar localizada de forma mais visível na linha de frente do questionamento social. Cultua-se, assim, a impressão equivocada e precipitada de guardião dos interesses privados, o que fomenta um sentimento de ilegitimidade perante o imaginário coletivo, agravado por sua tenra idade (BRASIL, 2003, p. 18).

Pinheiro, coloca de forma resumida essa situação de baixa participação e de cultura incipiente de regulação:

Enquanto os serviços públicos foram prestados por empresas estatais, os consumidores não foram representados em agências reguladoras ou em nenhum outro fórum decisório. Levará tempo até que se eduquem as pessoas a respeito de direitos do consumidor e que estas encontrem uma representação adequada junto ao órgão regulador, até mesmo para os grandes consumidores (PINHEIRO, 1996, p. 98).

Ainda sobre a questão da falta de uma cultura de regulação, Freitas é esclarecedora:

Observa-se uma certa insegurança decorrente da falta de experiência na área de regulação e também da falta de uma cultura no âmbito regulatório. No entanto, um cidadão mais exigente e articulado pode impulsionar melhorias significativas (FREITAS, 2000, p. 303).

Outra questão que pode levar a uma desconfiança em relação ao processo de regulação, diminuindo a participação, diz respeito à questão da captura da agência. Para entender captura pode-se recorrer à passagem abaixo:

A maior parte dos autores fala em captura para descrever a situação (observada inicialmente nos Estados Unidos) em que o ente regulador, não sendo capaz de resistir ao imenso poder econômico dos agentes do setor regulado, passa a atuar em favor dos interesses desses agentes, ou seja, o ente regulador converte-se praticamente em um representante dos interesses das empresa do setor regulado, em detrimento dos consumidores e usuários dos bens e serviços e do próprio Estado (PAULO; ALEXANDRINO, 2003, p.47).

A captura pode se dar basicamente de quatro formas de acordo com Paulo e Alexandrino (2003):

- Risco de concussão – que diz respeito ao problema da corrupção
- Captura por contaminação de interesses – ocorre quando a agência assume os interesses dos regulados como se fossem seus próprios interesses
- Captura por insuficiência de meios – ausência de recursos sejam eles materiais, financeiros ou humanos
- Captura pelo poder político – que pode levar a um processo de deslegitimação da agência ou de esvaziamento.

Não será feita nenhuma análise para se avaliar a captura ou não da ANATEL (ainda que não existam indícios de que tal processo esteja em curso). Porém, para evitar que a mesma ocorra, é fundamental que se aumente a participação da sociedade no processo regulatório.

É importante que sejam usadas ferramentas de interação com os usuários para a construção de uma regulação melhor:

Técnicas e mecanismos próprios de consulta com os usuários e os beneficiários dos serviços públicos podem ser utilizados, a fim de melhorar a qualidade da prestação destes serviços. Na medida em que o público reconhece melhor o desempenho das agências, é provável que exerça maior pressão coletiva para que elas trabalhem melhor (FREITAS, 2000, p. 296).

Talvez um meio de a agência aumentar a participação seja o reforço dos novos espaços-públicos criados, e que estão claramente inseridos nas idéias de inclusão pertinentes a Sociedade da Informação. O uso desses espaços, pode ser uma forma de aproximação com a sociedade civil, gerando assim uma cultura de regulação mais perene e que permita não apenas a minimização de questionamentos em relação a ANATEL, mas também a sua percepção como representante do interesse público.

6.1 AMPLIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ECONOMIA: ABERTURA DE NOVOS ESPAÇOS PÚBLICOS PARA PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA VIA ANATEL – POSSIBILIDADE OU REALIDADE?

Um aspecto relevante com o advento de um Estado-Regulador é o fato de que as agências são criadas sob a égide da transparência das relações entre Estado e sociedade.

Essa transparência só é possível na medida em que as agências reguladoras são usadas como novos espaços públicos para interação e nesse ponto a Sociedade da Informação traz dois elementos essenciais para permitir essa visão: as ferramentas de informação e comunicação, que permitem aos governos, interagir diretamente com seus cidadãos, via Internet (por exemplo); e a ampliação dos espaços midiáticos que, ao cobrar de forma incisiva os atos dos governantes obriga, o Estado a tornar-se transparente, garantindo assim que os cidadãos possam manter a sua confiança nele.

Os espaços-públicos²⁰ se ampliam com o advento da Sociedade da Informação. As comunidades virtuais e as relações em rede, já comentadas, possibilitam uma interação mais rápida e não presencial entre as pessoas ampliando espaços de discussão que outrora sofriam limitação geográfica.

Se no começo da história do Estado moderno os espaços públicos estavam restritos aos salões e clubes, para posteriormente se espalharem pelos sindicatos e partidos, atualmente eles permeiam as redes de relacionamento e são uma conjugação entre formas antigas e novas de discussão, a despeito de uma evidente lógica de *club* (HERSCOVICI, 1995).

²⁰ Entendidos como espaços nos quais é possível existir interação entre sociedade civil, Estado e empresas privadas. Sobre uma definição clássica de espaços-públicos vide Habermas in *Mudança Estrutural da Esfera Pública*

Cavalcanti Fadul (1997) considera espaço-público como o espaço aberto a todos.²¹

O Estado vai usar justamente essa possibilidade de espaço aberto a todos para reafirmar seu papel de mediação e seu poder. No caso específico das telecomunicações no Brasil, a agência reguladora tenta integrar sociedade, empresas e governo, tanto em fóruns abertos e presenciais nas principais capitais do país, quanto na Internet, através de grupos de discussão.

Como forma de ampliação dos espaços-democráticos a ANATEL dispõe de alguns mecanismos importantes, previstos na própria Lei, que ligam a agência à questão da transparência do Estado regulador e à constituição da Sociedade da Informação, dado o caráter dos meios que utiliza.

Dentre esses instrumentos de participação social em novos espaços-públicos podem ser destacados: Biblioteca da ANATEL; Salas do Cidadão; atendimentos (telefônicos ou presenciais); Comitês; Consultas Públicas e Audiências Públicas.

Em relação à Biblioteca da ANATEL, sua importância reside no fato de que os documentos e autos da agência devem ser publicados (salvo os de caráter sigilosos) e ali permanecer para que qualquer cidadão interessado possa consultá-los. É uma biblioteca digital²², acessada através da página da própria ANATEL (o que torna o tema interessante do ponto de vista da Sociedade da Informação) e garante a transparência da agência (o que se relaciona a um aspecto bastante característico do Estado Regulador).

²¹ A autora ressalta que face aos modelos atuais de gestão do serviço público esse conceito não pode mais ser entendido dessa forma ampla, pois existem restrições ao acesso. Na verdade existe acesso potencial, porém faltam meios para que todos possam usufruir.

²² Deve-se ressaltar que existem algumas bibliotecas convencionais como por exemplo na sede da ANATEL em Brasília

No ano de 2001 foram publicados 11.894 documentos, o que demonstra o grau de uso da ferramenta biblioteca, conforme figura abaixo:

TABELA 5 – Estatísticas Portal de Acesso - ANATEL

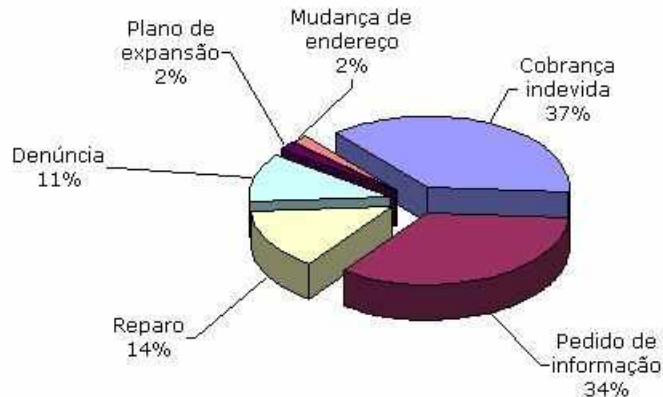
ITENS	1998	1999	2000	2001
Documentos publicados no Portal	1.090	4.103	8.050	11.894
Visitas ao Portal Anatel ¹	185.080	732.362	3.380.271	2.177.373
Mensagens recebidas ²	-	20.436	10.197	12.312
Mensagens enviadas ³	-	-	1.800.682	1.162.724

Fonte: BRASIL, 2001 b

Merece destaque o número de visitas que em 2001, totalizaram mais de dois milhões. Não existe porém nenhuma estatística que detalhe o caráter dos acessos, ou seja, o que foi efetivamente consultado.

As salas do cidadão são 27, instaladas nas capitais de todo o país, e oferecem acesso gratuito a serviços de Internet, impressora, computador, fax, scanner, TV e vídeo, com o auxílio de um atendente. Porém esses acessos são limitados a assuntos sobre telecomunicações e demais ações do governo brasileiro, o que não permite qualificar essas salas como um verdadeiro telecentro de uso indiscriminado. Ainda assim é uma iniciativa importante pois, mesmo que de forma restrita, está disponibiliza ferramentas de acesso à agência, ampliando as possibilidades de diálogo desta com a sociedade.

Os atendimentos prestados pela ANATEL ao público totalizaram 65,8 mil entre janeiro e novembro de 2003 sendo que 59% deles foram via telefone. A distribuição do tipo de queixas ou solicitação de informações recebidas é expressa no gráfico seguinte:

FIGURA 7 – Atendimentos prestados pela ANATEL

Fonte: BRASIL, 2001 b

Esses atendimentos, porém, não têm evitado que a população recorra a outros órgãos, como PROCON, por exemplo, para tratar de suas queixas, no que tange às telecomunicações, algo que em princípio não deveria ocorrer. Essa hipótese é constatada na passagem abaixo, extraída do relatório semestral da ouvidoria de agosto/03:

A ausência de pesquisas para avaliar a satisfação do usuário quanto ao atendimento prestado pela Agência é fator predominante para que não se receba, infelizmente, como alvissareira e tranqüilizadora, a queda das chamadas à Assessoria de Relações com os Usuários. Essa redução pode revelar, ao contrário, uma diminuição no potencial atrativo de interlocução do consumidor com o órgão regulador. Tal hipótese é valorizada pela manutenção dos índices de reclamações efetuadas junto aos órgãos de defesa do consumidor (Procons) relativamente ao setor de telecomunicações, como se demonstrará ao longo desse relatório. (Relatório da Ouvidoria, 2003, p. 29)

Já foi efetuada pesquisa de satisfação com o usuário sobre os serviços de telecomunicações. Porém nenhuma pesquisa foi feita pela ANATEL para analisar a percepção do usuário em relação ao serviço prestado pela agência.

O próprio relatório da ouvidoria assume que o atendimento ao cidadão é algo que ainda está passível de melhoras:

A sistemática de atendimento às solicitações dos usuários, a persistir a atual mecânica, continuará sendo uma promessa frustrada e mal assumida de padrão de relacionamento da Agência com a sociedade brasileira (BRASIL, 2003, p. 29)

Isso leva a crer que esse processo é uma possibilidade de interação que deve ser mais bem elaborado. Isto demanda um trabalho de aculturação da sociedade para que ela passe a perceber a ANATEL como um órgão representante do Estado e deposita nela a confiança que tem em órgãos como o PROCON.

O quadro abaixo, retirado do balanço 2001, retrata a interação da ANATEL com outros órgãos, com destaque ao PROCON, o que é positivo, porém também fica destacado o fato de que pessoas não estão procurando a ANATEL em primeiro lugar para solucionar seus problemas, mas sim outros órgãos.

TABELA 6 – Interação da Anatel com outros órgãos

	Ano 2001
Procons	2.093
Ministério Público	147
Camaras municipais	119
Prefeituras	79
Associações / Sindicatos	51
TOTAL	2.489

Fonte: BRASIL, 2001 b

Em relação aos comitês o Balanço 2001 destaca os seguintes:

Desde que foram criados, os comitês estratégicos vêm se consolidando como eficiente canal de participação da sociedade nas atividades da ANATEL. Ao todo, existem cinco comitês. Um dos mais atuantes tem sido o **Comitê para a Universalização das Telecomunicações**, que trata de assuntos relativos à popularização dos serviços. O Comitê é formado por técnicos da Agência, representantes dos ministérios da Saúde e da Educação, do Congresso

Nacional e de várias instituições ou setores representativos da sociedade. Os outros comitês em funcionamento na Agência são:

- **Comitê sobre Infra-estrutura Nacional de Informações** – estuda e propõe recomendações para o desenvolvimento e o uso adequado das comunicações no Brasil, levando em conta todos os elementos envolvidos nos processos de criação, armazenamento, tratamento e disseminação de informações digitalizadas. Seus temas prioritários são educação, saúde, serviços de governo, comércio eletrônico e novas tecnologias;

- **Comitê de Defesa da Ordem Econômica** – elabora propostas para a melhor ação na ANATEL na prevenção e na repressão das diversas formas de infração à ordem econômica e na preservação de condições justas para a concorrência no setor de telecomunicações;

- **Comitê de Uso do Espectro e de Órbita** – zela pela racionalização do uso do espectro e de órbitas de satélites de forma compatível com a evolução tecnológica; e

- **Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços de Telecomunicações** – assessora e subsidia o Conselho Diretor da ANATEL nas áreas de controle, prevenção e repressão às infrações dos direitos dos usuários de serviços de telecomunicações (BRASIL, 2001 b, p. 60).

De fato os comitês são um pressuposto importante para a participação da sociedade no processo regulatório, uma vez que é neles que as discussões podem se instalar num grau maior de profundidade. Ainda que tenham sido criados e ampliados nos anos seguintes, o relatório semestral da Ouvidoria, de agosto de 2003, não parece compartilhar da visão otimista que está descrita no Balanço 2001:

Nos primeiros seis meses do presente ano, parece que imbuído do sentimento de uma “feliz apatia”, a Agência, tomada pela nudez do silêncio, ficou-se, mais uma vez, inerte quanto à reativação dos comitês previstos na regulamentação interna do órgão autárquico – dentre os quais destacam-se o de Defesa dos Usuários e o de Universalização dos Serviços de Telecomunicações. Tais instituições, vale ressaltar, seriam fundamentais para a otimização da gestão interna da Agência, que não pode ser apenas estatal, mas pública (BRASIL, 2003, p. 25).

Portanto, apesar de terem sido criados, os comitês não tiveram continuidade o que vêm a prejudicar essa ferramenta de interação com os cidadãos.

A ativação dos mesmos é fundamental pois deixa clara a noção de conflito, que pode levar ao melhoramento do processo regulatório:

Nesse sentido, a efetivação dos referidos comitês, a serem moldados mediante um perfil mais representativo (presença de representação dos consumidores residenciais, do Ministério Público e da Comissão de Defesa dos Consumidores, Meio-Ambiente e Minorias da Câmara Federal), significaria assumir a regulação por meio do debate e do conflito como componentes saudáveis e dialéticos de sua dinâmica (BRASIL, 2003, p. 26) .

O mecanismo de audiência pública fica evidente nos artigos 42 a 44 do Regimento Interno da ANATEL:

Art. 42. A Audiência Pública destina-se a debater ou apresentar, oralmente, matéria de interesse geral, sendo seu objeto e seus procedimentos definidos no instrumento convocatório.

Art. 43. A data, a hora, o local e o objeto da Audiência serão divulgados, com pelo menos cinco dias de antecedência, pelo Diário Oficial da União e pela Biblioteca da Agência.

Parágrafo único. A participação e manifestação na Audiência não dependerão de inscrição prévia, sendo facultado o oferecimento de documentos ou arzoados.

Art. 44. A Agência poderá adotar outros meios de participação dos interessados, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas.

Parágrafo único. A transcrição dos fatos ocorridos na Audiência será arquivada na Biblioteca da Agência para conhecimento do público em geral (BRASIL, 2001 a, p. 13).

As consultas, por sua vez são definidas no artigo 45 do Regimento:

Art. 45. A Consulta Pública tem por finalidade submeter minuta de ato normativo a comentários e sugestões do público em geral, bem como documento ou assunto de interesse relevante.

§ 1º A Consulta Pública será formalizada por publicação no Diário Oficial da União, com prazo não inferior a dez dias, devendo as contribuições ser apresentadas conforme dispuser o respectivo ato.

§ 2º Os comentários e as sugestões encaminhados e devidamente justificados deverão ser consolidados em documento próprio a ser enviado à autoridade competente, contendo as razões para sua adoção ou não, ficando o documento arquivado na Biblioteca da Agência, à disposição do público interessado (BRASIL, 2001 a, p. 13).

A participação nas audiências e consultas é livre e qualquer cidadão interessado pode tomar parte. Porém, apesar de ser uma concepção democrática inédita no país, a participação social, a despeito de grupos ligados a empresas e a sindicatos de telecomunicações, ainda é restrita, como salienta o Relatório da Ouvidoria na passagem abaixo:

Relativamente ao primeiro relatório desenvolvido (segundo semestre de 2002), poucos e pontuais avanços foram detectados na postura da Agência no sentido de se comportar como espaço público não meramente estatal, conservando-se forte tendência de absentismo da participação da sociedade no acompanhamento dos processos decisórios internos. Em sua dimensão formal, o processo de audiência pública foi acionado em dois momentos: a) na discussão da prorrogação dos contratos de concessão; e b) na discussão sobre a nova regulamentação de acesso pela Internet (BRASIL, 2003, p.21).

Portanto a participação social no processo de consulta pública ainda é algo distante, pelo menos na escala maior que se deseja para esse espaço público. O mesmo relatório ressalta que:

É brigar com os fatos constatação diversa no sentido que a sociedade permanece diretamente afastada do desenvolvimento da atividade regulatória, constatando-se uma rasa aderência à prática e à recepção da ausculta social no interior da Agência. Resta a impressão de que o cidadão-usuário fica esmagado pelas regras regulamentares, ignorando-se a relação de poder substancialmente democrática que deve inspirar a administração pública. (BRASIL, 2003, p. 22)

Além disso, o participante não consegue ver o resultado de suas contribuições, dado que na formatação atual das consultas públicas:

[...] há uma baixa interatividade com os setores que apresentam contribuições. Na dinâmica atual, ao término das consultas, recebidas as contribuições, o interessado ignora os motivos pelos quais suas considerações não foram acolhidas. Isso ocorre porque a Agência continua não lhe fornecendo qualquer resposta. Em termos sumários, a sociedade é instada a participar, mas a Agência não lhe concede explicações sobre o eventual não acolhimento das contribuições oferecidas, restando a interlocução comprometida e sem qualquer diálogo, o que frustra o objetivo básico da democracia política traduzida na intenção de criar o direito como obra continuada de todos (BRASIL, 2003, p.23).

Bolaño é esclarecedor sobre essa incapacidade de apropriação por parte do cidadão de gamas específicas de informação:

Mas por mais que se amplie a quantidade de informação difundida, a diferença qualitativa que é a base de toda dominação não desaparece, pois o público está permanentemente privado de informação substantiva e permanecendo impedido de difundir suas próprias mensagens pelos meios de comunicação reservados ao capital e ao Estado (BOLAÑO, 2000, p. 52).

Essa falta de participação popular reside no fato da falta de uma cultura de regulação e no fato de que, isoladamente, o indivíduo não se sente instado a participar, sendo comum à participação apenas de associações organizadas.

Oliveira (1991), ressalta que nos países onde não existe essa tradição de participação adequada da sociedade civil, um dos grandes esforços do novo Estado é justamente criá-la. O autor cita, inclusive, o caso brasileiro ressaltando que nele a sociedade política sempre foi preponderante, especialmente devido ao capitalismo ter sido implantado de uma forma tardia no país o que dificulta a participação civil.

Se o referido relatório semestral, de 2003, da Ouvidoria da ANATEL já denuncia dificuldade de se estabelecer uma participação efetiva da sociedade nos processos da agência, pesquisa²³ do IDEC, divulgada em seu *site* em 17 de março de 2003 deixa clara a falta de interação entre as agências reguladoras e a sociedade.

Utilizando-se a tabela a seguir, de avaliação final de agências e órgãos, percebe-se que, levando-se em conta apenas as quatro agências reguladoras citadas (ANEEL, ANVISA, ANATEL e ANS), a ANATEL ocupa o terceiro lugar em desempenho, à frente apenas da ANS que recebeu a pior nota.

²³ Detalhes da pesquisa podem ser consultado no Anexo 1.

Se forem consideradas tanto as agências quanto os demais órgãos, a ANATEL passa a ocupar a quarta posição em termos de desempenho num total de sete instituições analisadas.

TABELA 7 – Final da Avaliação de Agências e Órgãos

ÓRGÃO	Existência de canais institucionalizados e condições para a participação dos consumidores	Transparência de acesso à informação e resultados da ação dos órgãos: atos, procedimentos e processos decisórios	Acesso à informação e resultados da ação dos órgãos	Divulgação do órgão e mecanismos de contato com os consumidores	Efetividade da atuação	AVALIAÇÃO FINAL	
ANEEL	3,3	7,0	6,4	8,3	REGULAR	5,8	REGULAR
ANVISA	3,8	4,0	7,2	5,8	REGULAR	5,6	REGULAR
INMETRO	2,3	1,5	6,8	6,5	REGULAR	5,1	REGULAR
ANATEL	4,8	6,8	6,9	6,0	RUIM	4,6	RUIM
Sec. de Def. Agropecuária	0,0	3,0	1,9	1,5	RUIM	2,9	MUITO RUIM
ANS	1,0	1,3	5,5	5,5	MUITO RUIM	2,7	MUITO RUIM
Banco Central do Brasil	0,0	1,5	5,1	6,0	MUITO RUIM	2,6	MUITO RUIM
<i>Média</i>	<i>2,1</i>	<i>3,6</i>	<i>5,7</i>	<i>5,6</i>	<i>4,0</i>	<i>4,2</i>	<i>RUIM</i>

Fonte: www.idec.org.br

Conforme observado acima, a ANATEL ficou com uma média final 4,6, o que dá uma classificação geral à agência de ruim. O que é mais crítico, no entanto, em relação a esses resultados é o fato de que os quatro itens citados nesse quadro referem-se a aspectos que medem a real participação da sociedade no processo de regulação:

- a) existência de canais institucionalizados e condições para a participação dos consumidores;
- b) transparência e acesso à informação e resultado da ação dos órgãos, atos, procedimentos e processos decisórios;

- c) acesso à informação e resultados da ação dos órgãos;
- d) divulgação do órgão e mecanismos de contato com os consumidores.

Em relação à existência de canais institucionalizados e condições para a participação dos consumidores, a ANATEL ficou com nota 4,8. Deve-se ressaltar porém, que as condições para essa participação existem, pelo menos as ferramentas, que são as consultas e audiências públicas. O problema reside no alcance dessas ferramentas numa população que não tem tradição de participação em processos desse tipo e, além do mais, é em sua maioria, excluída digitalmente, o que dificulta o acesso àquelas ferramentas. A questão reside, na verdade, no fato da agência não empreender, até o momento, maiores esforços para despertar o interesse nessa participação.

No que tange à transparência de acesso à informação e resultados da ação dos órgãos, atos, procedimentos e processos decisórios, deve-se levar em conta que a Biblioteca da ANATEL condensa a maior parte das publicações e produções da Agência, motivo pelo qual esse item tenha sido avaliado com nota superior ao anterior: 6,8. Interessante relatar que nesse caso específico e em relação ao ponto seguinte, que trata do acesso à informação e resultado da ação dos órgãos, na qual a ANATEL ficou com nota 6,9, a não publicação do Balanço 2002 e 2003 são um forte motivo, por si só, para diminuir a nota nesses quesitos.

A publicação dessa peça é fundamental pois ela permite uma visão mais clara de todas as ações adotadas pela agência e de sua efetividade, num formato (conforme pode ser percebido no balanço de 2001) que permite a qualquer cidadão interessado avaliar de forma objetiva seu desempenho.

A nota menor nesses dois itens pode ser decorrente justamente da falta de um documento (no caso citando a questão do balanço como um exemplo) que permita a qualquer pessoa entender a situação e atuação da agência, através de uma leitura simples e clara.

Isso remete a idéia de que o excesso de informação e, em especial aquelas de caráter extremamente técnico, podem ser tão prejudiciais quanto a falta de informação. Em relação a esse aspecto Bolaño é extremamente esclarecedor:

O excesso de informação, o bombardeamento de informações, que caracteriza em grande medida a situação atual do desenvolvimento capitalista, não elimina em hipótese alguma esse descompasso entre informação reservada (do interesse do capital e do Estado) e informação de domínio público, mas apenas ajuda a cobri-lo (BOLAÑO, 2000, p. 52).

Em relação à divulgação do órgão e mecanismos de contato com o cliente, o que se percebe pelo próprio relatório da Ouvidoria da ANATEL é que, primeiro, a agência não faz um trabalho pró-ativo em relação ao cidadão, de forma mais consistente estimulando uma maior participação. Segundo, os consumidores, em muitos casos, procuram outras entidades ou órgãos, como o PROCON, por exemplo, para enviar suas demandas em relação às telecomunicações, minando assim a possibilidade de arbitragem ou de simples atendimento por parte da ANATEL. Talvez por isso a nota tenha sido apenas 6,8.

O que se evidencia do exposto é que, **ao mesmo tempo em que a ANATEL possui os instrumentos para ampliar os espaços públicos, a participação da sociedade no processo ainda não se dá de forma plena.** Isto se dá, em grande medida, pela falta de cultura de regulação da sociedade que não se sente à vontade em participar desse processo e pelo fato da ANATEL ser pouco incisiva no ensinar e estimular as pessoas a buscarem a agência.

CONCLUSÕES

Ao final da década de 90 pode-se perceber a consolidação de uma grande reforma dos Estados Nacionais, que paulatinamente abandonaram o seu caráter interventor na economia. O que ocorreu, na verdade, foi uma mudança no modo de ação do Estado que, até os anos 80, era majoritariamente keynesiana (leia-se: intervenção direta), e passou a adotar uma postura gerencial e de intervenção indireta, via regulação e agências para-estatais, com poderes regulatórios, de fiscalização e de coerção.

A adoção de uma postura reguladora, em detrimento ao intervencionismo estatal forte não é fruto do acaso mas decorre de uma série de ocorrências no período.

Do ponto de vista econômico, as crises do petróleo forneceram grande contribuição para que as fontes de financiamento do Estado interventor se esgotassem. Além disso, a globalização dos capitais financeiros e sua extrema mobilidade, decorrentes de uma integração possível, via tecnologia, retiraram dos Estados parte do controle sobre alguns elementos macroeconômicos.

A resposta para essa crise foi de cunho neoliberal e pressupunha dois elementos básicos: desregulamentação e privatização, o que se traduz na adoção de um Estado mínimo.

O Estado ausente, porém, apesar de cogitado, não foi implantado em nenhuma nação do mundo. A crise da bolsa de Nova York, em 1929, já tinha demonstrado os riscos da confiança excessiva no mercado como único mecanismo de controle.

A proposta que surge, portanto, é a de um Estado Regulador. Esse Estado é capaz de garantir maior competição na economia, permitindo maior liberdade ao mercado, porém não esquecendo de agir com firmeza quando necessário. Sua intervenção não será na forma de produtor (até mesmo por que as privatizações ocorreram em larga escala), mas como regulador. E a regulação, com base em leis,

aprovadas pelo Poder Legislativo, e Decretos, aprovados pelo Poder Executivo, se fará via agências específicas, representantes do Estado nessa nova faceta.

Quais as vantagens que o Estado adquire ao mudar sua ênfase de interventor para regulador? Primeiro, desonera-se de atividades que não eram essencialmente ligadas ao serviço público. Segundo, com as privatizações, os governos diminuem parte das suas dívidas (algo verdadeiro na América Latina). E, por fim, o ponto mais importante, o Estado, ao adotar a sistemática de agências reguladoras, adquire postura gerencial, flexível e transparente, que irá lhe permitir adaptar-se da forma mais adequada ao surgimento de um novo tipo de sociedade, com uso intensivo de tecnologias de comunicação que potencializam a disseminação da informação para a sociedade.

A Sociedade da Informação, em Rede ou Pós-Industrial, coloca tanto desafios quanto oportunidades para o Estado.

Como desafios podem ser destacados: dificuldade de regular fluxos de informação em rede; crime internacional globalizado; reações de grupos contrários ao Estado e à Sociedade da Informação; exigência de maior transparência; e a idéia de aldeias globais e supranacionais, em detrimento do nacional e do local.

Esses desafios, para um Estado reformado e ágil, terminam por se configurar como oportunidades para sua reaproximação da sociedade. Não é por outro motivo que programas nacionais de criação e desenvolvimento da Sociedade da Informação têm sido elaborados e implementados por grande número de Estados Nacionais.

Quando os aspectos de cunho mais econômico se somaram às demandas da Sociedade da Informação, passaram a pressionar pela reforma do Estado Interventor. Mais que isso, demandaram que o Estado Regulador atuasse em acordo com dois elementos básicos: flexibilidade e transparência.

É por esse motivo que no Brasil se conduziu uma reforma gerencial do Estado. Essa reestruturação envolveu a abertura do mercado à concorrência, privatizações e regulamentação. O objetivo era, mais uma vez, desonerar o Estado e dotá-lo de maior capacidade de governança.

Isso implicou numa mudança profunda da conceituação de serviços públicos, levando inclusive à retirada do Estado de setores que outrora eram inevitavelmente considerados de seu exclusivo monopólio.

Em decorrência dessa lógica, o setor de telecomunicações do Brasil foi privatizado. O monopólio do Sistema Telebrás, que por mais de vinte anos estruturou as telecomunicações no país, foi desmembrado e entregue à iniciativa privada. Permitiu-se também a participação de grupos estrangeiros na aquisição das empresas do sistema, o que possibilitou a injeção na economia nacional de capitais e tecnologias de outros países.

Fundamental para os negócios e para o desenvolvimento do país, o setor de telecomunicações é também primordial para a constituição da Sociedade da Informação, sendo parte imprescindível de sua infra-estrutura. É, portanto, um setor que deve operar com eficiência máxima, buscando a inovação tecnológica e resguardando os interesses da sociedade.

Dentro da reforma que se processou no setor surgiu um órgão regulador, a ANATEL, que têm a missão principal de assumir o lugar de coordenação das telecomunicações, em lugar do Estado. Ela deve ser a guardiã dos interesses da sociedade, mas ao mesmo tempo estar atenta às necessidades do mercado.

Foi em decorrência dessa preocupação com a garantia de que o interesse público, que outrora era resguardado diretamente pelo Estado, de maneira centralizada, continuasse presente, que se buscou avaliar se **a ANATEL possui os meios para**

representar o Estado no setor de telecomunicações, de maneira adequada à constituição da Sociedade da Informação no Brasil.

A primeira constatação do trabalho de investigação que fundamenta esta dissertação é a de que, de fato, a ANATEL é concebida como um ente que deve representar o Estado. Isto é demonstrado à exaustão nos capítulos 1 à 4. Na base da concepção da agência está a reformulação dos Estados Nacionais, que se deslocaram de um caráter interventor para regulador. E neste percurso conceitual chegam a uma nova forma de representação do Estado: as agências reguladoras.

O trabalho investigou, igualmente, a capacidade da ANATEL representar o Estado Nacional que a criou. A conclusão, detalhada no capítulo 5, é a de que ela é dotada dos meios para que faça essa representação de forma adequada. O quadro comparativo entre teorias de regulação e a Lei Geral de Telecomunicações, de 1997, demonstra que para cada item previsto na teoria, existe correspondência legal. Portanto, a hipótese que avalia se **em termos de legislação a ANATEL é dotada de uma estrutura que lhe permite o cumprimento de seus objetivos estabelecidos na LGT e que estão de acordo com as premissas teóricas sobre regulação** mostra-se verdadeira.

No entanto, se as teorias e leis são excelentes balizadoras e indicadoras de rumos, colocá-las em prática é essencial para que haja uma real representação do interesse público.

Não existe melhor indicador dessa representação do que a participação efetiva da sociedade no processo de regulação. A pesquisa demonstrou que a ANATEL dispõe de uma série de dispositivos que ampliam as possibilidades de sua interação com a sociedade. Dentre essas ferramentas destacam-se: Biblioteca da ANATEL; Consultas e Audiências Públicas; Comitês; Atendimento; e Salas do Cidadão, que são garantidas em lei e de fato estão disponíveis para toda a população. Esses instrumentos são imprescindíveis para que as informações relativas ao processo regulatório de

telecomunicações sejam disseminadas e compartilhadas e gerem uma maior participação da sociedade civil.

A agência, portanto, possui os meios para que a interação se dê de forma adequada e dados do Balanço de 2001 evidenciam o uso desses instrumentos, ainda que este não ocorra de forma plena. A adesão da população ainda é incipiente. Essa baixa adesão pode ser atribuída a alguns motivos:

- Falta de uma cultura de regulação mais sólida no país (em decorrência do pouco tempo de sua implementação);
- Falta de tradição de participação civil na sociedade brasileira;
- Falta de um trabalho de incentivo à participação por parte da agência.

Tais constatações e as evidências levantadas no capítulo 6, levam a **crer que ao mesmo tempo em que possui os instrumentos para ampliar os espaços de participação da sociedade, esta participação no processo regulatório ainda não se dá de forma plena**. O que confirma a segunda hipótese levantada.

Evidenciou-se, portanto, que a ANATEL possui os meios para representar o Estado no setor de telecomunicações e desempenhar seu papel na constituição da Sociedade da Informação. Esses meios estão explícitos tanto nos requisitos legais, quanto na sua prática. O problema é a baixa adesão e participação da sociedade no processo regulatório, o que pode levar tanto a uma deslegitimação da agência, quanto à geração de facilidades para que seja capturada por interesses privados.

Por fim, a conclusão deste trabalho permite supor que a sobrevivência da ANATEL e o aperfeiçoamento do desempenho de seu papel, na defesa do interesse público, dependem fortemente de pelo menos um fator: a conscientização da sociedade no sentido de ampliação e uso pleno de espaços de participação dos cidadãos nos processos decisórios da agência. Essa medida se faz urgente porque só assim se poderá fortalecê-la e, por conseqüência, também o Estado, garantindo assim a

manutenção, no longo prazo, de um setor tão importante para a Sociedade da Informação.

Como afirma Motta:

[...] caso as agências funcionem, viveremos uma era de eficiência e materialização dos direitos sociais; caso fracassem, teremos mais uma vez a frustração de estarmos, como povo e nacionalidade, distantes das mais importantes conquistas da humanidade. (MOTTA, 2003, p. 46)

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Márcio Wolhers, **A Reforma dos sistemas nacionais de telecomunicações: globalização e pressões para mudança** in INTERCOM – Rev. Bras. De Com., São Paulo, Vol. XVIII, nº 2, pág. 102-103, jul./dez. 1995

ANTONELLI, Cristiano. **The Economics of Information Networks**. New York: Elsevier Science Publishers, B.V, 1992

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, ed. 10, 2003

BORDIEU, Pierre. **Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal**. Rio de Janeiro: JorgeZahar Editor Ltda, 1998

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina**. São Paulo: Ed. 34, 1996 a, 360 p.

____ **A Reforma do estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997, 58 p. in Cadernos do MARE da reforma do estado.; v.1

BRASIL. Lei N.º 9.472, de 16 de julho de 1997. Lei Geral de Telecomunicações. **Agência Nacional de Telecomunicações**. Brasília, DF, 17 jul. 1997.

____. Agência Nacional de Telecomunicações. **Regimento Interno**. Brasília, DF, 2001.

____. Agência Nacional de Telecomunicações. **Relatório semestral ouvidoria**. Brasília, DF, 2003.

____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

____. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Sociedade da Informação no Brasil: Livro Verde**. Brasília, DF, 2000.

____. Ministério das Comunicações. **Exposição de Motivos N.º 231**. Documento de encaminhamento da Lei Geral de Telecomunicações. Brasília, DF, 1996.

BOLAÑO, César Ricardo Siqueira. **Políticas de Comunicação e Economia Política das Telecomunicações no Brasil: Convergência, Regionalização e Reforma**. 2ª ed. ARACAJU- SE:2003.

____ **Indústria cultural informação e capitalismo**. São Paulo: Hucitec/Polis, 2000

CARVALHO, Kátia de. **Informação e comunicação: novas fronteiras, novas estratégias**. in LUBISCO, Nídia M.L.; BRANDÃO, Lídia M.B. Informação e Informática. Salvador: EDUFBA, 2000, p. 119-142

CASTELLS, Manuel. **A era da informação: economia, sociedade e cultura. A sociedade em rede**. v.2, 3ª ed., SÃO PAULO: Paz e Terra, 2001. a

CASTELLS, Manuel. **A era da informação: economia, sociedade e cultura. O poder da identidade**. v.2, 3ª ed., SÃO PAULO: Paz e Terra, 2001. b

CAVALCANTI FADUL, Élvia Mirian. **Reforma do Estado e serviços públicos: transformação de um modelo ou adaptação de uma nova ordem?** In Revista de Administração, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 70-78, Jan-Mar. 1999

_____. **Redefinição de espaços e papéis na gestão de serviços públicos:** fronteiras e funções da regulação social. In RAC, v.1, n.1, Jan-Abr, p. 55-70, 1997

CHIAVENATO, Idalberto. **Os novos paradigmas.** São Paulo: Atlas, 2000.

DEL FIOLE, Raul Antonio; FERRAZ, José Eugenio Guisard. **National Telecommunications Planning in Brazil.** Butterworth & Co. (Publishers) Ltd, 1985

DYSON, Keneth; HUMPHREYS, Peter. Introduction: politics, markets and communication policies. In DYSON, K.. and HUMPHREYS, P.: **The political economy of communications.** Londres: Routledge, 1990, p. 1-33

DUNN, Donald A. **Developing Information Policy.** Telecommunications Policy, v. 6, n.1, p. 21-38, Mar, 1982

EGAN, Bruce L.; WILDMAN, Steven S. **Investing in the telecommunications infrastructure:** economics and policy considerations in Annual Review of the Institute for Information Studies. A National Information Network. Queenstown, MD: Institute for Information Studies, 1992

FARINA, Elizabeth Maria Mercier Querido; AZEVEDO, Paulo Furquim de; SAES, Maria Sylvia Macchione. **Competitividade: mercado, estado e organizações.** São Paulo: Editora Singular, 1997.

FREITAS, Florence Cavalcanti Heber Pedreira de. **A regulação das telecomunicações no Brasil.** Tese de doutorado. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2000

FURTADO, Rômulo. **Brazil's Digital Evolution of Telecomms.** Intermedia, Janeiro 1989, Vol. 17, N. 1, p. 30-34

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade.** São Paulo: Editora Unesp, 1991.

GOLDING, P.; MURDOCK, G. Culture, Communications, and political economy. In CURRAN, J. and GUREVITCH, **M. Mass Media and Society.** Londres: Edward Arnold, p.15-32

HABERMAS, Jurgen. **Mudança estrutural da esfera pública.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

_____. A Nova Intransparência: crise do Estado do Bem-Estar social e esgotamento das energias utópicas. In Novos Estudos, CEBRAP, n. 18, Set, 1987

HERSCOVICI, Alain. **Economia da cultura e da comunicação.** Vitória: Editora Fundação Ceciliano Abel de Almeida/UFES, 1995

JAMBEIRO, Othon. **Gestão e Tratamento da Informação na Sociedade Tecnológica.** in LUBISCO, Nídia M.L.; BRANDÃO, Lídia M.B. Informação e Informática. Salvador: EDUFBA, 2000, p. 207-232

JAMBEIRO, Othon; FERREIRA, Fábio. **Sociedade da Informação: múltiplas vozes, uma só estrutura (sobre o unbundling nas telecomunicações)** in JAMBEIRO, Othon, SILVA, Helena Pereira da. Socializando Informações, reduzindo distâncias. Salvador: EDUFBA, 2003, p. 179-202.

_____. **O Brasil na Sociedade da Informação: Estado Regulador e telecomunicações.** In Conexão – Comunicação e Cultura, UCS, Caxias do Sul, v.2, n.4, p. 103-117, 2003

KOSMIDIS, Michelle S. **Deployment of broadband infrastructure in the EU: is the state intervention necessary?**. Alexandria, USA: [s.n.], 2002

LEAL, Sayonara de Amorim Gonçalves. **Os mecanismos de controle público/social presentes no regulamento do setor de telecomunicações no Brasil: a Lei Geral de Telecomunicações e o regimento interno da Agência Nacional de Telecomunicações**. Dissertação de Mestrado. Brasília: UnB, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1989

MOTTA, Paul R. F. **Agências Reguladoras**. Barueri: Manole, 2003

MOSCO, Vicent. Repensando e renovando a economia política da informação. *Perspect. Cienc. Inf.*, Belo horizonte, v. 3, n.1, p. 97-114, Jul-Dez, 1998

MÜLLER, Jürgen. **Competition and Regulation in the Network Infrastructure Industries**: international experiences in telecommunications. OECD Conference on Competition and Regulation in Network Infrastructure Industries, Budapest, June 28 to July 1, 1994

MURDOCK, Graham. **The Mogul Empires**: media concentration and control in the Age of Convergence. In *Media Development*, XLI, p. 3-6

NOLL, Roger G.; OWEN, Bruce M. **The Anticompetitive Uses of Regulation: United States v. AT&T (1982)**. In: KWOKA JR, J.E.; WHITE, L.E. *The antitrust Revolution: the role of economics*. United States: Haper Colins, 1994. cap. 12.

OLIVEIRA, Carlos Afonso da Silva. **Privatização versus estatização**: um discurso para reafirmar uma hegemonia. In Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, v. 38, n. 198, p. 39-45, Jan-Mar, 1991

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Agências Reguladoras**. Rio de Janeiro: Impetus, 2003

PINHEIRO, Armando Castelar. **O Setor Privado na Infra-Estrutura Brasileira**. In Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 3, n. 5, p. 87-104, jun, 1996

PORTO, José Rubens Dória; POCHMANN, Márcio. **A informática e as telecomunicações no Brasil**. Campinas: 2000.

PRZEWORSKI, Adam. **Capitalismo e Social-Democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1991

PRZEWORSKI, Adam; WALLERSTEIN, Michael. **O Capitalismo Democrático na Encruzilhada**. Novos Estudos, CEBRAP, n. 22, Out, 1998, p. 8-28

RABI, Nidia Ines Albesa. **Privatização de serviços públicos**: uma perspectiva estratégica. Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, v. 43, n. 218, p.6-17, Jan-Mar, 1996

VILAS, Carlos M. **Seis Idéias Falsas Sobre a Globalização**. Estudos de Sociologia, ano 3, n.6, 1999, p. 21-61

VISCUSI, W. Kip. **Economics of Regulation and Antitrust**. 2. ed. Boston: MIT Press, 1995. 890 p.

ANEXOS

ANEXO 1 – Detalhe Pesquisa IDEC

[Veja o resultado da avaliação](#)

Nas décadas de 80 e 90 o Estado passou de provedor a regulador de inúmeros serviços públicos, alegando que a iniciativa privada teria condição de administrar tais serviços de forma mais eficiente.

Para fiscalizar, guiar, corrigir e suplementar as falhas do sistema de mercado, como a falta de competição, a assimetria de informação e a vulnerabilidade do consumidor, foram criadas as Agências Reguladoras.

Porém, uma pesquisa realizada pelo Idec com sete das principais agências (Aneel, Anatel, Anvisa, ANS, Inmetro, Banco Central E Secretaria de Defesa Agropecuária) mostrou que esses órgãos têm obtido um desempenho insatisfatório. Em quesitos como transparência, efetividade em prol dos consumidores e mecanismos para solução de problemas, o melhor conceito obtido foi regular.

Veja a seguir um resumo sobre os principais resultados da pesquisa e as orientações para que o consumidor entre em contato com as agências.

Objetivo do trabalho

1. Avaliar a atuação das agências e órgãos governamentais que atuam na regulação econômica, na regulamentação técnica e na fiscalização de produtos e serviços ofertados ao consumidor;
2. Comparar as agências e órgãos governamentais para determinar aspectos positivos e negativos da sua atuação, visando gerar uma competição positiva de práticas e posturas entre eles;
3. Tornar as funções e responsabilidades das agências e dos órgãos mais claras para a sociedade e para o consumidor, assim como os meios de acessá-los;
4. Gerar informação sobre as expectativas do consumidor em relação a esses órgãos, bem como sugerir aperfeiçoamentos na sua atuação;
5. Iniciar um processo sistemático de avaliação da evolução de setores importantes para o consumidor e da atuação das instituições governamentais responsáveis.

ÓRGÃOS	SETOR DE ATUAÇÃO	TIPO DE ÓRGÃO	REGULAÇÃO ECONÔMICA	REGULAM. TÉCNICA	FISCALIZAÇÃO
Aneel	energia elétrica	autarquia especial	X	X	X
Anatel	elecomunicações (telefonia fixa, móvel, TV por assinatura...)	autarquia especial	X	X	X
Anvisa	alimentos, medicamentos, domissanitários, produtos para a saúde, portos, aeroportos e fronteiras	autarquia especial	X*	X	X
ANS	planos de saúde	autarquia especial	X	X	X
Inmetro	produtos	autarquia		X	X
Banco Central	financeira (bancos, consórcios...)	autarquia	X	X	X
Sec. de Defesa Agropecuária	alimentos de origem animal, vegetal, bebidas, agrotóxicos, etc.	autarquia		X	X

*Apenas para medicamentos

Quais devem ser as diretrizes dos órgãos na visão do Idec

a. Transparência e controle social: Possibilidade de acesso às informações sobre a atuação do órgão e sobre o setor, incluindo a existência de mecanismos que permitam ao consumidor participar das decisões e do aperfeiçoamento do setor.

b. Capacidade e efetividade: Atuação do órgão na execução das suas atividades, tanto em relação ao setor regulado como em relação ao consumidor individual.

c. Comprometimento com a sociedade e com os consumidores:

Reconhecimento do papel que o órgão exerce e sua importância em relação à sociedade brasileira e aos consumidores

Metodologia

A avaliação das agências reguladoras e órgãos de regulamentação de bens e serviços foi desenvolvida com base nas diretrizes anteriormente expostas. Para efetuar a avaliação foram definidos cinco itens, desdobrados em 40 critérios:

1. Efetividade na atuação em prol dos consumidores na regulamentação e na fiscalização: atuação do órgão em prol do consumidor por meio de regulamentação e pela repressão aos abusos e infrações cometidos.

2. Transparência de atos, procedimentos e processos decisórios: acesso aos documentos que permitam aos consumidores e aos cidadãos acompanhar as propostas de regulamentação e as posições dos outros envolvidos.

3. Divulgação do órgão e mecanismos para recebimento e resolução de problemas dos consumidores: verificação de como o órgão dá publicidade sobre a sua existência e dos mecanismos disponíveis para o consumidor acessá-lo.

4. Existência de canais institucionalizados e condições para a participação dos consumidores nas decisões e no controle social: verificação das instâncias e mecanismos que permitam ao consumidor participar e acompanhar as ações e decisões dos órgãos.

5. Acesso à informação, legislação, dados do setor, atividades e resultados da ação dos órgãos: possibilidade de acompanhamento dos impactos e resultados que a atuação dos órgãos causa nas empresas e nos consumidores.

Critérios adotados pela pesquisa

1. Efetividade na atuação em prol dos consumidores na regulamentação e na fiscalização: avaliação feita com base na experiência do Idec e no histórico do órgão e do setor, segundo:

- os problemas no setor;
- a emissão de regulamentação que proteja o consumidor;
- a repressão aos abusos e infrações das empresas.

2. Transparência de atos, procedimentos e processos decisórios:

2.1. Verificação se a realização de consulta pública é procedimento padrão para emissão de regulamentos;

2.2. Facilidade de acesso às consultas e aos documentos;

2.3. Documentos disponíveis nas audiências e consultas públicas:

- proposta de legislação
- contribuições recebidas e em tempo real
- notas explicativas
- estudos de impacto da proposta
- resposta às sugestões encaminhadas e justificativa das decisões
- arquivo das audiências realizadas e das contribuições recebidas

2.4. Disponibilidade das atas da direção colegiada ou das decisões da direção

3. Divulgação do órgão e mecanismos para recebimento e resolução de problemas dos

consumidores:

3.1. Divulgação do órgão e suas funções

- publicidade sobre o órgão e formas de contato além da internet
- educação sobre os direitos dos consumidores

3.2. Existência de telefone de acesso fácil e gratuito

3.3. Página na Internet

3.4. Postos de atendimento descentralizados em estados e municípios

3.5. Contatos para envio de fax e cartas

3.6. Facilidade para o consumidor apresentar queixas e dúvidas

4. Existência de canais institucionalizados e condições para a participação dos consumidores nas decisões e no controle social:

4.1. Existência de ouvidoria com relatórios atualizados e disponíveis

4.2. Existência de sistemas independentes de avaliação do órgão

4.3. Conselhos e instâncias com participação dos consumidores

- disponibilidade de atas e documentos do conselho
- escolha dos representantes de forma aberta e transparente

4.4. Realização de audiências e debates públicos descentralizados

4.5. Apoio à participação dos consumidores com a disponibilidade de recursos, financiamento e realização de capacitação

5. Acesso à informação, legislação, dados do setor, atividades e resultados da ação dos órgãos

5.1. Meios de divulgação

- Internet
- Relatórios com resultados e avaliação do setor
- boletins impressos/ eletrônicos

5.2. Tipos de documento e informações disponíveis

- legislação relacionada ao órgão e ao setor
- notícias da área com banco de dados
- reclamações dos consumidores e dados do atendimento dos órgãos
- infrações, processos administrativos, apreensões, recall, empresas/ produtos com problemas
- inadimplência, aumentos de tarifas, cortes, informações financeiras (quando aplicável)
- indicadores de qualidade e/ou universalização

5.3. Informações sobre o órgão

- estrutura e áreas
- pessoal, diretores e contatos
- orçamento e execução
- contrato de gestão e/ou metas

Resultados

1. Efetividade da atuação - Clique [aqui](#) para ver o resultado de cada uma das agência reguladoras avaliadas.

2. Existência de canais institucionalizados e condições para a participação dos consumidores

Nesse aspecto destaca-se a Anatel, que possui na sua legislação dispositivos que permitem uma maior participação de representantes dos consumidores nas instâncias consultivas da agência. Contudo há uma predominância de representantes empresariais, até como representantes dos usuários! Além da Anatel, apenas a Anvisa e a ANS possuem dispositivos institucionalizados, como conselhos e comitês, para participação dos consumidores, porém esta última não disponibiliza atas ou agendas das reuniões do conselho. A Aneel, com um pouco mais de frequência, e a Anatel foram as únicas agências que realizaram audiências públicas descentralizadas.

Cada órgão que possui uma ouvidoria também tem um entendimento próprio do seu significado. Para o Inmetro e a Aneel, a ouvidoria é um canal de contato com o consumidor. Para a Anatel é uma instância independente de crítica ao órgão, com relatórios disponibilizados ao público. O Inmetro e a Anvisa não disponibilizam relatórios, enquanto na Aneel apenas existem dados de reclamações e atendimento ao público, porém desatualizados (de 2000) e agrupados por regiões brasileiras. A ouvidoria da ANS é uma incógnita, pois não há indicação de pessoa responsável ou de formas de contato, apesar de constar do organograma da agência e da lei de criação. O Banco Central e a Secretaria de Defesa Agropecuária não possuem ouvidoria.

Nenhuma agência proporciona, de modo institucional, recursos para que os consumidores ou suas organizações sejam capacitados e tenham condições de avaliar de forma independente o trabalho desenvolvido pelo órgão e possam representar os interesses dos consumidores nas discussões de temas de interesse. Cabe mencionar que o Código de Defesa do Consumidor, no artigo 5º, inciso V e a Lei de Concessões, no artigo 29, inciso XII, cita explicitamente a necessidade de estímulos à formação de associações de defesa dos consumidores e usuários.

3. Transparência de atos, procedimentos e processos decisórios

A Aneel e a Anatel foram, respectivamente, as agências com maior transparência nos seus procedimentos, principalmente devido à disponibilização das consultas públicas e a disponibilidade das contribuições enviadas, permitindo-se que todos os interessados possam conhecer as demais posições em cada tema. Isso é feito quase em tempo real na Aneel e apenas após o encerramento da consulta na Anatel. A Anatel destaca-se por disponibilizar com alguma frequência os relatórios de avaliação das contribuições recebidas, mas não estão disponíveis em muitos casos. O Inmetro não possui nenhum dispositivo que permita ao consumidor comum acompanhar e participar do processo decisório dos regulamentos, apesar dos regulamentos passarem por discussão em grupos de trabalho com as entidades envolvidas no tema. Nos temas de interesse do consumidor o Banco Central realizou apenas a consulta sobre o "Código do Consumidor Bancário".

A ANS não possui, até o momento, um arquivo on-line das consultas realizadas, apesar de aparentemente estar implantando esse dispositivo no site. Essa agência realiza raras consultas públicas, divulgando a maioria das suas normas como resoluções ou súmulas, sem registro em ata ou justificativa das decisões, o que a torna a pior nesse item.

4. Acesso à informação, legislação e resultados da ação dos órgãos

O principal problema encontrado foi a indisponibilidade de dados e análises sobre o setor de atuação dos órgãos, tais como inadimplência e corte (energia elétrica e telefonia), avaliação dos aumentos de tarifas bancárias, penalidades aplicadas às empresas, realização de recalls e recolhimento de produtos. As reclamações dos consumidores, quando existentes, são apresentadas de forma fragmentada e sem uma série histórica, dificultando uma visão geral do setor e sem incluir os problemas apresentados em Procons e nos órgãos estaduais delegados. A maior parte dos órgãos disponibiliza a legislação do setor, porém no site da ANS é difícil localizar o regimento interno da agência. A Anvisa teve o melhor desempenho neste aspecto. O outro extremo ficou com a SDA, que praticamente não presta contas dos resultados da sua atuação ao público.

5. Divulgação do órgão e mecanismos para recebimento e resolução de problemas dos consumidores

Esse item tem como destaque a Aneel pela obrigatoriedade, devido à regulamentação, das distribuidoras de energia elétrica estamparem nas contas o telefone de contato da própria empresa e da agência, além do contato da agência estadual conveniada quando existir. Os outros órgãos não se mostraram preocupados em divulgar os seus meios de contato. Por exemplo, as contas dos serviços de TV por assinatura e das empresas telefônicas não indicam os contatos da Anatel e, por vezes, sequer indicam o número do atendimento ao público da empresa. Nessa mesma linha as contas e boletos de planos de saúde seriam um excelente canal para mostrar o contato da ANS, assim como os extratos bancários para o Banco Central. A Anvisa, a SDA e o Inmetro podem se utilizar outros meios para mostrar ao consumidor os seus canais, incluindo boa parte dos produtos fiscalizados por eles.

Um aspecto importante foi a verificação da existência de um telefone com ligação gratuita (0800), aliado à facilidade com que o consumidor poderia tirar uma dúvida ou apresentar uma queixa ao órgão. Neste aspecto apenas verificou-se se os procedimentos do órgão não dificultariam demasiadamente o contato do consumidor, não se realizando ainda um teste exaustivo sobre a qualidade desse serviço. Os órgãos que possuem 0800 são a Anatel, Aneel, ANS e o Banco Central. A Anvisa possui um 0800 apenas para medicamentos e um número comum para contatos gerais dos consumidores, assim como a SDA, apesar do Ministério da Agricultura possuir um telefone gratuito para os agricultores (0800-611995). O Inmetro possui um número de ligação paga (0300), dificultando o acesso do consumidor de algumas regiões ao órgão.

Conclusões e recomendações

O presente trabalho permitiu obter um retrato sobre como a implantação das agências e as mudanças proporcionadas pela reforma do Estado afetaram os consumidores.

1. A média geral do conjunto das agências foi de 4,2, considerada Ruim. Os piores desempenhos foram os do Banco Central, da ANS e da Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, respectivamente, considerados muito ruins. A Anatel foi considerada Ruim, com 4,6. Três agências foram consideradas regulares: Aneel, Anvisa e Inmetro.
2. As agências criadas há pouco tempo, com exceção da ANS, apresentaram uma tendência de melhor desempenho pelo fato de incorporarem alguns mecanismos de transparência e disponibilidade de informações que lhes deram melhor pontuação. Por outro lado, cabe a ressalva ao Inmetro que é mais antigo, mas que em 1998, passou a ser uma agência executiva, e que demonstrou mais efetividade do que algumas agências novas, mas carece de melhoria na transparência e processos decisórios.
3. Há áreas de atuação concorrente e/ou complementar, como as de alimentos e bebidas, agrotóxicos e drogas veterinárias, que deveriam ter programas integrados entre os vários órgãos e agências para maior efetividade e transparência.
4. Não há uma articulação com os órgãos e entidades civis de defesa do consumidor. O fato do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, previsto no artigo da Lei 8078/90, não ter sido efetivamente implementado, até hoje, contribui para essa desarticulação.
5. Falta um efetivo controle social sobre esses órgãos, com espaços e mecanismos institucionais de apoio à participação e capacitação dos consumidores, visando uma contraposição à pressão exercida pelos interesses corporativos. Outros mecanismos de controle social (Congresso Nacional, Tribunal de Contas, entre outros), não considerados nesta avaliação, devem também ser reforçados.
6. Falta de transparência plena sobre a atuação dos órgãos e os seus processos de decisão e extrema dificuldade do cidadão em obter dados e informações sobre os setores regulados e sobre os órgãos reguladores para exercer atuar no controle social.
7. Falta de uma diretriz política e de uma orientação estratégica única, que podem ser implantadas por meio de legislação, que discipline os procedimentos de transparência, participação e controle social nas agências e órgãos reguladores.