



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES - CCHLA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA – PPGS**

**PROJETO POLÍTICO E AS AGÊNCIAS REGULADORAS NO
BRASIL: o caso da Anatel nos governos Fernando Henrique Cardoso
(1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)**

João Pessoa - PB
2015

FABIANO BRITO DOS SANTOS

**PROJETO POLÍTICO E AS AGÊNCIAS REGULADORAS NO
BRASIL: o caso da Anatel nos governos Fernando Henrique Cardoso
(1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Sociologia, sob a orientação do Professor Dr. Rogério de Souza Medeiros.

João Pessoa - PB
2015

S237p Santos, Fabiano Brito dos.
Projeto político e as agências reguladoras no Brasil: o caso da Anatel nos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) / Fabiano Brito dos Santos.- João Pessoa, 2015.
206f. : il.
Orientador: Rogério de Souza Medeiros
Tese (Doutorado) - UFPB/CCHL
1. Sociologia política. 2. Políticas públicas. 3. Regulação.
4. Telecomunicações. 5. Institucionalismo histórico.

UFPB/BC

CDU: 316.334.3(043)

Dedico esse trabalho a:

A Ilza Brito dos Santos, minha mãe!

AGRADECIMENTOS

Este trabalho foi possível devido à contribuição de diversas pessoas e instituições.

Agradeço à minha família, pelo apoio moral e financeiro, sem o qual eu não teria conseguido chegar até aqui.

Ao Professor Doutor Rogério Medeiros, orientador acadêmico, que no decorrer do curso possibilitou momentos de reflexão, a partir de uma orientação teórica e metodológica, que leva em consideração a responsabilidade e a atenção com o orientando, utilizando-se de uma prática republicana, na qual o doutorando é instrumentalizado ao desempenho técnico e autônomo de pesquisador. Sua orientação tornou possível a realização desta Tese.

À professora Simone Magalhães Brito e ao professor Maurício Sardá de Faria, que no período da qualificação foram fundamentais no desenho desta Tese, contribuindo com indicações teóricas e metodológicas.

Aos professores José Artigas, Alícia Gonçalves, Loreley Garcia e Marcos Ayala, pelas aulas e apresentações de temas e conteúdos fundamentais à Sociologia, que de forma mais direta, em alguns casos, possibilitaram o cumprimento desta jornada.

Ao professor Jorge Almeida, do Departamento de Ciências Políticas da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas (FFCH), e ao professor Othon Jambeiro, titular do Instituto de Ciência da Informação (ICI), ambos da Universidade Federal da Bahia (UFBA), orientadores acadêmicos, que sempre procuraram assumir a postura de formar ao invés de informar, fundamentais para que eu pudesse chegar até aqui.

A todos os professores e demais servidores do Programa de Pós-Graduação em Sociologia pelas contribuições e discussões em sala de aula ou nos corredores da UFPB, que, no decorrer do curso, de alguma forma, auxiliaram na realização deste estudo.

Aos amigos Hilton Coelho, Maurício Brito, Lucas Mais, Vanessa, Jesus, Daniela Franco, Luciana, Tiago Costa, Jean, Jair, Luis Flavio, Iacy Maia e Carla Patrícia, sem os quais esta Tese não se realizaria.

À CAPES e ao CNPq, que possibilitaram bolsas de estudo durante minha trajetória acadêmica, na graduação e pós-graduação, ambas fundamentais para a concretização desta Tese.

A todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram para a efetivação deste trabalho.

“Em certo sentido, a direita tem razão quando se identifica com a tranquilidade e com a ordem. A ordem é a diuturna humilhação das maiorias, mas sempre é uma ordem - a tranquilidade de que a injustiça siga sendo injusta e a fome faminta”.

Eduardo Galeano

RESUMO

Neste trabalho, como objetivo geral, buscamos investigar se há, como se constroem e como se efetivam concepções distintas de “regulação” no âmbito das políticas públicas e da gestão governamental entre os governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva – Lula (2003-2010). Para tanto, procedemos a uma investigação acerca do funcionamento da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) no período histórico correspondente aos dois governos. A busca pela compreensão acerca do desenvolvimento da política de regulação das telecomunicações brasileiras no governo FHC e suas (des)continuidades no governo Lula foi fundamental para a elaboração desta pesquisa. Além disso, objetivamos verificar se a regulação de telecomunicações é promovida pelo Estado a fim de estimular a competição nos mercados, bem como verificar como esse processo ocorre. Desse modo, tendo como suporte o aparato legal estabelecido e a identificação dos principais agentes definidores das políticas desse setor no Brasil, intentamos compreender como agem esses agentes e quais são os seus principais interesses, conflitos e projetos. Por fim, buscamos elementos que auxiliaram a compreensão da relação existente entre a Anatel (órgão estatal descentralizado) e o Governo Federal (como agente transitório no Estado).

Palavras-chave: Políticas públicas, Regulação, Telecomunicações, Institucionalismo histórico

ABSTRACT

In this study, the general objective, we seek to investigate whether there is, and how it is constructed different conceptions of 'regulation' within the framework of public policy and government management between the governments of Presidents Fernando Henrique Cardoso - FHC (1995-2002) and Luiz Inacio Lula da Silva - Lula (2003-2010). In order to do so, we conducted an investigation on the functioning of the National Telecommunications Agency (ANATEL) during the two governments. The quest to understand the development of the Brazilian telecommunications regulatory policy in the FHC government, and their (dis)continuity in the Lula government, are critical in the development of this research. In addition, it aimed to understand whether the regulation of telecommunications is promoted by the State in order to stimulate competition in the market and to identify how this process occurs. Thus, based on the analysis of the law and the the main policy agents within this sector in Brazil, we seek to understand how they act, what are their main interests, conflicts and projects, and finally, try to identify the elements that help to understand the relationship between Anatel (a decentralized state agency) and the Federal Government (as a transitional agent in the state).

Key words: Public Policies, Regulation, Telecommunications, Historical Institutionalism

RESUMEN

En este estudio, el objetivo general, buscamos investigar si existe, a medida que construimos y cómo actualizar diferentes concepciones de la "regulación" en el marco de las políticas públicas y la gestión de gobierno entre los gobiernos de los presidentes Fernando Henrique Cardoso - FHC (1995-2002) y Luiz Inácio Lula da Silva - Lula (2003-2010). Para ello, vamos a llevar a cabo una investigación sobre el funcionamiento de la Agencia Nacional de Telecomunicaciones (ANATEL) en el período histórico correspondiente los dos gobiernos. La búsqueda en la comprensión del desarrollo de las telecomunicaciones brasileñas política regulatoria en el gobierno FHC y sus (des) la continuidad en el gobierno de Lula, son fundamentales en el desarrollo de esta investigación. Además, su objetivo era determinar si la regulación de las telecomunicaciones es promovida por el Estado con el fin de estimular la competencia en los mercados, así, para ver cómo se precipita este proceso. Por lo tanto, con el apoyo del aparato legal establecido, y la identificación de los principales agentes que definen las políticas de este sector en Brasil, para entender cómo actúan, cuáles son los intereses principales, los conflictos y los proyectos y, por último, buscar los elementos que ayudan a la comprensión de relación entre Anatel (agencia estatal descentralizada) y el Gobierno Federal (como agente de transición en el Estado).

Palabras clave: Las políticas públicas, el Reglamento, las telecomunicaciones, el institucionalismo histórico.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADSL - *Assymmetric Digital Subscriber Line*
AFD - Administração de Alimentos e Medicamentos
Anatel - Agência Nacional de Telecomunicações
BTD - Agência de Desenvolvimento das Telecomunicações
CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CBT - Código Brasileiro de Telecomunicações
CC - Conselho Consultivo
CD - Conselho Diretor
CDUST - Comitê de Defesa dos Usuários dos Serviços de Telecomunicações
Cesp - Comissão Especial
CIC - Comissão Interestadual de Comércio
CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
Contel - Conselho Nacional de Telecomunicações
CRE - Conselho de Reforma do Estado
DAS - Cargos do Grupo - Direção e Assessoramento Superiores
Dentel - Departamento Nacional de Telecomunicações
Dnaee - Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica
DNC - Departamento Nacional de Combustíveis
EEs - Empresas Estatais
Embratel - Empresa Brasileira de Telecomunicações
ERs - Escritórios Regionais
EUA - Estados Unidos da América
FCT - Funções Comissionadas de Telecomunicações
FDA - *Food and Drug Administration*
FDIC - *Federal Deposit Insurance Corporation*
FFCH - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
FHC - Fernando Henrique Cardoso
FIA-USP - Fundação Instituto de Administração – Universidade de São Paulo
FITTEL - Federação Interestadual dos Trabalhadores em Empresas de Telecomunicações
FUNTTEL - Fundo pra Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações
FUST - Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações
PND - Programa Nacional de Desestatização
GEPICC - Grupo de Estudo de Economia Política da Informação, da Cultura e das Comunicações
GPICC - Grupo de Pesquisa em Informação, Comunicação e Cultura
GPPHCh - Grupo de Pesquisa em Processos de Hegemonia e Contra-hegemonia
ICC - *Interstate Commerce Commission* (Comissão de Comércio Interestadual)
ICI - Instituto de Ciência da Informação
IDEC - Instituto Nacional de Defesa do Consumidor

IFBA - Instituto Federal da Bahia
ITU - *International Telecommunication Union*
LAEPT - Laboratório de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas e Trabalho
LGT - Lei Geral de Telecomunicações
MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
Minicom - Ministério das Comunicações
MPC - Modo de Produção Capitalista
MTLT - Movimento dos Trabalhadores que Lutam pela Terra;
NUPHEC - Núcleo de Pesquisas em Humanidades, Educação e Ciências
ONG - Organização não governamental
ONGs - Organizações não governamentais
ONU - Organização das Nações Unidas
PDRAE - Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
PEC - Proposta de Emenda Constitucional
PFD - Programa Federal de Desregulamentação
PPGS - Programa de Pós-Graduação em Sociologia
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PT - Partido dos Trabalhadores
SINTTEL - Sindicato dos Trabalhadores em Telecomunicações
SMP - Serviço Móvel Pessoal
SOF - Secretaria de Orçamento Federal
STFC - Serviço Telefônico Fixo Comutado
TCU - Tribunal de Contas da União
TELEBRAS - Telecomunicações Brasileiras
TUPs - Telefones de Uso Público
UFBA - Universidade Federal da Bahia
UFPB - Universidade Federal da Paraíba
UIT - União Internacional de Telecomunicação

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Comparativo entre o Artigo 21 da Constituição de 1988 e a Emenda Constitucional nº 8 – p. 109

QUADRO 2 - Modificação do Artigo 21 da Constituição Federal de 1988 -
Flexibilização do setor de telecomunicações – p. 133

QUADRO 3 - Relação pós-pago x pré-pago – p. 142

QUADRO 4 - Blocos de Oposição (1995 a 2010) – p. 142

QUADRO 5 - Organograma da Anatel – p. 153

QUADRO 6 - Evolução dos Acessos do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) –
p. 171

QUADRO 7 - Densidade do STFC – p. 172

QUADRO 8 - Evolução dos TUPs – p. 173

QUADRO 9 – Plano de Universalização da Telefonia Fixa – p. 173

QUADRO 10 - Evolução dos Acessos do Serviço Móvel Pessoal – p. 177

QUADRO 11- Composição no Mercado - Serviço Telefônico Fixo Comutado -
Minutos Tarifários Nacional – LDN – p. 178

QUADRO 12 - Evolução da Competição – p. 178

QUADRO 13 - Composição da Força de Trabalho da Anatel – p. 179

SUMÁRIO

RESUMO

ABSTRACT

RESUMEN

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

LISTA DE QUADROS

INTRODUÇÃO 17

CAPÍTULO I 37

1 – SOCIOLOGIA, POLÍTICA E ANÁLISE INSTITUCIONAL: procedimentos teórico-metodológicos para análise dos percursos nos governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) 37

1.1 – INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO..... 37

1.2 – DISPUTA DE PROJETO POLÍTICO..... 42

1.3 – MUDANÇA POLÍTICA..... 53

1.3.1 MUDANÇA POLÍTICA NORMAL..... 54

1.3.2 MUDANÇA POLÍTICA ATÍPICA..... 55

1.4 – ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE REGULAÇÃO..... 56

1.4.1 - DESREGULAMENTAÇÃO E RE-REGULAMENTAÇÃO.... 57

1.4.2 - REGULAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO..... 59

1.4.3 - ALGUMAS NOÇÕES BÁSICAS EM REGULAÇÃO... 62

CAPÍTULO II 67

2 – TRANSFORMAÇÕES DO ESTADO E DO CAPITALISMO E SEUS IMPACTOS NAS TELECOMUNICAÇÕES BRASILEIRAS..... 67

2.1 - O ESTADO E AS AGÊNCIAS REGULADORAS.....	72
2.2 - A REFORMA DO ESTADO NO BRASIL.....	84
2.2.1 - A INAUGURAÇÃO DE UM MODELO GERENCIAL.....	84
2.2.2 ALGUNS ANTECEDENTES DA REFORMA DO ESTADO NO BRASIL.....	87
2.2.3 - RADICALIZAÇÃO DAS REFORMAS ESTRUTURANTES E REDEFINIÇÃO DO PAPEL DO ESTADO NO GOVERNO DO PRESIDENTE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO.....	88
2.2.4 - A REFORMA DO ESTADO NO GOVERNO FHC.....	90
2.3- AS TELECOMUNICAÇÕES BRASILEIRAS.....	97
2.3.1 - O CÓDIGO BRASILEIRO DE TELECOMUNICAÇÕES.....	99
2.3.2 - A REESTRUTURAÇÃO ADMINISTRATIVA PROMOVIDA PELOS MILITARES BRASILEIROS EM 1967.....	103
2.3.3 - O DECRETO-LEI nº 236.....	104
2.3.4 - A EMBRATEL.....	105
2.3.5 - A CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	106
2.4- TELECOMUNICAÇÕES E O GOVERNO DO PRESIDENTE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO - FHC (1995 – 2002).....	108
2.4.1 - O PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO DAS TELECOMUNICAÇÕES.....	108
2.4.2 - A EMENDA CONSTITUCIONAL nº 8.....	109
2.4.3 - A LEI GERAL DE TELECOMUNICAÇÕES.....	112
CAPÍTULO III.....	115
3 - AS AGÊNCIAS REGULADORAS E A ANATEL.....	115
3.1 - AS AGÊNCIAS REGULADORAS.....	116
3.1.2 - AS AGÊNCIAS REGULADORAS NA EUROPA.....	116
3.1.3 - AS AGÊNCIAS REGULADORAS NOS ESTADOS UNIDOS.....	118
3.1.3.1 - REGIME DE MERCADO.....	118
3.1.3.2 – REGIME CORPORATIVISTA.....	119
	120

3.1.3.3 - REGIME SOCIETAL.....	
3.1.3.4 - REGIME DE EFICIÊNCIA E REFORMA REGULATÓRIA.....	121
3.1.4 - AS AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL.....	123
3.1.5 - PROPOSTAS INICIAIS DE ALTERAÇÃO DE REGULAÇÃO.....	130
3.2 - FLEXIBILIZAÇÃO DO MONOPÓLIO DAS TELECOMUNICAÇÕES	131
3.3 – REGULAMENTANDO A TELEFONIA MÓVEL.....	141
3.4 - O PROJETO DE LEI nº 2.648/1996.....	145
3.5 - SOBRE O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO.....	146
3.6 - A ANATEL.....	151
3.6.1- O PLANO GERAL DE OUTORGAS.....	156
3.6.2 - O PLANO GERAL DE METAS PARA UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES.....	158
CAPÍTULO IV.....	160
4 - TELECOMUNICAÇÕES A PARTIR DO GOVERNO LULA.....	160
4.1 - ELEMENTOS ECONÔMICOS, POLÍTICOS E SOCIAIS.....	160
4.2 - AS TELECOMUNICAÇÕES – APROXIMAÇÕES ENTRE TEORIA E PRÁTICA.....	164
4.3 - EVOLUÇÃO DO ACESSO NA TELEFONIA FIXA.....	171
4.3.1 - DENSIDADE – TELEFONIA FIXA.....	172
4.4 - TELEFONES DE USO PÚBLICO – TUPs.....	173
4.5 - TELEFONIA MÓVEL.....	173
4.6 – EVOLUÇÃO DA COMPETIÇÃO.....	174
4.7 - GESTÃO DE PESSOAS.....	174
4.8 - INOVAÇÃO REGULATÓRIA DAS TELECOMUNICAÇÕES.....	178
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	183
REFERÊNCIAS	190
FONTES.....	197
APÊNDICE	200

INTRODUÇÃO

Esta Tese resulta de reflexões acerca das recentes modificações que vêm sofrendo o Estado brasileiro. Defendemos aqui, que no Brasil, o processo que levou à criação e consolidação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) se deu em um ambiente político favorável à sua implantação, ocorrido durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-2002), pois refletia a transformação do Estado brasileiro em uma correlação de forças que favorece à consolidação de políticas em moldes neoliberais, contrariando ideários democráticos constitucionais, duramente conquistados durante a Constituinte de 1987/88, além das práticas dos movimentos sociais.

Em um período que compreende o final da Ditadura Militar, que se iniciou em 1964 e prosseguiu até 1985, com a eleição indireta do Presidente José Sarney, fruto de uma intensa campanha dos movimentos civis com as Diretas Já, e se estende até a elaboração da Constituição de 1988, de um dado ângulo, temos um processo que se iguala a um paradoxo, pois, se de um lado, a sociedade brasileira estava, recentemente, vivendo uma experiência democrática mais abrangente, em que o ideário democrático e participativo era construído na prática por meio de demandas por políticas públicas almejadas por movimentos sociais; de outro, o Estado se encolhia, fortalecendo ainda mais os seus mecanismos de controle.

Nesse período, o Estado não buscava desenvolver suas funções de provedor, mas sim de regulador, no modelo apresentado como Estado Gerencial. Um Estado cada vez mais voltado para os interesses do mercado do que para os interesses públicos, o que explicita uma reorientação de sentido. Com isso, as máximas: “é preciso abrir o mercado” e “é preciso abrir o país” se fortaleceram, pois estavam particularmente ligadas a um modelo cultural, inspirado no Consenso de Washington e refletido em nossas recentes agências reguladoras.

O conhecimento desses fatos motivou o interesse pelo tema que vem se ampliando ao longo de nossa trajetória acadêmica. Na graduação em Ciências Sociais, realizada na Universidade Federal da Bahia¹ - UFBA, tivemos nosso primeiro contato acadêmico com essas questões ao integrar, como bolsista de iniciação científica, o Grupo de Pesquisa em Informação, Comunicação e Cultura - GPICC, coordenado pelo Professor Doutor Othon Jambeiro, titular do Instituto de Ciência da Informação – ICI, que analisava o desenvolvimento da regulação da comunicação no Brasil. No Mestrado, também em Ciências Sociais e na UFBA, realizamos uma pesquisa que resultou na Dissertação intitulada: *Anatel: regulação e telecomunicações no governo FHC*, sob orientação do Professor Doutor Jorge Almeida, lotado no Departamento de Ciência Política da instituição e Coordenador do Grupo de Pesquisa em Estudos de Processos de Hegemonia e Contra-hegemonia - GPEPHCh.

A pesquisa do mestrado foi orientada pela preocupação com as diversas transformações ocorridas na última década, envolvendo o ambiente regulatório das telecomunicações brasileiras: mudança da lei que regula o setor; criação da

¹ Para mais informações acadêmicas, consultar <http://lattes.cnpq.br/6475399824392517>.

Agência Nacional de Telecomunicações; competição; e privatização. Fatores que apontam para uma determinada relação com a telefonia celular, a Internet e a televisão por assinatura, por exemplo.

Como principais resultados da pesquisa desenvolvida no mestrado, verificamos que o monitoramento regulatório realizado pela Agência facilitou a monopolização e concentração de riqueza no setor, no período compreendido. Constatamos que os compromissos de universalização, de efetiva competição e da efetividade na prestação dos serviços não foram cumpridos, revelando-se, dessa maneira, uma dupla função da Anatel: a) garantir uma independência regulatória e; b) facilitar a competição de mercado. Além disso, o modelo neoliberal que pressupõe um Estado que estimule o mercado e transmute interesse público em interesse privado, fazendo com que esses interesses acabem concentrados nas mãos de alguns grandes conglomerados internacionais, permite entender, ainda mais, o funcionamento da Agência no que diz respeito a questões como: a defesa dos usuários; e a administração e punição dos abusos cometidos pelas prestadoras de serviços. Isso não significa, entretanto, transformar a Agência em uma espécie de “conselho do consumidor e/ou de usuários de bens e serviços”, mas que esses sejam um fim para o mercado e não o contrário.

A Anatel, no percurso estudado, servia muito mais como facilitadora do grande capital, contribuindo para a manutenção do *status quo*, pois, em certa medida, agia contra pequenas comunidades, limitando ou simplesmente suprimindo o direito à comunicação. Isso porque, se de um lado, permite o abuso econômico de monopólios regionais; de outro, coloca sobre a alcunha de piratas muitas transmissoras que são, na verdade, rádios comunitárias, como

relatado pelos entrevistados representantes de entidades de classe dos trabalhadores em telecomunicações e de associações comunitárias ouvidos durante a pesquisa do mestrado.

Hoje, no tempo de elaboração desta Tese, podemos encontrar alguns trabalhos acadêmicos a respeito do tema, porém os aspectos abordados nesses estudos geralmente dizem respeito, mais diretamente, à área do saber do vínculo institucional do pesquisador. Por exemplo, há enfoques na área do Direito, que estão preocupados com a viabilidade da norma em harmonia com outras existentes; na Administração, em que pode ser percebido um olhar dirigido às relações e aos mecanismos de gestão de processos e/ou de pessoas; e na Comunicação Social, em que os trabalhos são norteados por análises dos produtos culturais. Porém, no campo das Ciências Sociais, mais especificamente da Sociologia brasileira, o estudo envolvendo a disputa de projeto político e o impacto estrutural no desenho institucional da Anatel ainda está em uma fase inicial, haja vista o constatado nos encontros acadêmicos da área, como o da ANPOCS (2011) e ALAS (Chile, 2013).

Embora apresentem grande relevância para a ciência de um modo geral, esses trabalhos² não trazem um confronto com a legislação e a ação dos sujeitos que fazem da Anatel o que ela representa para a sociedade, ao menos não com a instrumentação teórica, metodológica e prática das Ciências Sociais, em especial da Sociologia e da Ciência Política, elementos que começaram a

²GÓIS (2006); SOBREIRA (2005); SOUZA (2007); PASSOS (2008); FREITAS (2000); LEAL (2001); COLNAGHI (2003); VENTURA (2004) e; SCHMIDT (2005).

ser tratados em minha dissertação. Além disso, não foram encontrados trabalhos que tratassem das ações desenvolvidas pela Agência a partir de uma análise comparativa da regulação do setor entre os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010). Assim, sob o olhar de teorias desenvolvidas nas Ciências Sociais, buscaremos contribuir com o debate sobre esse tema.

Desse modo, no Doutorado, realizado no Programa de Pós-Graduação em Sociologia – PPGS, da Universidade Federal da Paraíba – UFPB, sob a orientação do Professor Doutor Rogério de Souza Medeiros e como membro do Laboratório de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas e Trabalho – LAEPT/UFPB e do Núcleo de Pesquisas em Humanidades, Educação e Ciências – NUPHEC, do Instituto Federal da Bahia - IFBA, aprofundamos a discussão sobre a relação entre Estado e sociedade civil, a partir do estabelecimento de referenciais teóricos e metodológicos das Ciências Sociais, em especial da Sociologia e da Ciência Política.

O objeto de estudo desta Tese é a Anatel, órgão regulador criado como a primeira autarquia especial destinada a regular o setor de telecomunicações no Brasil. A Agência é formada, no que concerne à sua administração, por: um Conselho Diretor, principal instância de poder, pois é quem define e/ou aplica as políticas a serem utilizadas no âmbito das telecomunicações; um Conselho Consultivo, no qual ocorre a chamada participação institucionalizada da sociedade, limitada ao direito de voz, tendo como função principal a fiscalização das ações do

Conselho Diretor; e, por fim, a Ouvidoria, cuja função é fiscalizar e realizar relatórios semestrais a respeito da Agência³.

Ao estudar a relação entre o Estado e o setor de telecomunicações, é fundamental levar em conta a especificidade desse campo, uma vez que, no Brasil, as bases em que se levantaram as suas estruturas regulatórias, até bem pouco tempo, estavam mais ou menos como se encontravam já no governo provisório de Vargas (JAMBEIRO, 2001). O autor assevera que

[...] os sistemas regulatórios evoluíram, criando dispositivos legais para regular a relação trabalhista entre empregados e concessionárias dos meios, prevenir excessiva concentração de poder, licenciar frequências de rádio, TV e serviços telegráficos, garantir o avanço do desenvolvimento da telefonia fixa e móvel, e ainda buscar assegurar formas de competição econômica suficientes para frustrar o estabelecimento de monopólios (JAMBEIRO, 1997, p. 148).

Na atualidade, as formas mais comuns de interferência dos Estados nacionais no setor de telecomunicações são: concessão de licenças; controle de programação, no caso de emissoras de televisão e rádio; fiscalização das prestadoras de serviços de telefonia fixa e móvel etc.

No Brasil, o debate sobre regulação nas telecomunicações tem ocorrido, principalmente, dentro de um ambiente neoliberal, uma vez que as principais exigências dizem respeito à abertura do setor a investimentos estrangeiros, bem como ao fim do controle e da interferência do Estado. Por outro lado, cada vez mais vêm aumentando o debate e as discussões daqueles que são críticos dessa noção.

De acordo com o ideário neoliberal, há uma dissociação entre Estado e sociedade civil, pois as estruturas estatais tendem a ser mais comprometidas com as

³ Na prática, até agosto de 2009, foram realizados apenas sete relatórios, como divulgado na página eletrônica oficial da Anatel. O primeiro foi divulgado em março de 2000; o segundo, em dezembro de 2002; o terceiro, em agosto de 2003; o quarto, em dezembro de 2003; o quinto, que analisa o interstício de tempo de junho de 2004 a junho de 2005; e o sexto, que se refere ao período de julho a dezembro de 2007, além do último divulgado em agosto de 2009.

demandas do mercado. Na atualidade, isso se evidencia a partir da intensificação de convergências tecnológicas e de movimentos de monopolização de vários setores da produção, principalmente no que diz respeito às telecomunicações.

O modelo do novo liberalismo pressupõe que o espaço público democrático emerge naturalmente como consequência de ações livres e privadas, mais especificamente na arena do mercado. No caso das telecomunicações, elas

não se encontram apenas no centro da reestruturação industrial que se opera hoje a nível mundial, [...], mas são elementos centrais na definição do conjunto do padrão de desenvolvimento e do modo de regulação do capitalismo (BOLAÑO, 1997, p. 06).

Com essa identificação, torna-se *mister* realizar a análise das telecomunicações como um dos principais elementos “*neo*” do atual liberalismo, pois, em um panorama geral, seguindo essa premissa, o Estado deveria pôr-se à parte, em uma posição de não interferência, exceto no que diz respeito às questões morais, mas, ainda assim, atuando por intermédio de leis e normas, consubstanciando-se em antigas receitas da economia clássica (SMITH, 1973), o que, na prática, não ocorre.

Neste trabalho, como objetivo geral, buscamos investigar se há, como se constroem e como se efetivam concepções distintas de regulação no âmbito da gestão governamental entre os governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-2002) e Luís Inácio Lula da Silva – Lula (2003-2010). Para tanto, iremos proceder a uma investigação acerca do funcionamento da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) no período histórico correspondente aos dois governos. Dessa forma, outros desdobramentos se colocam para efetivação desse objetivo. Assim, investigar a fundação, a estrutura e o funcionamento da Anatel, no intuito de compreender os elementos constitutivos de seu aparecimento,

bem como entender o desenvolvimento da política de regulação das telecomunicações brasileiras no governo FHC e suas (des)continuidades no governo Lula, é fundamental na elaboração desta pesquisa.

A Anatel foi planejada, estruturada e inaugurada no governo FHC. Porém, foi no governo Lula que a atuação da Agência se consolidou. Compreender o desenvolvimento da Anatel nesses dois governos implica uma busca por identificar o órgão como um ente estatal consolidado, que tem sua agenda pautada de forma mais estrutural, ou como instrumento de governo, cuja ação está voltada para questões mais conjunturais, dependendo muito da atuação da administração central. Dessa forma, o problema a ser enfrentado neste projeto traduz-se na seguinte questão: Como a regulação das telecomunicações foi desenvolvida nos governos de FHC e Lula? A partir da qual, como refletido no título da Tese “Projeto Político e as Agências Reguladoras no Brasil: o caso da Anatel nos Governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), buscamos compreender as ações dos dois governos, no que diz respeito a seus projetos e práticas políticas, tendo a Anatel como *locus* de efetivação de uma faceta importante desses projetos e práticas, que a princípio, embora em disputa desigual, confluem perversamente.

Assim, buscamos caracterizar o desenvolvimento da Anatel a partir de uma perspectiva que a entende como órgão regulador que é movido por sujeitos, pois seu funcionamento ocorre a partir da legislação e das ações dos agentes ligados diretamente à Agência nos governos de FHC e Lula. Investigamos a fundação, a estrutura e o funcionamento da Anatel, a fim de compreender os elementos constitutivos do seu surgimento e da sua consolidação, assim como os horizontes que foram apontados, particularmente no setor de telefonia. Dessa maneira, foi

importante compreender o desenvolvimento da política de regulação das telecomunicações brasileiras no governo FHC e suas (des)continuidades no governo Lula.

Por fim, verificamos como a regulação de telecomunicação foi promovida pelo Estado com o intuito de estimular a competição nos mercados. A partir daí, identificamos os principais agentes definidores das políticas no setor de telecomunicações no Brasil durante o interstício de tempo aqui estudado.

Como já dito acima, há várias limitações na bibliografia sobre a Anatel em Ciências Sociais, em particular na Sociologia, de modo que acreditamos que uma Tese cuja pesquisa envolve um setor tão estratégico, como é o de comunicações, possa contribuir para superação desses limites. Além disso, é necessário expandir o debate e a integração de referenciais teóricos e metodológicos da Sociologia e da Ciência Política, que, neste trabalho, se ampliam dentro de uma discussão sobre cultura e projeto político, a partir da concepção do institucionalismo histórico.

Ademais, entender como funcionam os mecanismos de gestão utilizados pela Anatel para regular o setor de telecomunicações, bem como verificar o desenvolvimento da política de regulação no governo FHC e suas (des)continuidades no governo Lula é de suma importância para o entendimento, aprimoramento e fortalecimento das instituições oficiais.

Para tal, esta investigação propõe a realização de uma pesquisa por meio do método comparativo, o qual parte de um desenvolvimento hipotético, com uso de evidências culturais, para estabelecer uma conexão histórica, pois visa comparar resultados de desenvolvimento a partir da conexão de semelhanças e dessemelhanças. Com essa perspectiva, o estudo aqui proposto irá caracterizar dois

momentos de nossa história, relacionando Estado, governo e setor de telecomunicações.

Nesse aspecto, destaca-se a importância social da pesquisa e da Universidade em contribuir com uma análise crítica dessa relação. Ter essa compreensão é algo muito relevante para o desenvolvimento de nossa sociedade, pois traz à luz elementos da experiência que podem contribuir para decisões e ações futuras.

Além disso, o problema abordado nesta Tese, que busca entender como funcionam os mecanismos de gestão utilizados pela Anatel para regular o setor de telecomunicações, tanto no governo FHC, quanto no governo Lula, ganha especial destaque, uma vez que a forma de regular as telecomunicações foi rompida e redimensionada com a criação dessa agência. A regulação das telecomunicações brasileiras, que era inicialmente centralizada pelo Ministério das Comunicações, passou a ser realizada pela Anatel, uma autarquia especial, administrativamente independente, que tem autonomia em suas finanças e não se subordina hierarquicamente a nenhum órgão do governo, tendo suas decisões contestadas apenas judicialmente. Essa mudança acabou por transformar todo o setor de telecomunicações no Brasil, pois, de acordo com a lei, a Anatel funciona como um órgão descentralizado do Estado.

Nesse contexto, entender os processos que levaram à criação da Anatel inclui verificar as movimentações ocorridas no Brasil e no mundo a partir do final do século passado. Nesse sentido, faz-se necessária uma visão geral dos principais acontecimentos do período. Eric Hobsbawm faz uma análise histórica mundial muito interessante desse interstício de tempo, discutindo o contexto e os processos

históricos do século XX. Seu objetivo é “explicar por que as coisas deram no que deram e como elas se relacionam entre si” (HOBBSAWM, 1994, p. 13).

Assim como Hobsbawm, Evelina Dagnino, com seus estudos referenciais sobre projetos políticos na América Latina, busca designar a coincidência entre práticas e interesses políticos divergentes nos anos 1990, especificamente entre as práticas neoliberais e os interesses de forças políticas progressistas, tais como a diminuição do Estado e o aumento da participação política da sociedade civil. Além dela, podemos citar Edson Nunes que realiza uma importante análise do contexto social e político que marca a criação das agências reguladoras no Brasil.

Em relação aos diversos fatos cruciais ocorridos ao longo do tempo estudado, esses autores se mostraram fundamentais para o direcionamento desta pesquisa, pois oferecem importantes instrumentos de verificação de contextos que possibilitam ampliar o entendimento acerca da hegemonia capitalista. Assim, a visão desses autores possibilita uma discussão do capitalismo como sistema ativo e dominante, em aspectos mundiais.

Por outro lado, buscando uma visão mais específica sobre as estruturas nas quais estão montados os cenários político, econômico e social, recorreremos aos estudos desenvolvidos por Nicos Poulantzas (1984), para quem o Estado se apresenta, ao mesmo tempo, como produto e agente modelador das relações objetivas de classe. Segundo o autor, nessas relações, o papel dos aparelhos do Estado é o de manter a unidade e a coesão de uma formação social, concentrando e sancionando a dominação de classe, reproduzindo, assim, as relações sociais, isto é, as relações de classe. Para ele,

[...] este Estado se apresenta constantemente como a unidade propriamente política de uma luta econômica que

manifesta, em sua natureza, este isolamento. Ele aparece como representativo do “interesse geral”, de interesses econômicos e de concorrências e divergências que ocultam aos agentes, tal como estes vivem, seu caráter de classe. Por via de consequência direta e através de todo um funcionamento complexo do ideológico, o Estado capitalista oculta, sistematicamente, no nível de suas instituições políticas, seu caráter político de classe. Este Estado se apresenta como encarnação da vontade popular do povoação. É institucionalmente fixado como conjunto de “cidadãos”, “indivíduos” cuja unidade o Estado representa, e tem, precisamente, como substrato real, este efeito de isolamento que as relações sociais e econômicas do MPC⁴ manifestam (POULANTZAS, 1984, p. 52).

Porém, na busca por uma mediação entre a ideia de Estado em Poulantzas e os limites para entender o objeto, que engloba outros elementos, inclusive culturais, recorreremos à concepção de hegemonia elaborada por Antonio Gramsci, pois é no estudo da relação entre dominação e convencimento que a teoria gramsciana mais se caracterizou. Nesse sentido, a concretização do conceito de hegemonia é uma marca. Para Gramsci, a hegemonia representa uma ordem na qual certo modo de vida e de pensamento é dominante, de maneira que um conceito de realidade é difundido por toda a sociedade, em todas as suas manifestações institucionais e privadas, estendendo sua influência a todos os gostos, comportamentos morais, costumes, princípios políticos e religiosos, assim como a todas as relações sociais, particularmente em suas conotações morais e intelectuais (GRAMSCI, 1968).

A hegemonia pode ser definida como a capacidade de uma classe – aliada a outras classes ou frações destas – conquistar, manter e ampliar sua esfera de liderança sobre a sociedade como um todo e “ativamente ajustar a vida econômica social e cultural; as instituições educacionais, religiosas e outras ao seu domínio” (COUTINHO, 1999, p. 90).

⁴ MPC – Modo de Produção Capitalista.

Em Gramsci, o conceito de hegemonia compreende dois momentos: o da direção social, com a formação da vontade coletiva; e o da dominação, relativo à conquista do poder de Estado. Nesse “jogo” político, a classe dominante, ou aspirante ao domínio, é hegemônica quando consegue ser aceita como guia legítima, tonando-se a classe dirigente e obtendo o consenso da maioria da população diante das metas impostas à vida social e política de um país, assumindo, assim, seu papel de dominação (PORTELLI, 1977).

Concordando com Portelli, Almeida (2003) diz o seguinte:

[...] a hegemonia é uma combinação de liderança (ou direção moral, política e intelectual) com dominação. É exercida através do consentimento e da força, da imposição e da concessão, de e entre classes e blocos de classes e frações de classe. Esta pode se dar de forma ativa, como vontade coletiva, ou se manifestar de forma passiva, através de um apoio disperso ao grupo dirigente/dominante (ALMEIDA, 2003, p. 2-3).

Outro conceito fundamental a ser tratado neste estudo é o de regulação. Segundo Aglieta (1979) e Boyer (1990), a presença do Estado na economia é apenas um dos fatores que regulam a atividade econômica. Essa ação estatal, que se dá através de normas e regras elaboradas para a regulação setorial, deve ser chamada de regulamentação (SANTOS, 2008).

Para Mitinick (1989), uma definição adequada de regulação seria: “A regulação é a política administrativa pública de uma atividade privada⁵, com respeito a uma regra prescrita no interesse público” (Op. cit.: 29). Entretanto, como o processo de regulação tem um caráter dinâmico, pois é um processo e não meramente um resultado, uma definição melhor seria: “A *regulação é um*

⁵ Pode ocorrer também regulação intragovernamental, no sentido dos estatutos e normas que regem o Estado como um todo. Para um maior aprofundamento, ver Mitinick (1989).

*processo que consiste na restrição intencional da escolha de atividades de um sujeito e provém de uma entidade que não é parte direta, nem está estabelecida na atividade em questão”*⁶ (Op. Cit.: 29).

Por fim, dentre os conceitos destacados neste estudo, temos o de comunicação elaborado por Murilo César Ramos. Segundo ele, a comunicação configura “*um novo campo de estudo e intervenção política*” (RAMOS, 1996, p. 106), agregando três setores convergentes: meios eletrônicos de comunicação de massa, telecomunicações e informática.

A relação entre mídia e política será discutida a partir de autores como Jorge Almeida, Vinício de Lima e Denis de Moraes, que desenvolvem importantes estudos que nos auxiliarão na análise sobre a questão da regulação das telecomunicações na estrutura do Estado brasileiro nos diferentes períodos abordados por esta pesquisa (SANTOS, 2008).

Esses estudos constituem o referencial teórico que subsidiará o estudo proposto nesta Tese, que investiga a atuação regulamentadora da Anatel em dois períodos e governos diferentes. O método comparativo proposto aqui parte de uma construção de realidade hipotética, amparada em evidências socioculturais, para estabelecer uma conexão histórica, nesse sentido, busca comparar resultados de desenvolvimento a partir da conexão diante de semelhanças e dessemelhanças do comportamento regulatório da Anatel nos Governos FHC e Lula.

Além disso, como propomos uma análise de realidades empíricas que serão confrontadas com discussões teóricas acerca do tema, é importante também identificar as principais referências conceituais que fundamentam o debate sobre telecomunicações no Brasil. Dessa forma, os instrumentos e

⁶ Do original “*La regulación es un proceso que consiste en la restricción intencional de la elección de actividades de un sujeto, y proviene de una entidad que no es parte directa ni está involucrada en dicha actividad*”.

pressupostos servirão como lentes de análise dos dados encontrados. Com isso, aborda-se o novo modelo de regulação das telecomunicações no Brasil, por meio de uma investigação que adota um ponto de vista reflexivo e conceitual da efetividade desses pressupostos, amparada, principalmente, em um paradigma crítico.

Então, para atingir os objetivos propostos, será aprofundado o estudo do contexto político e histórico das diferentes leis que tratam do setor que foram produzidas ao longo do tempo. Vale ressaltar que essa legislação está sintetizada/consubstanciada no antigo Código Brasileiro de Telecomunicações, na nova Lei Geral de Telecomunicação, no Regulamento e no Regimento Interno da Anatel e no Regimento Interno do Conselho Consultivo, além dos relatórios da Ouvidoria e de outras leis construídas a fim de delinear o setor.

Por outro lado, a fim de refletir sobre os diversos agentes do setor de telecomunicações, foram realizadas entrevistas com representantes da Anatel, de entidades representativas dos trabalhadores em telecomunicações, de representantes de associações comunitárias, da assessoria jurídica e da ouvidoria da Anatel, que foram importantes para a investigação e a discussão propostas nesta Tese.

Para a realização dessas entrevistas, elaboramos um roteiro⁷ cujo intuito principal foi o de dialogar com atores e seus “olhares” sobre a Agência e a relação dela com o Estado e com a sociedade de maneira mais geral. Nesse roteiro, foram apresentadas questões que tinham o intuito de verificar as interpretações de agentes relacionados às telecomunicações a partir de sua vinculação institucional com determinado segmento do setor.

⁷ Em apêndice.

Foram realizadas 11 entrevistas. O critério da amostra utilizado foi o uso do roteiro de entrevistas semiestruturado (em anexo) com indivíduos que acompanharam de perto a ação da agência governamental, mantendo com esse campo uma relação com sua vida profissional e/ou política. Dessa maneira, realizamos a pesquisa tendo como fontes: Um Procurador Geral da República que atua na Anatel do Rio de Janeiro; Dois representantes da Ouvidoria em Brasília; Um representante da Anatel na Bahia e outro no Rio de Janeiro; um representante da Fittel (Federação Interestadual dos Trabalhadores em Empresas de Telecomunicações) em São Paulo (ex-membro do Conselho Consultivo); um representante do Sinttel (Sindicato dos Trabalhadores em Telecomunicações) do Rio de Janeiro (ex-membro do Conselho Consultivo) e outro do Sinttel da Bahia; Um técnico administrativo da Embratel e, um assessor parlamentar e um ex-técnico da Telebrás. Durante a realização do Mestrado em Ciências Sórias, cujo o tema da nossa pesquisa foi a análise da Anatel do governo FCH, foram realizadas oito entrevistas com representantes da Anatel, quatro na Bahia e quatro em Brasília. Essas entrevistas também se constituíram como instrumento empírico na realização dessa Tese.

A primeira abordagem com os entrevistados foi feita por contato telefônico, o que ocorreu com nove dos mesmos, os outros dois, as entrevistas foram agendadas a partir de contato direto em seus escritórios. Nessa primeira abordagem era explicado os fundamentos e objetivos da pesquisa. Por conta de facilitar e tornar mais fluída as informações prestadas por aqueles observadores privilegiados, do ponto de vista de nossos estudos, foi garantida a unanimidade. A partir desse momento eram entregues e explicadas as questões do roteiro de entrevista e agendado um nova data para realização da entrevista propriamente dita.

O roteiro de entrevista semiestruturada foi construído de acordo com os objetivos da pesquisa, bem como se escolheu essa modalidade pois permite uma maior interação com o pesquisado, que na relação face-face, além de prevenir que o transitar por outros caminhos, por mais luz que possa trazer para os estudos aqui propostos nos fizesse perder o foco, daí a importância de pautá-lo com base nos objetivos da pesquisa. Por outro lado, e não menos importante, a utilização da entrevista semiestruturada potencializa o acesso às informações que para alguns entrevistados são mais familiares que outro.

A pesquisa seguindo o roteiro serviu como um guia para a abordagem dos discursos dos representantes institucionais. Porém, não foi utilizado como um instrumento fechado, e sim para manter a discussão limitada a temas relacionados ao interesse desta pesquisa.

Essas entrevistas, juntamente com a análise de documentos oficiais, forneceram dados que subsidiaram a interpretação do discurso de diversos sujeitos que estão envolvidos diretamente no setor de telecomunicações brasileiro (representantes da Anatel, de empresas prestadoras de serviços de telecomunicações e de diretores de entidades de classe, ligadas aos trabalhadores).

Foi realizado também um levantamento de dados históricos, com o objetivo de identificar a trajetória do controle estatal na prestação de serviços de telecomunicações no Brasil. Em especial, foram investigados vários tipos de documentos oficiais que tratam de telecomunicações no Brasil, a exemplo do Decreto 21.111 de 1932, considerado o primeiro marco legal de nossas telecomunicações. Nesse sentido, foi analisado o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), como modelo anterior à criação da Anatel, a Lei Geral

de Telecomunicações (LGT), o Regimento Interno da Anatel, o Regimento Interno do Conselho Consultivo⁸ e os relatórios periódicos da Anatel, além do Decreto nº 4.733, de 10 de junho de 2003, que dispõe sobre políticas públicas de telecomunicações, todos disponíveis na Internet, na página eletrônica oficial da Agência.

O método utilizado, nesse caso, foi uma análise comparativa da nova legislação com a antiga, bem como a análise dos conteúdos existentes nessas legislações e que tratavam especificamente dos assuntos aqui discutidos.

Além disso, como nesta pesquisa analisamos as ações da Anatel nos governos FHC e Lula, foram estudados os relatórios da Ouvidoria e as atas das reuniões do Conselho Executivo da Agência produzidos no período investigado. O objetivo desse caminho foi verificar como o ente estatal se comportou institucionalmente em governos diferentes.

Como já referido, as abordagens teóricas e metodológicas seguidas aqui se situam no âmbito do institucionalismo histórico, que, como afirma Steinmo (2008), não é uma teoria específica, tampouco uma metodologia particular, pois é mais adequadamente entendida como um tipo de abordagem ou perspectiva analítica adotada por estudos nas Ciências Sociais, em especial no que diz respeito às mudanças sociais. Com essa abordagem, buscamos nos aproximar de questões empíricas da realidade, no sentido de verificar o processo histórico do surgimento das instituições como a Anatel e o modo como elas atuam no sentido de influenciar comportamentos e vice-versa. Sobre o institucionalismo histórico, diz-nos Steinmo:

⁸ Com relação às normas para o Conselho Diretor, estas são definidas no Regimento Interno da Anatel.

O institucionalismo histórico não é nem uma teoria particular, nem um método específico. É melhor entendido como uma abordagem para estudar a política e a mudança social. Esta abordagem se distingue de outras nas ciências sociais, e se aproxima de sua atenção para questões empíricas do mundo real, a sua orientação histórica e sua atenção para as maneiras pelas quais as instituições buscam estruturar e moldar o comportamento e os resultados (STEINMO, 2008, p. 118)⁹.

Alinhados a esta visão, propomos uma investigação que objetiva ser reflexiva e conceitual, que busca verificar a efetividade dos pressupostos acerca do tema, amparada em um paradigma crítico. Nesse processo, discutimos conceitos como o de Estado, regulação, hegemonia e neoliberalismo. Além disso, realizamos um estudo de caráter sociológico, político e histórico das legislações, antigas e em vigor, que tratam do tema, e a análise de entrevistas com representantes de entidades relacionadas à regulação do setor, inclusive da própria Agência.

Para apresentar todas essas informações, a Tese está estruturada em quatro capítulos. No Capítulo I, analisamos o institucionalismo histórico, em uma perspectiva de problematizar o estudo aqui proposto. O campo de referências teóricas e metodológicas oferecidas na base das discussões realizadas sob a luz do institucionalismo histórico nos oferece uma fundamentação sólida para a compreensão dos processos que fizeram parte da fundação e consolidação da Anatel como órgão regulador. Nesse Capítulo, fazemos também uma análise sobre projeto político e disputa de projeto, a partir, centralmente, dos estudos realizados por Evelina Dagnino sobre o processo de consolidação da democracia na América

⁹ Todas as passagens citadas diretamente a partir de textos publicados em línguas estrangeiras foram traduzidas livremente pelo autor e apresentadas em português ao longo de toda a tese.

Latina e no Brasil, em especial. Além disso, desenvolvemos um estudo conceitual sobre regulação.

No Capítulo II, são abordadas as diversas transformações pelas quais o capitalismo vem passando e seus impactos nos Estado nacionais, em suas economias, políticas e sociedades. Dessa maneira, o Estado é aqui analisado como uma relação social, tal como considerado no pensamento de Nicos Poulantzas. É feito também um levantamento histórico, além de uma contextualização social, política e legislativa do ordenamento das telecomunicações, partindo do Código Brasileiro de Telecomunicações de 1962 e indo até a ruptura com a Lei Geral de Telecomunicação – LGT de 1997.

No Capítulo III, abordamos o processo de surgimento e consolidação das agências reguladoras. Partindo desse ponto, passamos a analisar a constituição das agências reguladoras no Brasil e a construção da Anatel como modelo de agência mais bem estruturada no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, destacando suas atribuições, funções e divisões hierárquicas.

No Capítulo IV, discutimos as principais ações do governo Lula no que diz respeito às políticas públicas de telecomunicações, mais especificamente o setor de telefonia. Dessa maneira, consideramos as legislações e ações governamentais expressas em leis e em bibliografias especializadas que visam dar conta de uma análise do funcionamento e do comportamento da Agência nesses governos. Da forma como está estruturado o trabalho, a análise é realizada para ressaltar os aspectos de continuidade e ruptura com base na metodologia de análise dos documentos, das entrevistas e da literatura sobre o tema.

CAPÍTULO I

1 - SOCIOLOGIA, POLÍTICA E ANÁLISE INSTITUCIONAL: procedimentos teórico-metodológicos para análise dos percursos nos governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010)

Resumo: Neste capítulo, discutiremos a abordagem do Institucionalismo Histórico, com o objetivo de problematizar o estudo aqui proposto. O campo de referências teóricas e metodológicas caracterizado como Institucionalismo Histórico nos oferece uma fundamentação sólida para a compreensão dos processos relacionados à fundação e consolidação da Anatel como órgão regulador. Fazemos também uma análise sobre projeto político e disputa de projetos, centrando nos estudos realizados por Evelina Dagnino sobre os processos de consolidação das democracias na América Latina e no Brasil, em especial. Por fim, desenvolvemos conceitualmente a ideia de regulação.

1.1 Institucionalismo Histórico

De acordo com Pierson e Skocpol (2008), estudos mais recentes que envolvem o institucionalismo histórico verificam que ele tem acumulado análises que envolvem campos de conhecimento bastante amplos e que dizem respeito a diversas questões importantes, especialmente em períodos de transição, como a interação entre política doméstica e internacional ou o surgimento e

desenvolvimento de regimes econômicos, entre outros (PIERSON & SKOCPOL, 2008, p. 03).

Esses autores identificam três grandes campos de estudos na Ciência Política contemporânea que caracterizam os estudos no institucionalismo histórico: a) o estudo de questões amplas e baseadas em realidade concretas, motivo pelo qual se torna interesse de vários públicos e de outros intelectuais; b) a análise diacrônica, que busca desenvolver argumentos explicativos sobre questões e resultados importantes, tomando a sério o tempo, a partir da especificação de sequências que se traduzam em transformações e processos; e c) atenção para contextos e configurações, com vistas a formular hipóteses sobre os efeitos combinados de instituições e processos, o que alimenta o próprio campo de estudo. Esse panorama reflete grandes contribuições no que diz respeito à compreensão sobre os estudos que evoluem política e governos, assim como as políticas públicas de uma forma geral (PIERSON & SKOCPOL, 2008, p. 04).

O institucionalismo histórico utiliza estudos de caso que partem das instituições para explicar o comportamento estratégico dos indivíduos e grupos sociais em uma dada sequência e em certo momento da história. Essa escola vem experimentando uma nova fase de desenvolvimento metodológico graças à sua inclinação para estudos de instituições e processos concretos, bem como ao ecletismo teórico, o que vem contribuindo para ampliação de um campo de estudo que se retroalimenta.

Para a compreensão dos estudos que realizamos aqui, trabalhamos o institucionalismo histórico a partir de seu foco em explicações de variação de padrões, eventos e arranjos políticos importantes, também levando em consideração o comportamento humano. Além disso, nos interessa esse caminho teórico e

metodológico, embora leve em consideração o contexto imediato, porque ele privilegia as análises diacrônicas. Ou seja, considera que as coisas acontecem no tempo, em um lugar e com pessoas historicamente situadas (PIERSON & SKOCPOL, 2008, 05).

A busca e o rastreamento de processos históricos têm trazido fortes justificativas teóricas e metodológicas para investigações diacrônicas, pois implica não apenas olhar para o passado, mas analisar processos e seus desenvolvimentos durante o tempo. Obviamente, as investigações que se referenciam na história levam em consideração as condições e os limites de tempo, assim como os efeitos dos períodos, elencando questões relativas a causalidades. Assim, a partir da análise ampla de processos institucionais, que se dão de acordo com o tempo, podemos estabelecer estudos que ajudam a elucidar questões específicas e concretas da realidade (PIERSON & SKOCPOL, 2008, p. 05).

A busca por informações sobre a existência de relações causais deve, segundo os autores, ser apoiada não apenas por uma correlação entre duas variáveis, e sim por uma teoria que mostre por que essa conexão deveria existir, bem como os fatos e as evidências que permitem apoiar essa conexão teórica. Dessa maneira, o esforço para investigar processos sociais de um modo sistemático pode trazer contribuições no intuito de apoiar ou desafiar afirmações acerca da causalidade social. Por outro lado,

[e]l relativamente pequeño número de casos en muchos estudios histórico institucionales permite el tipo de examen detallado de procesos que puede facilitar la evaluación de aseveraciones sobre mecanismos causales. Además, las aseveraciones con fundamentos teóricos sobre relaciones causales generalmente implican relaciones temporales particulares entre variables, donde una precede a la otra, o las dos tienen lugar esencialmente al mismo tiempo (PIERSON & SKOCPOL, 2008, p. 07).

Nos estudos em que o entendimento das conexões de sentido ocorre a partir da identificação de processos dependentes de uma trajetória, a ordem dos eventos pode fazer uma diferença fundamental. Por esse motivo, os institucionalistas históricos que analisam padrões temporais de desenvolvimento político argumentam que o tempo e a sequência de eventos ou processos particulares podem ser muito importantes. Nesse sentido, podemos apontar a quase inércia do governo Lula em alterar o arranjo institucional das telecomunicações, pois as condições de funcionamento do setor foram estabelecidas em um tempo diferente daqueles em que as funções eram executadas, daí a dificuldade na modificação.

Dado el juego interrelacionado de preferencias y grupos de interés en la política, los diferentes patrones de desarrollo produjeron resultados distributivos muy distintos, dando forma a las luchas políticas contemporáneas por la provisión social. Cualquier intelectual que simplemente discuta estas luchas contemporáneas sin conocimiento de la historia que dio forma al terreno de las preferencias y los actores, estará dejando fuera gran parte de la relevancia causal para explicar la política y la hechura de las políticas contemporáneas (PIERSON & SKOCPOL, 2008, p. 07).

A noção de incremento em Ciência Política indica esse fator. No momento de criação de uma política pública, por exemplo, alguns cenários são previstos para a agência dessa política, e as mudanças nesse sentido podem ser utilizadas com incrementais, no sentido de ajuste político e não de mudança na política global.

Uma temporalização que se baseia no encadeamento de fatos e na identificação de sequências históricas é importante para entendermos os processos subsequentes, que têm seu lugar no tempo durante a vida política e social das instituições. Para Pierson e Skocpol (2008), os argumentos sobre dependência da trajetória (*path dependency*) e sua retroalimentação explicariam por que e quando a sequência pode ser importante no entendimento de determinadas instituições.

Ao mesmo tempo, tendo um foco específico na sequência de desenvolvimento institucional, esclarece as configurações dos processos dependentes da trajetória e que podem auxiliar na análise sobre mudanças e inércia na política. Nesse sentido, temos que os processos que dependem de uma trajetória podem funcionar para institucionalizar determinadas características políticas, que em última instância são vulneráveis diante de um evento ou processo emergente em uma etapa posterior do desenvolvimento político (PIERSON & SKOCPOL, 2008, p. 10).

O estabelecimento de sequências é importante não só por permitir a verificação das decisões coletivas em um dado período, mas também porque serve, potencialmente, para estudar qualquer processo social, no qual a retroalimentação significa a possibilidade de adoção de alternativas que foram anteriormente deixadas de lado, mas que agora são conscientemente utilizadas para entender seu transcurso no tempo.

Com relação ao tempo e às sequências de ações em uma política pública, podemos focar em conjunturas entendidas como efeitos de interações entre distintas sequências causais que se unem no tempo estabelecendo determinada configuração. Em outras palavras, as investigações no campo do institucionalismo histórico, frequentemente, estão interessadas primeiramente nas pré-condições estruturais, para depois chegar a resultados particulares, o que acontece por meio de um recorte temporal específico. Isso porque a história é processo, não ilustração (PIERSON & SKOCPOL, 2008, p. 11-12).

Para o estudo aqui pretendido, a atenção teórica dos processos históricos dada pelo institucionalismo histórico representa uma vantagem comparativa formidável, particularmente quando buscamos uma perspectiva que permita vincular

uma análise macroscópica que enfoque organizações e instituições específicas e concretas da realidade.

Outro elemento importante no institucionalismo histórico é a reflexão de que rotinas organizacionais têm um rol crucial na alocação de recursos e na estruturação de iniciativas, assim como nas opções e limitações enfrentadas por agentes públicos particulares. No que diz respeito ao balanço da posse de poder e dos recursos, as instituições são caracterizadas como produtos desenvolvidos a partir das lutas desses agentes, que possuem disposições diferentes de poder (PIERSON & SKOCPOL, 2008, p. 10).

Analisando a sequência de acontecimentos, podemos estabelecer as origens, os impactos, a estabilidade ou a instabilidade de grandes configurações institucionais. Dessa maneira, podemos explicar as características institucionais em si mesmas, além de outras variáveis que serviriam para outros estudos, a depender da pesquisa.

Por outro lado, as instituições tradicionais podem seguir, a partir de outros usos, dependendo de ações de grupos de poder ascendente. De qualquer maneira, é possível que as decisões originais atuem fundamentalmente no funcionamento atual da instituição (PIERSON & SKOCPOL, 2008, p. 17).

Path dependency, ou dependência da trajetória, significa que um país, ao iniciar um caminho institucional, aloca recursos, o que predispõe custos, que seriam aumentados caso a trajetória fosse revertida. Embora haja possibilidades de alteração, é sabido que as barreiras criadas em certos arranjos institucionais obstruirão, ou pelo menos dificultarão, uma reversão da escolha inicial. Por esse motivo, em momentos críticos no desenvolvimento de um país, de reestruturação produtiva e legislativa, estabelecem-se trajetórias amplas que são difíceis de

reverter. Porém, dentro delas, existirão novas possibilidades de escolhas para que haja mudança mais adiante, mas sem modificar o essencial, ou aquilo que não foi previsto (FERNANDES, 2002, p. 79).

[...] Conforme sugeriram incrementalistas Charles Lindblom, as rodadas futuras do *policy-making* se constroem tipicamente sobre as bases das rodadas anteriores e, por consequência, as consecutivas e seus *outcomes* tendem antes a incorporar muitos aspectos das políticas existentes do que a desenvolver formas totalmente novas de ação política. Embora possam acontecer mudanças dramáticas em políticas, é natural que ocorram apenas mudanças mais secundárias, porque a configuração geral dos processos políticos vigentes, a filiação no subsistema, as instituições políticas e outras instituições relevantes às políticas, as ideias políticas, os discursos e as estruturas (*frames*) e as capacidades e as restrições do Estado e da sociedade, não mudam de forma substancial no intervalo entre as iterações do ciclo.

[...]

[...] “dependência de trajetória” é uma expressão geral usada por economistas, sociólogos e outros para captar a maneira como as avaliações anteriores afetam as condições futuras [...]; em síntese, a expressão é uma espécie de senha para a ideia de que, na *policy-making*, “a história conta”. Isto é, a continuidade das políticas no tempo, por força de existência de “legados políticos”, limita a natureza e a extensão que os *policy-makers* têm para tomar decisões futuras [...] uma vez estabelecido, o sistema tende a se perpetuar, limitando a gama de escolhas ou a habilidade de forças tanto externas (“exógenas”) como internas (“endógenas”) para alterar essa trajetória. Em outras palavras, tão logo esteja estabelecida, a trajetória tende a “congelar” (“*lock-in*”) o estado anterior do sistema e o rumo de sua dinâmica (HOWLETT; RAMESH et PERL, 2013, p. 225-226).

Assim, o acompanhamento da política ao longo do tempo é importante para identificarmos os limites de determinadas afirmações teóricas. Dessa maneira, é significativa a ênfase dada à conjuntura e ao sequenciamento nos estudos realizados pela perspectiva do institucionalismo histórico, o que leva, inevitavelmente, a atenção para conexões temporais que envolvem processos sociais, ressaltando a importância de análises média e macro. Além disso, os

processos de dependência da trajetória e de rendimentos crescentes podem desenvolver e reforçar padrões particulares do mundo social nos atores e agentes da política.

Em relação ao sequenciamento, podemos compreendê-lo como uma configuração que envolve causa e efeito. Por esse motivo, podemos suspeitar, desde o início da investigação, que variáveis causais de interesses serão fortemente influenciadas por contextos maiores, tanto do ponto de vista cultural, quanto institucional. Transpondo essa discussão para os acontecimentos ocorridos no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, percebemos claramente como o contexto internacional, além da experiência cultural e institucional dos Estados Unidos, foram fundamentais na reestruturação produtiva e legislativa pela qual vem passando o Brasil nas últimas décadas.

Para além do uso de datas e lugares, os institucionalistas históricos frequentemente estabelecem limites sobre a aplicabilidade de seus argumentos causais. Esse posicionamento é adotado porque sua sustentação teórica visa explicitar as razões pelas quais variáveis aparecem e se combinam de certa maneira, mesmo que não possam ser combinadas da mesma maneira em períodos subsequentes. Assim, temos que uma determinada configuração ocorre em um momento determinado (PIERSON & SKOCPOL, 2008, p. 18).

Outra estratégia adotada pelos institucionalistas históricos é a justaposição deliberada de dois ou mais contextos, para mostrar como as variáveis de determinada conjuntura podem ser desenvolvidas de forma diferente quando ocorrem mudanças relevantes.

De acordo com Pierson e Skocpol (2008), os estudiosos em outras grandes tradições na Ciência Política, frequentemente, investem menos atenção nos

contextos que os institucionalistas históricos, em parte, porque suas análises estão centradas no estudo de relações micro, que envolvem o comportamento de sujeitos individuais, mas também porque se negam a ser confundidos como historiadores. Porém, os resultados seriam menos consistentes (PIERSON & SKOCPOL, 2008: 19).

A abordagem das grandes questões do mundo real, o acompanhamento de processos diacrônicos e a análise de contextos e ambientes institucionais são as características que definem o institucionalismo histórico como uma das principais estratégias de pesquisa na Ciência Política contemporânea. No que diz respeito ao perigo de serem capturados por uma discussão eminentemente abstrata, com foco na teoria, nas fontes ou nos dados de pesquisa, os institucionalistas históricos possuem uma tarefa mais fácil se comparada ao que fazem outros intelectuais, em tradições diferentes na Ciência Política. O motivo para isso seria que, dentro do campo do institucionalismo histórico, as questões envolvidas estão tão intrínsecamente relacionadas com o mundo real, concreto e substantivo, que garantem a realização dos estudos (PIERSON & SKOCPOL, 2008, p. 24).

A literatura alimentada por muitos institucionalistas históricos prevalece, em suma, caracterizada pelo pluralismo teórico e metodológico, o que desenvolve uma discussão mais ampla no próprio campo de estudos, além de introduzir verificações e dinamismo a sua abordagem da realidade. Assim, sinergia e pluralismo retroalimentam o campo de estudos em institucionalismo histórico, tornando esse campo teórico-metodológico uma estratégia de investigação coerente e frutífera (PIERSON & SKOCPOL, 2008, p. 26).

1.2 Disputa de projeto político

Os estudos realizados por Dagnino sobre democracia na América Latina apontam para questões importantes que nos auxiliarão na compreensão das configurações políticas do Brasil, particularmente no período que nos interessa: o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002) e o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2004 – 2010). Segundo a autora, existiria uma confluência entre o projeto político democratizante e participativo e o projeto neoliberal. O cenário de luta pelo aprofundamento da democracia no Brasil está profundamente marcado por essa disputa. Essa confluência seria perversa, pois em muitos aspectos os projetos utilizam o mesmo discurso, porém com consequências políticas e práticas bem diferentes (DAGNINO, 2004, p. 95).

A disputa de projeto político, que se dá em âmbito político e cultural, gera deslocamentos de sentido, que podem ser examinados com base em três noções, que auxiliam a compreensão dessa confluência perversa: a sociedade civil, a participação e a cidadania. A partir daí, a análise é utilizada para desenvolver implicações preliminares sobre o processo de ressignificação para as representações da política e da democracia (DAGNINO, 2004, p. 95).

Para Dagnino (2006), temos um processo de alargamento da democracia, que se expressa em uma crescente participação da sociedade em questões envolvendo as políticas públicas, assim como na criação de espaços de discussão e deliberação da coisa pública, tendo como principal referência o processo de construção e a essência da Constituição Federal de 1988, que legitima e incentiva a participação da sociedade civil (DAGNINO, 2006, p. 16).

Tendo como objetivo a expansão da cidadania e o aprofundamento da democracia, as forças políticas que conduziram o processo de reabertura democrática e a realização de uma nova Constituição no Brasil convergiram para um

projeto participativo e democratizante. O projeto, nas palavras de Dagnino, “*emerge da luta contra o regime militar empreendida por setores da sociedade civil, entre os quais os movimentos sociais desempenharam um papel fundamental*” (DAGNINO, 2006, p. 95).

Com a reabertura democrática, formalmente reiniciada no Brasil após a recomposição das configurações partidárias e o reestabelecimento de eleições livres, abriu-se um leque de possibilidades de aprofundamentos democráticos, pois a experiência recente aumentava o impulso nessa direção. Dessa forma, vários setores da sociedade civil tiveram a sua prática orientada para atuação no âmbito do poder do Estado (municipal, estadual e federal), em uma perspectiva democrática e participativa (DAGNINO, 2006, p. 16).

As práticas e os ideais que moveram a sociedade brasileira para o reestabelecimento da democracia, traduzidos na luta de muitos movimentos sociais, passavam, então, a atuar no desenho institucional, que representa a estrutura do Estado. Essa configuração constituiu mais um espaço de luta no interior do Estado brasileiro.

Sobre a possibilidade de considerar as instituições como campo de disputa, Jessop afirma que

Poulantzas argumentou que as instituições democráticas representativas facilitam a circulação e a reorganização orgânicas da hegemonia porque oferecem um espaço para os conflitos abertos de classes e de frações de classe. As instituições democráticas, dessa forma, inibem maiores rupturas ou quebras na coesão social e, *a fortiori*, no sistema de dominação política de classe. Entretanto, se as crises política e ideológica não podem ser resolvidas por meio da atuação normal e democrática de forças de classes, as instituições democráticas devem ser suspensas ou eliminadas e as crises resolvidas por meio de uma “guerra de manobras” aberta que ignora as delicadezas constitucionais. Mas o próprio ato de abolir as instituições democráticas tende a congelar o

equilíbrio de forças prevalecente quando o Estado de exceção é estabilizado. Isso torna mais difícil resolver (JESSOP, 2009, p. 137).

Porém, considerando o Estado brasileiro, a participação e as representações da mesma estariam, segundo Dagnino, passando por outro tipo de disputa, que se daria com o projeto neoliberal.

Um grande marco dessa disputa foi a eleição do Presidente Fernando Collor de Melo, em 1989, caracterizada e identificada com uma campanha centrada na implementação do ajuste neoliberal no país. Postura que se traduz na transformação do Estado que se isenta de sua função de garantir direitos, a partir da transferência de suas responsabilidades para o mercado. São dois projetos em disputa, que requerem uma sociedade civil ativa e propositiva (DAGNINO, 2004, p. 96-97).

Essa identidade de propósitos, no que toca à participação da sociedade civil, é evidentemente aparente. Mas essa aparência é sólida e cuidadosamente construída através da utilização de referências comuns, que tornam seu deciframento uma tarefa difícil, especialmente para os atores da sociedade civil envolvidos, a cuja participação se apela tão veementemente e em termos tão familiares e sedutores. A disputa política entre projetos políticos distintos assume então o caráter de uma disputa de significados para referências aparentemente comuns: participação, sociedade civil, cidadania, democracia [...]

Aí, a perversidade e o dilema que ela coloca, instaurando uma tensão que atravessa hoje a dinâmica do avanço democrático no Brasil. Por um lado, a constituição dos espaços públicos representa o saldo positivo das décadas de luta pela democratização, expresso especialmente — mas não só — pela Constituição de 1988, que foi fundamental na implementação destes espaços de participação da sociedade civil na gestão da sociedade. Por outro lado, o processo de encolhimento do Estado e da progressiva transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade civil, que tem caracterizado os últimos anos, estaria conferindo uma dimensão perversa a essas jovens experiências (DAGNINO, 2004, p. 97).

De outro modo, a disputa de projeto perpassa, na preocupação da autora, pela percepção de que a ampliação democrática, a partir da participação da sociedade civil no âmbito de poder do Estado, particularmente em instâncias defendidas e constituídas pelas forças que vêm sustentando esse projeto participativo e democratizante, possa se tornar um instrumento antagônico.

A noção do projeto político estabelecida aqui é aquela que se aproxima da visão gramsciana, na qual se designa um conjunto de representações, concepções de mundo, interesses e crenças do que devem ser as relações entre as pessoas em sociedade, incluindo o modo como esses conjuntos orientam a prática política dos diversos sujeitos envolvidos (DAGNINO, 2004, p. 98).

Dessa maneira, a noção de projeto político ultrapassa as estratégias de atuação política em si, para expressar, veicular e produzir significados que integram estruturas culturais mais amplas, pois concepções de vida em sociedade estão convergindo ou disputando espaço nas ações e escolhas dos sujeitos.

Para Dagnino (2006), a cultura política no Brasil e na América Latina vem sofrendo uma profunda inflexão com o avanço do neoliberalismo e da utilização, por parte dos governos, de sua estratégia de desenvolvimento. Para além da reestruturação da economia e do Estado, que seria o resultado desse projeto, haveria uma redefinição no campo da cultura política e, portanto, dos significados que integram as transformações que se operam em nossos países (Op. cit.: 32).

Em outras palavras, o projeto neoliberal encontra no Brasil um contendor relativamente consolidado, embora evidentemente não hegemônico, capaz de constituir um campo de disputa. A existência desse contendor e dessa disputa determina, na nossa perspectiva, direções específicas às estratégias e formas de atuação das forças vinculadas ao projeto neoliberal em nosso país que, se não se afastam das direções adotadas no nível global, adquirem especificidade própria na medida em que são forçadas a estabelecer relações de sentido e um

terreno de interlocução com o campo adversário. A necessidade dessa interlocução se acentua no interior dos espaços públicos de participação do Estado e da sociedade civil quando se defrontam face a face esses dois projetos. É possível entender melhor o cenário e a natureza dessa interlocução se lembrarmos que os anos noventa no Brasil são caracterizados por uma inflexão nas relações entre o Estado e os setores da sociedade civil comprometidos com o projeto participativo democratizante, onde estes últimos substituem o confronto aberto da década anterior por uma aposta na possibilidade de uma atuação conjunta com o Estado. A chamada “inserção institucional” dos movimentos sociais é evidência dessa inflexão (Carvalho, 1997; GECD, 2000). Assim, grande parte da interlocução entre o projeto neoliberal, que ocupa majoritariamente o aparato do Estado, com o projeto participativo, se dá justamente através daqueles setores da sociedade civil que se engajam nessa aposta e passam a atuar nas novas instâncias de participação junto ao Estado (Op. cit.: 98).

Uma sociedade civil ativa e propositiva é uma coincidência apresentada por esses dois projetos antagônicos, coincidência que se dá também em outros níveis, no campo do discurso e das referências, que, porém, obscurecem divergências e distinções fundamentais. A “confluência perversa” ocorre, porque as divergências e distinções são elevadas dentro do uso de um vocabulário comum e da similaridade encontrada em procedimentos e mecanismos institucionais, que se fossem analisados de forma mais cuidadosa, revelariam seu antagonismo (Op. cit.: 102).

Para a autora, grande parte dos espaços abertos à participação de setores da sociedade civil é restritiva para ações deliberativas, ao menos em questões que envolvem a discussão e formulação das políticas públicas. Implementar e executar políticas públicas vêm antes de formular ou decidir sobre a forma da mesma. Um exemplo utilizado são as chamadas organizações sociais – surgidas durante a reforma administrativa da década de 1990, implementada, em grande parte, pelo então Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, no sentido de reservar a participação da sociedade civil nas políticas públicas às funções de executor, de modo que o núcleo

estratégico do Estado seria o responsável pela formulação das políticas (Op. cit.: 103).

Dessa maneira, à luz da estratégia neoliberal, há uma radical redefinição da noção de participação, que se restringe, então, à gestão. Gerenciar e empreender, termos comuns de uso na administração privada, passam a transitar livremente na administração pública. O que antes era visto, dentro de um projeto de ampliação e participação democrática, como uma “partilha efetiva de poder” entre sociedade civil e Estado, na prática, particularmente no que diz respeito ao exercício da deliberação, acaba se reduzindo à gestão de políticas formuladas sem sua participação (Op. cit.: 98).

Algo semelhante, segundo Dagnino (2004), ocorre com a redefinição da noção de cidadania. Os movimentos sociais concebem essa noção não apenas em sua expressão de estratégia política, mas também de uma política cultural. Muito mais do que ter acesso aos direitos, a noção de ter direitos a ter direitos é muito mais consolidada nessa perspectiva, algo que se consegue na prática das lutas travadas por esses movimentos.

A nova cidadania assume uma redefinição da ideia de direitos, cujo ponto de partida é a concepção de um direito a ter direitos. Essa concepção não se limita a provisões legais, ao acesso a direitos definidos previamente ou à efetiva implementação de direitos formais abstratos. Ela inclui a invenção/criação de novos direitos, que surgem de lutas específicas e de suas práticas concretas. Nesse sentido, a própria determinação do significado de “direito” e a afirmação de algum valor ou ideal como um direito são, em si mesmas, objetos de luta política. O direito à autonomia sobre o próprio corpo, o direito à proteção do meio ambiente, o direito à moradia, são exemplos (intencionalmente muito diferentes) dessa criação de direitos novos. Além disso, essa redefinição inclui não somente o direito à igualdade, como também o direito à diferença, que especifica, aprofunda e amplia o direito à igualdade (Op. cit.: 104).

A concepção de cidadania ampliada, construída de baixo para cima, particularmente nas experiências dos movimentos sociais, não se limita às relações com o Estado, mas deve se constituir e estabelecer no seio da sociedade, pois expressa as lutas e relações nela travadas. O que ocorre é que a cidadania caracteriza-se por ser um processo dinâmico de construção e reconhecimento de direitos, não só a afirmação dos mesmos, ou de outra maneira, os enquadramentos em moldes pré-determinados socialmente, mas de um processo de reconhecimento, de luta, de disputa de espaços, nos quais a limitação de sentido não se reduz apenas ao sistema formal político-jurídico (Op. cit.: 105).

A existência de cidadãos que sejam sujeitos sociais ativos pressupõe a construção de novos modelos de relações sociais. Requer também a noção de um projeto que proponha uma mudança radical nos aspectos morais e intelectuais da sociedade. Além disso, a luta pela igualdade pressupõe a luta pela diferença, no sentido de se estabelecer uma nova política cultural.

Dentro de uma perspectiva do projeto neoliberal, o significado coletivo e a redefinição da cidadania defendida e praticada nos movimentos sociais passam a ter um caráter estritamente individualista. Em um projeto de sociedade voltado para o consumo, a cidadania se dá em uma íntima relação como o mercado. Uma sociedade de produtores e consumidores. Ser cidadão ou adquirir cidadania, de acordo com essa perspectiva, significa ter um lugar no mercado. Como o Estado, cada vez mais, se isenta de seu papel de garantir direitos, eles devem ser encontrados na arena da oferta e da procura se marca sua posição na sociedade (Op. cit.: 106).

A inversão do sentido de cidadania se daria, de acordo com Dagnino (2004), pela supervalorização do potencial modernizante do mercado. Se o reconhecimento

de direitos era considerado indicador de modernidade no passado, agora representaria um grande empecilho ao desenvolvimento. Uma vez que a sociedade civil não é mais vista como uma arena política legítima, e sim como uma sociedade de consumidores e produtores, a cidadania se restringiria ao poder de participação no mundo do mercado (Op. cit.: 104). (Op. cit.: 107).

Com o avanço do modelo neoliberal e a redução do papel do Estado, as políticas sociais são cada vez mais formuladas estritamente como esforços emergenciais dirigidos a determinados setores sociais, cuja sobrevivência está ameaçada. Os alvos dessas políticas não são vistos como cidadãos, com direitos a ter direitos, mas como seres humanos “carentes”, a serem atendidos pela caridade, pública ou privada. Ao serem confrontados com essa visão, reforçada pela escassez de recursos públicos destinados a essas políticas e pela gravidade e urgência da situação a ser enfrentada, setores da sociedade civil chamados a participar em nome da “construção da cidadania”, com frequência, subordinam sua visão universalista de direitos e se rendem à possibilidade concreta de atender um punhado de desvalidos.

[...]

Todos esses deslocamentos parecem estar articulados por um eixo mais amplo, a cuja identificação mais precisa ainda pretendemos chegar, que propõe uma despolitização dessas três noções, referências centrais das lutas democratizantes, e, assim uma redefinição das próprias noções de política e de democracia estabelecidas e conquistadas por essas lutas. Assim, o projeto neoliberal operaria não apenas com uma concepção de Estado mínimo, mas também com uma concepção minimalista tanto da política como da democracia. Minimalista porque restringe não apenas o espaço, a arena da política, mas seus participantes, processos, agenda e campo de ação (Op. cit.: 108).

Por fim, a autora verifica que o encurtamento do Estado é seletivo, pois aconteceria naquelas áreas marcadas como espaços de democracia e de política, permanecendo só o necessário. O Estado deve se tornar mínimo no sentido de não atender aos sujeitos, temas e processos que, de alguma maneira, possam colocar em risco o avanço do projeto neoliberal. O projeto de participação e democracia

ampliada sugere o combate de visões reducionistas e excludentes da política e da democracia, o que o distingue frontalmente do projeto neoliberal (Op. cit.: 109).

1.3 Mudança política

Como se trata de uma construção específica, a política pública é – e deve ser – passível de mudança. A mudança na estruturação de uma política pode estar condicionada a diversas coisas, entre elas, aos objetivos a serem alcançados, bem como às adequações impostas em sua prática. De acordo com Howlett et al (2013), de maneira geral, “os observadores das dinâmicas políticas reconhecem que há duas espécies ou padrões comuns de mudança de public policy-making que são típicos”. Dentro dessa perspectiva, teríamos um padrão mais “normal”, uma vez que as mudanças já seriam esperadas e o desenho institucional da política permitiria a mudança, pois, em essência, reforçaria os objetivos anteriormente definidos para a política. Esse

padrão mais “normal” envolve “intervenções” relativamente pequenas em programas e políticas já estabelecidos por intermédio de rodadas sucessivas de *policy-making*, o que faz com que novas políticas sejam “adicionadas em camadas” sobre as já existentes. Essas mudanças são incrementais e não afetam individualmente a substância essencial dos estilos ou paradigmas políticos vigentes, embora em termos coletivos, [...] possam afetar a coerência e a consistência dos elementos de um regime político (HOWLETT, Michel. RAMESH, M. et PERL, Anthony, 2013, p. 228).

Já o segundo padrão, que seria mais substancial, caracterizaria o rompimento e a descontinuidade da política, pois uma série de elementos internos e externos precisa ser levada em consideração. De acordo com esse pensamento, a política passaria por mudanças estruturais, que demandariam alterações no conjunto que forma a base dos ideais, das instituições, dos interesses e dos processos políticos.

1.3.1 Mudança política normal

Podemos perceber que existe um grau surpreendente de continuidade na política pública. Para o assunto que nos interessa aqui, podemos citar como exemplo as políticas de comunicação até o período de privatização e reestruturação do setor, realizadas durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. A fundamentação de uma política nacional de comunicação começa durante os primeiros anos da Era Vargas, particularmente em 1932, com o Decreto nº 21.111, um dos primeiros atos regulatórios nacionais de política de comunicação. A partir daí, as mudanças que ocorrem são todas consideradas normais, pois objetivam adequações a contextos e inovações tecnológicas, que agregam novas políticas, sem modificar, em estrutura, as anteriores (SANTOS et al, 2004, p. 49). É nesse sentido que é apresentada a ideia de incremento, artifício da política para agregar elementos novos na regulação e aprofundar as mudanças.

Para Howlett et al (2013), esse forma de modificação na política é muito comum,

[...] porquanto, em sua maioria, as políticas produzidas pelos governos, quase sempre e na maior parte do tempo, de alguma maneira, são uma continuação das políticas e práticas do passado. Mesmo as que muitas vezes são pintadas como “novas” iniciativas políticas, com frequência não passam de variações em relação a práticas em vigor (HOWLETT, Michel. RAMESH, M. et PERL, Anthony, 2013, p. 228).

1.3.2 Mudança política atípica

Podemos caracterizar as mudanças típicas em políticas públicas como normais e previsíveis, porquanto *“no seio de um regime político podem ocorrer flutuações consideráveis e mudanças marginais sem que se altere a natureza global do padrão de longo prazo dos procedimentos ou dos conteúdos políticos”* (HOWLETT, Michel. RAMESH, M. et PERL, Anthony, 2013, p. 229). Há casos,

embora raros, em que as mudanças acontecem de maneira mais profunda, pois, geralmente, envolvem modificações de paradigmas e aspectos mais gerais da sociedade, do mercado e do próprio Estado.

Alguns analistas desse tipo de mudança apresentam como condicionantes a entrada de novos atores no cenário político, o que aponta para causas, que em geral são externas.

Duas situações com origens exógenas, que muitas vezes provocam descontentamento com o *status quo* e podem levar a uma mudança política atípica, receberam exame detalhado na literatura: os *distúrbios sistêmicos* e os *transbordamentos de políticas (policy spillovers)* [...] “as mudanças nos aspectos centrais de uma política em geral resultam de distúrbios ou fatores não cognitivos externos ao subsistema, como condições macroeconômicas ou ascensão de uma nova coalisão sistêmica de governo” [...] ‘Distúrbios sistêmicos’ é, portanto, uma expressão usada para descrever uma das mais antigas forças que podem deflagrar mudanças políticas atípicas, crises externas que desconcertam as rotinas políticas estabelecidas [...]. O principal mecanismo de produção de mudança funciona por meio da introdução de novos atores nos processos políticos, muitas vezes na forma de uma melhor atenção pública a uma temática política em decorrência de uma situação percebida de crise (HOWLETT, Michel. RAMESH, M. et PERL, Anthony, 2013, p. 231-232).

1.4 Algumas considerações sobre regulação

Os estudos sobre regulação têm sua origem em uma crítica rígida e radical ao programa neoclássico, que postula o caráter autorregulador das economias de mercado (AGLIETA, 1976, p. 2-3) e apresenta uma visão equivocada sobre os desequilíbrios e contradições que marcaram o fim dos anos trinta do século XX. Esses estudos não conseguem enxergar, naquele fato, uma crise do sistema regulatório, que envolve, além do Estado, a comunidade e o mercado. Isso porque “[...] a noção de regulação permite estudar, precisamente, a dinâmica contraditória

de transformação e de permanência de um modo de produção, e quais fatores influem em sua conjunção e periodicidade” (BOYER, 1996, p. 17).

Para Boyer (1996), a regulação funcionaria como a conjunção de mecanismos que promovem a reprodução geral de um modo de vida, tendo em vista as estruturas econômicas e as formas sociais vigentes, e ainda como intervenção ativa e consciente do Estado ou de outras organizações coletivas. Como exemplo macroeconômico, temos a política keynesiana de estabilização aplicada a partir da década 1930 nos EUA e, setorialmente, a multiplicação das regulamentações.

O final do século XX talvez venha a ser conhecido como a era da desregulamentação ou da liberalização, em função da retórica agressiva adotada não só na imprensa e nos meios políticos, como também pelos mais proeminentes intelectuais do neoliberalismo, em favor da redução no alcance e volume dos controles econômicos à disposição do Estado, tanto no âmbito de suas economias nacionais, quanto no comércio internacional.

Caminhando nessa direção, a partir da teoria do bem-estar social¹⁰ tornou-se efetivamente possível para a teoria econômica tratar, de uma maneira formalizada, a intervenção do Estado na economia, uma vez que antes, a própria análise econômica, proclamada a partir de “*A Riqueza das Nações*” de Adam Smith, negava a necessidade de tal intervenção.

Uma das principais preocupações de Smith, além das causas do crescimento econômico, era demonstrar que a busca do interesse individual através da atividade econômica produziria o aumento da troca de bens e, conseqüentemente, conduziria

¹⁰ A teoria do bem-estar social, também conhecida como a teoria do capitalismo organizado, preconiza a ideia-mestra de que o capitalismo pode ser influenciado e até guiado pelas forças conscientes da sociedade, por meio de planejamento estatal e de políticas redistributivas e assistencialistas (VIDAL, 2006, p. 77).

ao bem comum. Obviamente, dentro desse panorama teórico, a atividade regulatória do Estado, ao estabelecer preços, quantidades, padrões de qualidade ou metas de investimento, seria um exemplo típico de uma interferência inútil ou nociva na busca do bem comum.

1.4.1 Desregulamentação e re-regulamentação

No Brasil, na década de noventa, o discurso oficial preconizava que as privatizações seriam a melhor forma de estímulo, no que diz respeito à eficiência das empresas. Ainda mais no tocante ao setor de infraestrutura. Dessa maneira, buscando cumprir esse objetivo, diversos países promoveram ou vêm promovendo mudanças em suas legislações, no intuito de flexibilizar setores que tinham no Estado o seu principal agente econômico, como é o caso do Brasil, particularmente no âmbito das telecomunicações. As reestruturações realizadas nos setores de infraestrutura do Brasil e de diversos países exigiram antes a reestruturação de suas legislações, o que podemos traduzir em novas regulamentações ou re-regulamentação.

A justificativa para essa mudança, segundo Vinhaes (2000), que envolve desregulamentação, re-regulamentação e posterior privatização, seria a introdução de maior grau de competição e/ou liberalização nas atividades regulamentadas. No entanto,

[...] a ideia comumente veiculada de que a privatização, *de per si*, leva à eficiência das empresas, tem sido alvo de muitas críticas e desprovida de embasamento empírico e científico. As privatizações juntamente com mecanismos de regulamentação e o grau de competição dos mercados são combinações possíveis para se organizar uma atividade econômica visando determinado fim (VINHAES, 2000, p. 4-5).

Ainda de acordo com essa autora, a complexidade e dimensão dos setores são elementos que devem ser levados em consideração, pois a

regulamentação nos setores de infraestrutura possui uma dimensão considerável, uma vez que engloba o controle de custos e preços, a qualidade do produto, o controle ambiental, a estrutura de mercado, o acesso às informações, a conduta e a eficiência empresarial (Op. cit. 4).

Entretanto, os instrumentos regulatórios possuem pontos vulneráveis, sobretudo, quando tomados individualmente. A ideia de que as forças de mercado por si só regulam as atividades econômicas nunca foi uma verdade absoluta. A história não tem deixado de mostrar esse resultado. Em suma, regulamentação e privatização são poderosos instrumentos de política, podendo ser usados de diferentes formas para atingir objetivos econômicos. Porém, com relação à sociedade como um todo, incita à competitividade, ao individualismo e ao consumismo – que se traduzem na ação prática do que pregam os adeptos do neoliberalismo.

O mercado internacional, nas duas últimas décadas, foi tomado pela onda da desregulamentação, mas o que se tem verificado é que a ideia de desregulamentação possui uma conotação diferente daquela tradicional, pois mascara as especificidades das políticas industriais e regulatórias de cada país.

O termo desregulamentação tem sido amplamente utilizado para descrever a ideia de mercado livre, a diminuição do papel do Estado na economia e, portanto, as privatizações. Contudo, como visto, na maioria dos países de industrialização avançada, ocorreu uma reforma na legislação ou no marco regulatório, o que serviria de suporte para estímulos à competição no mercado, a partir das privatizações (VINHAES, 2000). Com isso,

[...] o termo desregulamentação, por si só, é impróprio e designa uma variedade de coisas, como a redução às barreiras para entrada de empresas em uma dada atividade econômica controlada por lei, liberdade de preços, aberturas às importações, redução de impostos etc. O que tem ocorrido nas economias é uma nova regulamentação, ou seja, uma re-regulamentação (Op. cit. 6).

1.4.2 Regulação e regulamentação

O termo “regular” vem sendo amplamente utilizado, principalmente a partir dos anos 1980, com o movimento de reestruturação e mudança da economia mundial. Entretanto, a noção de regulação que vem sendo tratada sob o enfoque da intervenção do Estado em determinados setores da economia, especificamente nos setores de infraestrutura, está associada, basicamente, com o pensamento dos autores de influência norte-americana, que têm usado o termo com sentidos ambíguos. Na verdade, a regulação tratada por esses autores não possui um significado tão abrangente que envolveria elementos associados à intervenção de outros agentes da sociedade, como tratado na Escola de Regulação Francesa¹¹.

Temos, então, por um lado, a influência da “Teoria da Regulação” como uma alternativa para explicar as crises do capitalismo norte-americano dos anos 1970¹². Segundo Boyer (1990, p. 46), a regulação apresenta um sentido mais

¹¹ Na França e na Europa como um todo, o termo regulação está associado à normatização da sociedade influenciada pelo mercado, pelo Estado e pela comunidade. E não apenas, como no caso americano, de políticas estatais no setor econômico. Esse conceito, desenvolvido pela Escola da *Regulação* francesa, releva que a trama de instituições que favorecem a congruência dos comportamentos individuais e coletivos e medeiam os conflitos sociais chega a produzir as condições para a estabilização (sempre temporária e dinâmica, ainda que prolongada) de um dado *regime de acumulação* (BOYER, 1996; AGLIETA, 1976).

¹² Os franceses Robert Boyer e Michel Aglieta foram os pioneiros nesse trabalho e ficaram conhecidos como os autores regulacionistas, ver AGLIETA (1976) e BOYER (1996).

abrangente do que a simples intervenção do Estado ou de outras organizações coletivas na atividade econômica.

Porém, do ponto de vista de uma escola norte-americana de regulação, segundo Vinhaes (2000), são cinco os mecanismos que regulam a atividade econômica e garantem o regime de acumulação, caracterizando um modo de desenvolvimento da economia:

- 1 a forma de configuração de uma relação salarial;
- 2 a forma de gestão da moeda;
- 3 as estruturas das organizações do mercado ou as formas de concorrência intercapitalista;
- 4 o modo de inserção na economia mundial; e
- 5 a forma de intervenção do Estado, como regulador e estimulador das atividades econômicas.

Contribuindo com essa discussão, Vinhaes (2000), citando Boyer e Aglieta, nos traz o seguinte:

[...] a presença do Estado na economia é apenas um dos fatores que regulam a atividade econômica, sendo que esta ação estatal, que se dá através de normas e de regras deve ser chamada de regulamentação.

[...]

Para Mitinick (1989)¹³, uma definição adequada de um conceito de regulação seria: a regulação é a política administrativa pública de uma atividade privada¹⁴, com respeito a uma regra prescrita no interesse público. Assim, como o processo de regulação tem um caráter dinâmico, sendo um processo e não meramente um resultado, uma definição melhor seria: a regulação é um processo que consiste na restrição intencional da escolha de atividades

¹³ A regulação consiste na restrição intencional da atividade econômica de uma companhia por uma entidade externa não envolvida diretamente na atividade da instituição regulada.

¹⁴ Pode ocorrer também regulação intragovernamental, por meio dos estatutos e das normas que regem o Estado como um todo. Para um aprofundamento maior, ver Mitinick (1989).

de um sujeito e provém de uma entidade que não é parte direta, nem está estabelecida na atividade em questão¹⁵.

E ainda o termo regular tem os seguintes significados:

A - Dirigir de conformidade com as leis, com as regras estabelecidas;

B - Estabelecer regras;

C - Estabelecer ordem, economia, moderação;

D - Regularizar o movimento; e

E - Sujeitar a certas regras.

Da mesma forma, o termo “regulamentar” apresenta os seguintes significados:

a - o que diz respeito ao regulamento;

b - o que consta do regulamento (disposição regulamentar);

c - conferido pelo regulamento (atribuição regulamentar).

No Brasil, há uma constante utilização do termo “regulação” para tratar da interferência do governo nos diversos setores da economia e, principalmente, no setor de telecomunicações. Assim, quando for utilizado neste trabalho, o termo “regulação” estará associado ao sentido menos abrangente, nos moldes da “regulação americana”. O termo “regulamentação” seguirá a mesma utilização e referência de significado¹⁶.

1.4.3 Algumas noções básicas em regulação

Os economistas clássicos, Adam Smith e David Ricardo, consideravam a competição um elemento muito importante na solução de problemas econômicos que envolvem monopólios. Isso porque os monopólios seriam causadores de imperfeições que trariam dificuldades na busca do bem-estar social.

Nesse sentido, os mercados competitivos seriam desejáveis porque se apresentariam economicamente

¹⁵ Do original “*La regulación es un proceso que consiste en la restricción intencional de la elección de actividades de un sujeto, y proviene de una entidad que no es parte directa ni está involucrada en dicha actividad*”.

eficientes: *“desde que não haja externalidades¹⁷ e nada impeça o funcionamento do mercado, a soma total de excedente do consumidor e do produtor será a maior possível”* (PYNDICK & RUBINFELD, 1994, p. 557 apud Vinhaes, 2000, p. 8).

[...]

Desse modo, devido ao custo social do monopólio privado, a regulamentação é um instrumento que busca evitar que determinadas empresas acumulem excessiva quantidade de poder de monopólio. Essa regulamentação em geral ocorre através de leis antitruste¹⁸ ou de outras normas, como é o caso da regulamentação de preços, um recurso que pode eliminar a perda resultante do poder de monopólio (Op. cit.: 9).

Nos setores da economia em que predomina o monopólio natural¹⁹, tais como empresas de utilidade pública (como é caso dos setores de telecomunicações e de abastecimento de água, por exemplo), a regulamentação de preços é mais frequente.

A saída que vem sendo utilizada pelos órgãos reguladores, na grande maioria dos países, é a regulamentação direta de preços, para os casos de monopólio natural. Para os demais casos, são adotadas outras medidas que impedem o exercício de excessivo poder de mercado por uma firma.

O objetivo primário das leis antitruste é a promoção de uma economia competitiva, por meio da proibição de ações que sejam capazes de limitar o poder de mercado. Os acordos explícitos e implícitos entre um pequeno número

¹⁷ A teoria neoclássica, ao tratar das questões relativas à interferência de um agente sobre outro, acabou por denominar esse fenômeno como externalidade, por constituir-se de desempenhos externos a uma determinada atividade que afetam outra parte, sendo provenientes de conflitos referentes aos direitos de propriedade. Assim, uma definição adequada para o conceito de “externalidade” seria que ela é “[...] um efeito externo de uma decisão econômica, que beneficia ou prejudica uma pessoa que não era partidária da decisão” (STIGLER, 1975, p. 104).

¹⁸ São leis que visam combater a combinação financeira ilegal que opera a fusão de várias firmas em uma empresa única.

¹⁹ Refere-se àqueles monopólios, geralmente de origem estatal, cuja estrutura não tem sentido ser multiplicada. Como exemplo, temos os sistemas de água e esgoto, os sistemas de cabos de linha ótica etc.

de vendedores (também conhecido como conluio), preços predatórios e práticas de discriminação de preços (sem limites) eliminam a concorrência e desestimulam a entrada de novos concorrentes no mercado.

Fusões e aquisições de empresas, por sua vez, resultam em uma companhia maior e mais dominante. Por causa disso, existem as leis que proíbem fusões e aquisições quando elas reduzem substancialmente a competição ou quando tendem a criar um monopólio. Como veremos, com a privatização das telecomunicações no Brasil, a princípio, o que percebemos foi a quebra do monopólio estatal, que se dava em âmbito nacional, e a criação, na prática, de monopólios privados regionais.

Conforme Possas *et al.* (1997), a regulação envolve dois padrões básicos:

(1) a regulação dos serviços públicos de infraestrutura, em que o caráter intervencionista é denominado de regulação ativa; e

(2) a regulação de mercados em geral, destinada à prevenção e repressão de condutas anticompetitivas (antitruste), normalmente denominada de regulação reativa.

A regulação ativa é o tipo de intervenção que não induz à concorrência, mas tende a substituí-la por mecanismos e metas regulatórias, o que contribuiria para o desenvolvimento de outros setores da economia, sendo, por isso, os efeitos das externalidades um elemento importante quando se reforma o arcabouço regulatório.

Nesse sentido, a regulação ativa compreende um tipo de intervenção voltada a substituir a concorrência por instrumentos administrados publicamente, em determinadas atividades econômicas, que tenderiam naturalmente por “falhas de mercado”.

Por outro lado, Vinhaes compreende a regulação reativa como a que agiria nas demais atividades do mercado, visando à concorrência e implantando ações antitruste.

Ainda que estas atividades possam mostrar altos graus de concentração industrial, as regulamentações e as leis antitruste buscam estimular a concorrência – mesmo em estruturas oligopolistas – quanto para prevenir prejuízos potenciais a ela. Na verdade, a meta regulatória é a busca da eficiência econômica, e não somente a concorrência (VINHAES, 2000, p. 11).

[...]

Em qualquer caso [...], a meta da atuação regulatória não é a concorrência em si, mas a eficiência econômica, tradicionalmente identificada com eficiência locativa. Dada a inviabilidade operacional, e em muitos casos inclusive teórica, de alterar a estrutura de mercado numa direção mais competitiva, ambos os enfoques regulatórios em geral dispensam-na como objetivo central, satisfazendo-se quer com a presença de concorrência potencial numa estrutura concentrada (ameaça de entrada), no caso da regulação reativa, quer com a administração de preços “razoáveis” (não abusivos, próximos dos custos) e outras condições aceitáveis, no caso da regulação ativa (POSSAS *et al.*, 1997, p. 1449 apud VINHAES, 2000, p. 12).

Dessa forma, a regulação reativa é mais aplicada a atividades sujeitas à lei de defesa da concorrência e às autoridades antitruste, com o intuito de estimular a competição. Esse tipo de ação regulatória de mercados utiliza-se do controle preventivo de atos de concentração econômica. A regulação ativa aplica-se mais a disciplinar os setores, porque se estende a um universo mais amplo de regulação que envolve uma política mais geral.

Em relação à regulação em setores de infraestrutura, a especificidade de cada um deles torna o ambiente competitivo em seus respectivos mercados mais propenso a falhas, o que exige uma atuação mais enfática do Estado e modelos regulatórios adequados a particularidades dos diferentes setores.

Portanto, segundo esses autores, o objetivo central da regulação não é buscar a competição como um fim em si mesma, mas utilizar a concorrência para alcançar eficiência econômica nos mercados. Para isso, o referencial teórico requer um levantamento preliminar do conceito de eficiência.

De acordo com o receituário neoliberal, a economia de mercado basicamente possui três conceitos de eficiência, que são representados por ações: produtivas, distributivas e locativas, podendo uma quarta ser acrescentada, a eficiência seletiva. O primeiro consiste na utilização, com máximo rendimento e mínimo custo, da estrutura produtiva instalada e sua respectiva tecnologia. O segundo refere-se à capacidade de eliminação, por meio da concorrência ou de outro dispositivo, de rendas monopólicas ou outros ganhos temporários por parte de agentes individuais. O terceiro tornou-se praticamente sinônimo de eficiência econômica, tendo sua origem inspirada no “Ótimo de Pareto”, que pressupõe que o máximo de transações é alcançado, que maior renda é gerada e que os agentes estão em um grau ótimo de satisfação, pois não podem melhorar sua situação sem prejudicar a de outros – caso que se realiza apenas em uma situação ideal. O último, a eficiência seletiva, apresenta-se como um conceito alternativo à natureza estática do ótimo paretiano e tem base na interpretação que

[...] focaliza o mercado como ambiente seletivo, e em consequência permite definir seu atributo de eficiência seletiva, isto é, sua capacidade enquanto ambiente competitivo de induzir e de ‘selecionar’ inovações de produto e de processo que possam levar à eventual redução futura de custos e preços e à melhoria de qualidade dos produtos (POSSAS *et al*, 1997, p. 144).

A discussão de que a economia da regulação apoia-se na eficiência econômica é praticamente universal entre os economistas clássicos e norte-

americanos, partidários do neoliberalismo. Para eles, a regulação deve intervir em mercados nos quais as forças competitivas são frágeis para defender o interesse público. Por conta disso, espera-se que, com a regulação, a empresa restrinja os danos provocados ao interesse público quando se afasta da competição.

No entanto, naqueles setores em que a competição se torna possível é melhor que ela permaneça sem a interferência governamental, uma vez que a regulação tem altos custos e estes custos envolvem direitos de administração e cargas indiretas para auxiliar na busca da eficiência econômica, além da prerrogativa ideológica neoliberal de que, “quanto menos Estado, melhor”.

CAPÍTULO II

2 – TRANSFORMAÇÕES DO ESTADO E DO CAPITALISMO E SEUS IMPACTOS NAS TELECOMUNICAÇÕES BRASILEIRAS

Resumo - Neste capítulo, são abordadas as diversas transformações por que vem passando o Capitalismo e os seus impactos nos Estados nacionais, em suas economias, em suas políticas e em suas sociedades. Dessa maneira, o Estado é analisado como uma relação social, tal como considerado no pensamento de Nicos Poulantzas. É feito também um levantamento histórico, além de uma contextualização social, política e legislativa do ordenamento das telecomunicações, partindo do Código Brasileiro de Telecomunicações de 1962 até a ruptura com a Lei Geral de Telecomunicação (LGT) de 1997.

Ao analisar o tipo capitalista de Estado, Poulantzas deu uma grande contribuição, que segundo Jessop (2009), vai bem além das análises marxistas convencionais, além de contrastar marcadamente com pesquisas sobre o Estado na sociedade capitalista. Seus estudos desenvolveram uma abordagem mais ampla do Estado como uma relação social e que sustenta o tipo capitalista de Estado – no sentido de se estabelecer uma ponte entre a teoria e a prática. O autor analisou diversos Estados em formações sociais capitalistas e a condição estatal de forma genérica para a ênfase em análises teóricas e históricas, o que possibilitou, ainda na década de 1970, vislumbrar uma tendência para o autoritarismo estatal (JESSOP, 2009, p. 131).

Para Jessop, a principal questão que mobiliza Poulantzas é saber *“por que, para assegurar sua dominação política, a burguesia dispõe de um aparato tão específico como o Estado capitalista – o moderno Estado representativo, o Estado nacional-popular de classe?”* (POULANTZAS apud JESSOP, 2009, p. 132). A resposta a essa questão direciona no sentido de verificar o Estado moderno como uma estrutura flexível, que permite unificar os interesses políticos de longo prazo em um bloco no poder. Além disso, indica que o Estado pode funcionar como desorganizador das classes subalternas, para assegurar o consentimento das massas populares (JESSOP, 2009, p. 132).

É de Althusser o argumento de que no capitalismo existe uma separação institucional entre economia e política. Inspirado nessa noção, Poulantzas elabora uma teoria autônoma da região da política. Dessa maneira, desenvolveu um estudo jurídico-político para descrever um padrão institucional do tipo capitalista de Estado.

[...] um Estado territorial soberano hierarquicamente organizado, coordenado centralizadamente, baseado no império da lei [*rule of law*] e, em sua forma ideal típica “normal”,

combinado com a democracia burguesa. Essa forma do regime político é orientada para sujeitos políticos como cidadãos individuais mais do que como membros de classes opostas e, assim, distingue a realidade objetiva da exploração econômica e do poder de classe (JESSOP, 2009, p. 132).

Outra contribuição importante e que inspira o pensamento de Poulantzas é a noção gramsciana de hegemonia. Esse conceito pode ser compreendido em dois momentos: o da direção social, com a formação da vontade coletiva; e o da dominação, relativo à conquista do poder de Estado. Em virtude desses momentos, a classe dominante, ou aspirante ao domínio, consegue ser aceita como liderança legítima, tornando-se a classe dirigente, obtendo, dessa forma, o consenso da maioria da população diante das diretrizes impostas à vida social e política de um país, assumindo, assim, seu papel de dominação (PORTELLI, 1977; ALMEIDA, 2003; COUTINHO, 1999).

Nesse sentido, temos que

[...] a hegemonia é uma combinação de liderança (ou direção moral, política e intelectual) com dominação. É exercida através do consentimento e da força, da imposição e da concessão, de e entre classes e blocos de classes e frações de classe. Esta pode se dar de forma ativa, como vontade coletiva, ou se manifestar de forma passiva, através de um apoio disperso ao grupo dirigente/dominante.

[...]

Portanto, hegemonia não é sinônimo de dominação, pois pressupõe também o elemento da direção política. Mas também não é somente o convencimento através de ideias e muito menos se dá exclusivamente através da sociedade civil e da imprensa/mídia. Neste sentido, o Bloco Histórico não deve ser entendido apenas como uma aliança social (de classes, frações de classes e outros grupos sociais) ou política (de partidos ou outros grupos políticos), mas como um bloco social e político no exercício do poder do Estado e também predominante na sociedade civil e na economia, pois, como ressalta Gramsci: “O fato da hegemonia pressupõe indubitavelmente que se deva levar em conta os interesses e as tendências dos grupos sobre os quais a hegemonia será exercida; que se forme um certo equilíbrio de compromisso, isto é, que o grupo dirigente faça sacrifícios de ordem econômico-corporativa (ALMEIDA, 2003, p. 2-3).

Dada a matriz institucional representada pelo Estado e pelos sujeitos políticos individualizados, a dominação política irá depender da capacidade da classe dominante em garantir um projeto político hegemônico relacionando aos interesses individuais e ao interesse nacional-popular, os quais servem aos interesses das classes capitalistas em longo prazo (JESSOP, 2009, p. 132).

Dessa forma, Poulantzas não apenas percebe o Estado como um elemento integral e fundamental na dominação política de classe, como também chama a atenção para seu papel, que busca assegurar importantes condições econômicas e extra econômicas para a acumulação. A centralidade das lutas e do poder de classe é importante para moldar a forma de desenvolvimento capitalista, bem como é a partir do trabalho, das relações sociais de produção e do Estado, que o capitalismo se dá em uma realidade concreta (JESSOP, 2009, p. 132).

A análise da realidade proposta por Poulantzas pressupõe o estudo em três caminhos: a instituição e o tempo; as disposições das forças que disputam o poder; e a interação dessas forças no tempo e nas instituições.

Para traduzir essa interpretação intuitivamente plausível em análises concreto-complexas de períodos, estágios ou conjunturas políticas específicas, requer-se o estudo de três momentos inter-relacionados: 1) a constituição histórica e/ou formal do Estado como um conjunto institucional complexo com um padrão espaço-temporal específico de “seletividade estratégica estruturalmente inserida”; 2) a organização e a configuração históricas e substantivas das forças políticas em conjunturas específicas e suas estratégias, incluindo sua capacidade para refletir e para responder às seletividades estratégicas inscritas no aparato estatal como um todo; 3) a interação dessas forças nesse terreno estrategicamente seletivo e/ou a uma distância a partir da qual eles perseguem objetivos imediatos ou buscam alterar a balança de forças e/ou transformar o Estado e suas seletividades estratégicas básicas (JESSOP, 2009, p. 132).

Superando outras análises marxistas, Poulantzas busca mostrar que todos os aparatos do Estado são expressões que revelam a separação entre o trabalho

manual e o trabalho intelectual. São todos os aparatos, pois em suas análises, o mesmo não se deteve apenas no que diz respeito aos aspectos ideológicos, mas também, aos econômicos e repressivos. A luta de classe molda os recursos da força e da lei do terreno estratégico no Estado capitalista (JESSOP, 2009, p. 132).

Nessa perspectiva, as classes dominantes utilizam o Estado para se organizarem, ao mesmo tempo em que buscam desorganizar as classes dominadas. Porém, o Estado não é único, nem unificado, o que tornaria complicada a imposição de uma linha estratégica única e totalitária no seu exercício, deixando, assim, espaços para disputa (JESSOP, 2009, p. 135).

Os estudos realizados, por ora, apontam para uma profunda reestruturação produtiva e legislativa, que no caso brasileiro teve o seu grande protagonismo de mudanças no governo do Presidente FHC. Nesse período, o Estado passou a influenciar mais na economia, a partir de uma referência regulatória e não mais de provisão. Essas movimentações fizeram surgir novas estruturas no interior do Estado e, em alguma medida, contra ele, as quais auxiliaram no fluxo capitalista.

As análises de Poulantzas sobre o Estado nos propiciam uma compreensão de sua atuação e de seu desenvolvimento na contemporaneidade. A respeito das suas considerações sobre a forma como o Estado assume na contemporaneidade, Jessop (2009) nos traz o seguinte:

- 1) as funções econômicas do Estado podem agora ocupar a posição dominante entre as outras funções (com as inevitáveis repercussões sobre suas estruturas e a possibilidade de manutenção de sua hegemonia); 2) os limites entre o econômico e o extra econômico foram reelaborados, com os previamente elementos extra econômicos sendo agora vistos como diretamente relevantes para a valorização e para a competitividade; 3) isso significa que as intervenções econômicas do Estado são crescentemente focalizadas nas próprias relações sociais de produção e nos esforços para aumentar a produtividade do trabalho, especialmente por meio de uma mais-valia relativa aumentada; 4) mesmo aquelas

políticas públicas mais diretamente envolvidas com a reprodução econômica, não obstante terem um caráter essencialmente político, devem ser conduzidas à luz de seu significado político mais amplo para a manutenção da coesão social em uma sociedade dividida por classe (JESSOP, 2009, p. 135).

Nas considerações de Poulantzas, as crises econômicas criariam as configurações sociais necessárias para moldar crises políticas e do Estado. Na fase atual do capitalismo, o poder econômico mantém um vínculo estreito com o poder político, o que estabeleceria um Estado normal, correspondente às conjunturas nas quais a hegemonia burguesa é estável e segura. Nessa estrutura de relações, há espaço para instituições democráticas representativas, sufrágio universal e partidos políticos competitivos (JESSOP, 2009, p. 135).

A forma capitalista de Estado, em seu caráter “normal”, de acordo com sua tendência básica de desenvolvimento, age no sentido de exercer um controle mais intenso sobre cada esfera da vida socioeconômica, combinado com o declínio ou a erradicação das instituições da democracia política e com a restrição draconiana e multiforme das, assim consideradas, liberdades “formais”, logo, a reestruturação é acompanhada do declínio da lei. Observa também uma tendência de transferência de poder do Legislativo para o Executivo e a fusão acelerada do Executivo, Legislativo e Judiciário, como vem ocorrendo com a noção de Estado gerencial (POULANTZAS, 2000, p. 218-219; JESSOP, 2009, p. 138).

Uma vez que a realidade é cada vez mais dinâmica, há uma grande necessidade, por parte dos governos, de realizar ajustes, reordenamentos, modificações e redimensionamentos legislativos para, dessa forma, poderem se adequar ao dinamismo e às mudanças. As leis, como não dispõem de um caráter fixo, transformam-se de acordo com a conjuntura, uma vez que, cada vez mais, são

responsabilidades da administração do Estado e não do poder Legislativo. Assim, Poulantzas nos apresenta o seguinte:

[...] As transformações que atingiram a natureza e a forma da regulamentação social tomam da lei seu lugar de monopólio no sistema normativo.

Mas essa recuada da lei não é devida à intervenção econômica do Estado como tal. Ela articula-se, e por diversas perspectivas, com a natureza de interesses hegemônicos em favor dos quais a generalidade e a universalidade da lei cedem lugar a uma regulamentação particularista (POULANTZAS, 2000, p. 218-219).

2.1 O Estado e as agências reguladoras

A crise capitalista de 1929, cujo marco principal foi o *crack* na Bolsa de valores de Nova York, embora iniciada nos Estados Unidos da América, envolveu os países contidos na economia de mercado em uma onda de recessão e depressão. Até a década de 1970, as políticas econômicas, monetárias e salariais dos países industrializados foram inspiradas nos princípios keynesianos. Essas políticas tornavam-se possíveis devido à manutenção das barreiras alfandegárias, à soberania e à independência relativa dos Estados no interior de suas fronteiras nacionais, pois visava ao estímulo econômico, tendo o Estado como elemento de regulação e investimento.

Porém, em fins dos anos 1970, tornava-se claro que essas políticas, praticadas no contexto nacional, perdiam fôlego. Um grupo de economistas inspirados nos ditames da economia clássica propunha, naquele momento, uma liberalização comercial em escala mundial. Dessa forma, a globalização foi colocada como a grande solução e saída para os problemas surgidos com o desmantelamento do chamado Estado Providência, típico das nações europeias

ocidentais e que surgiu como consequência das medidas keynesianas (SANTOS, 2008).

Essas prescrições, que buscavam reestruturar parâmetros econômicos, políticos e sociais, serviam de justificativas às políticas inspiradas unicamente pela lei do lucro, que foram representadas nos Estados Unidos pelo programa do governo do presidente Reagan (1981 – 1989) e na Grã-Bretanha pelos onze anos de comando da “Dama de Ferro”, Margareth Thatcher (1979 - 1990). Já em escala mundial, pelas palavras de ordem liberais que inspiravam as políticas do Fundo Monetário Internacional e também do Banco Mundial (WARNIER, 2000).

O neoliberalismo é o pano de fundo prático e ideológico dessa nova ordem mundial, como já colocamos. Consiste, basicamente, na retomada dos princípios liberais formulados nos séculos XVII e XVIII, dentro de um discurso sofisticado em contextos sociais diferenciados. As receitas, em essência, são as mesmas: exalta o individualismo; defende veementemente a primazia das liberdades individuais, principalmente no que diz respeito à vida econômica e à inviolabilidade da propriedade privada; é contrária a ações políticas que se contraponham à lógica do mercado; e, por isso, reivindica um Estado mínimo, um “mal necessário”, para garantir a livre concorrência social, principalmente a competitividade que se estabelece na arena do mercado (VIDAL, 2006).

A abertura do país ao mercado mundial reflete a necessidade de reestruturação do Estado, no sentido de adequação às premissas neoliberais, como afirmado por Filgueiras (2010):

Da mesma forma que as empresas, o Estado também se reestruturou, redefinindo-se enquanto expressão das disputas entre as diversas classes e frações de classe. O processo de desregulamentação – com a quebra dos monopólios estatais em vários setores da economia –, juntamente com o processo de privatização das empresas públicas, reduziu bastante a

presença do Estado nas atividades diretamente produtivas, fortalecendo grupos privados nacionais e estrangeiros – dando origem a oligopólios privados, redefinindo a força relativa dos diversos grupos econômicos e enfraquecendo grupos políticos regionais tradicionais, além de permitir demissões em massa e enfraquecer os sindicatos (FILGUEIRAS, 2010, p. 44).

Por outro lado, podemos ressaltar que a globalização dos mercados implica a entrada em concorrência, em escala mundial, de todas as empresas que produzem bens culturais: discos, filmes, programas de entretenimento, jornais, livros, suportes e equipamentos de todos os tipos, mas também alimentação, *fastfood*, cuidados de beleza, turismo e educação, entre outros. (WARNIER, 2000).

De acordo com Max Weber, o Estado é entendido como máquina político-administrativa, uma espécie específica de instituição, que detém o monopólio da violência sobre um território determinado (WEBER, 2004, p. 60). Para além do monopólio da violência, o Estado representa um espaço integrado a um poder central, que busca articular a “unidade mental e cultural” de seus habitantes. Nesse caso, não é a violência ou a coerção administrativa do poder que importa, mas a existência de um ideal comum compartilhado por todos.

O princípio da cidadania, inaugurado pelas revoluções políticas, foi certamente importante para isso, mas para que os povos se identificassem com o destino nacional foi necessária a constituição de elementos forjadores de uma “consciência coletiva”²⁰. No processo de formação da nacionalidade, a escola, a imprensa e os meios de transporte desempenharam um papel fundamental. Além disso, contribuiu, nesse sentido, o surgimento de um sistema moderno de comunicação.

²⁰ O termo foi utilizado pelo sociólogo Emile Durkheim para definir as formas padronizadas de pensamento. Para saber mais, ver DURKHEIM, Emile. Da Divisão do Trabalho Social. In: Col. **Os Pensadores**; São Paulo: Abril Cultural, 1973.

Antes da existência desse sistema de comunicação, os países eram compostos por elementos desconectados entre si, uma região dificilmente se comunicava com outra e raramente com sua própria capital. Aliada a esses fatores, foi importante a construção de uma rede comunicativa que incluía estradas de ferro, telégrafo, transportes, jornais etc., que articulam um emaranhado de pontos, interligando-os entre si. (ORTIZ, 2000, p. 43-44)

A constituição das nações sustenta-se em outro fenômeno: o surgimento da Modernidade. Não como filosofia ou pensamento racional, expressos muitas vezes nos ideais do Iluminismo, mas a Modernidade como organização social à qual corresponde um estilo de vida, um modo de ser, uma forma cultural, como compreendido por Ortiz (2002). Na sua concepção, as relações sociais são deslocadas dos contextos territoriais de interação e se reestruturam por meio de extensões indefinidas de espaço-tempo. Os homens se “desterritorializam”, favorecendo uma organização racional de suas vidas (ORTIZ, 2000, p. 45).

A Modernidade se associa à racionalização da sociedade, em seus diversos níveis: econômico, político e cultural. Ela revela um tipo de organização social “desencaixada”, privilegiando qualidades como funcionalidade, mobilidade e racionalidade, tornando a sociedade um conjunto “desterritorializado” de relações sociais articuladas entre si. Porém, é claro, esse quadro se apresenta como tendência, pois, do outro lado, a imensa maioria da população mundial está fora desse processo de integração. Mas, como compreender essa realidade na maioria dos países periféricos? Como entender modernidade associada à racionalização, se muitos países se debatem com a fome e a miséria de seus membros? Se na África grandes contingentes populacionais são dizimados pela AIDS? Nesses casos, as relações estão mais territorialmente

localizadas, mostrando as fragilidades das teorias integracionistas que fetichizam os aspectos tecnológicos e comunicacionais desse processo.

Porém, as preocupações do mercado com esse contexto são mínimas, e a globalização seria uma dimensão que se aplica à produção, à distribuição e ao consumo de bens e serviços, organizados a partir de uma estratégia mundial, que é a formação de um mercado mundializado. Ele corresponde a um nível e a uma complexidade da história econômica, nos quais as partes, antes (inter)nacionais, fundem-se agora em uma mesma síntese: a proposta de um mercado mundial.

Para Nogueira (2004), a ideia de Estado-nação como organização burocrática funcional de integração territorial e cultural passou para o segundo plano, desvalorizada pela rejeição daquilo que é estatal, feita em nome das muito proclamadas virtudes do mercado, da liberdade de iniciativa e do empreendedorismo, por um lado, e das prerrogativas da sociedade civil e da democracia neoliberal, por outro. Assim, buscou-se compensar a inoperância governamental e a subsunção do Estado ao capital com uma aposta categórica na potência reformadora de uma sociedade civil (NOGUEIRA, 2004). É claro que essa interpretação corrobora o discurso da interpretação da realidade construída sob o foco neoliberal.

Desse modo, é impossível pensar em Estado e reforma do Estado sem considerar a sua face gerencial, bem como a crise atual. Ela aponta para o desempenho mais propriamente administrativo do Estado e sugere, fortemente, que alguns dos percalços presentes podem ser enfrentados com as chamadas “tecnologias de gestão”. Isso diria respeito ao incremento de habilidades e de conhecimentos técnicos com os quais se pode melhorar a performance do

aparato público, tal como sugerido por Bresser Pereira (2007), além da proposição de novos padrões de organização, funcionamento e operação, prevendo também a implementação de diversos programas de formação e de capacitação, com os quais se imagina avançar em termos de mentalidades, atitudes e comportamentos, no sentido de entender o Estado como uma grande empresa que, se bem administrada, entraria no caminho certo para o desenvolvimento social total.

Ainda de acordo com Nogueira, os problemas que envolvem o Estado vão além da deficiência de gestão, pois, para esse autor, as principais dificuldades

[...] derivam de opções políticas, de projetos de hegemonia e de dominação, de políticas governamentais concretas, que não souberam evitar a superposição de desafios nem equacionar a mudança estrutural inerente à fase atual do capitalismo [...] decorre também [...] dos arranjos sociais e das correlações de forças prevalecentes, bem como do maior ou menor vigor das instituições políticas democráticas (NOGUEIRA, 2004, p. 89).

Convergindo com essas proposições, o autor assevera que o quadro de despolitização, individualismo aquisitivo e consumismo, que não nasce de uma deformação da humanidade oculta nos homens, é consequência de estratégias políticas, associadas a vitórias e erros de partidos democráticos, que, em parte, levaram à vitória de uma hegemonia, que claramente subestima a política, mercantiliza a vida e difunde uma ideologia de não pertencimento a comunidades maiores.

Isso resulta em comportamentos sociais que levam os indivíduos à busca da autossuficiência, o que implica solidão, incerteza e sensação de que se vive em meio a processos que não se controlam e que transcorrem em alta velocidade, em um ambiente que nos empurra à produção, difusão e troca de informações, que fragmenta grupos e interesses e não estimula a capacidade de

planejar destinos e de viver utopias de solidariedade e colaboração (NOGUEIRA, 2004).

Uma das consequências práticas dessa concepção é que os Estados seguem mais fortes e decisivos, ainda que estejam menos soberanos ou tenham que compartilhar sua soberania. E isso porque o Estado-nação tradicional está certamente mudando sua forma e tendendo a dar lugar a “*Estados mais estreitamente locais e a autoridades políticas regionais mais amplas*” (NOGUEIRA, 2004, p. 114), pois limita seu poder de ação em função de um país central mais próximo. Como exemplos, temos: o Brasil em relação à América Latina; Japão e China em relação à Ásia e África; os EUA e a União Europeia em relação ao mundo etc.

Verificando como tem ocorrido a diminuição da atuação do Estado como empresário e a inserção da iniciativa privada em setores originalmente estatais, no caso do setor de infraestrutura, Vinhaes (2000) destaca as diferenças conceituais entre regulação, regulamentação, desregulamentação e re-regulamentação, a fim de evitar falta de clareza conceitual. Uma das principais observações feitas pela autora considera as razões que levaram os diversos países a buscarem a desestatização e a reestruturação de regulações, apontando como principais motivos atrelados a esse processo questões de cunho político, social, econômico, fiscal e/ou uma combinação delas (Op. cit.).

É salientado que:

[...] destacando-se as particularidades dos modelos de reestruturação dos diferentes países, é possível identificar algumas tendências comuns. Em geral, o objetivo da reforma do setor tem sido, principalmente, introduzir a competição naqueles segmentos não caracterizados como monopólio natural, com base na tese de que as empresas

atingem maiores níveis de eficiência quanto mais estejam submetidas à concorrência (Op. cit.).

Em relação ao termo “desregulamentação”, a autora o avalia como impróprio, pois designa uma variedade de coisas, como: redução às barreiras para entrada de empresas em uma dada atividade econômica controlada por lei; liberdade de preços; aberturas às importações; e redução de impostos, entre outras. Para ela, ao invés de desregulamentação, o que tem ocorrido nas economias é uma nova regulamentação, ou seja, uma re-regulamentação.

Por outro lado, a regulação que vem sendo tratada sob o enfoque da intervenção do Estado em determinados setores da economia, especificamente nos setores de infraestrutura, está associada, basicamente, a autores de influência americana. Nesse sentido, o termo é utilizado pela autora, já que a regulação inspirada nos moldes da Escola Francesa é mais abrangente e a presença do Estado na economia é apenas um dos fatores que regulam a atividade econômica. Para essa escola, a ação estatal se dá através de normas e de regras no controle setorial, que são chamadas de regulamentação.

Um dos princípios básicos da utilização da regulamentação pelos diversos governos é o combate ao custo social do monopólio, uma vez que a interferência estatal buscaria criar instrumentos com o objetivo de evitar que determinadas empresas acumulem excessiva quantidade de poder de monopólio. Por esse motivo, são criadas leis antitruste, cujo objetivo primário é promover uma economia competitiva por meio da proibição de ações que sejam capazes de limitar o poder de mercado.

Vinhaes sugere ainda que o objetivo central da regulação não é “[...] *buscar a competição como um fim em si mesma, mas utilizar a concorrência para alcançar eficiência econômica nos mercados*” (VINHAES, 2000, p. 4). Essa é uma visão neoliberal a respeito da regulação, uma vez que identifica o efeito regulador como mero instrumento de mercado, não questionando atores econômicos e suas estratégias de constituição de monopólios, *lobbys*, políticas e investimentos econômicos junto a candidatos a cargos eletivos etc.

Resulta dessa análise a visão de que a economia da regulação apoia-se na eficiência econômica e que, segundo Baumol e Sidak, “isto é *quase uma discussão universal entre os economistas, e essa regulação deve intervir em mercados onde as forças competitivas são frágeis para defender o interesse público*” (BAUMOL & SIDAK, 1995, p. 10).

Um mercado competitivo e não regulamentado é considerado eficiente na medida em que maximiza o excedente do consumidor e o excedente do produtor. Porém, pode acontecer o desvio de eficiência, ocorrido principalmente pela perda de poder de mercado, ou porque as informações dentro do mercado podem estar incompletas. Outros fatores relevantes nesse sentido ocorrem por conta de externalidades, que podem ser negativas ou positivas para o mercado, mas que influenciam na eficiência de sua competitividade, e também pelos bens públicos, na medida em que estão disponíveis a todos, devido a seu caráter público.

Assim, os teóricos da regulação afirmam que esses “desvios de eficiência” do mercado, provocados por qualquer uma das razões descritas acima, quase sempre podem ser corrigidos através de ações regulatórias. Nesse caso, a regulamentação pode ser definida, de modo amplo, “*como o*

conjunto de leis e controles administrativos que se originam do governo e afetam o funcionamento dos mercados, interferindo, deste modo, na eficiência interna e locativa de empresas e de indústrias” (SANTANA, 1995, p. 10).

Entretanto, para que a regulação tenha o efeito desejado, é fundamental que o agente regulador não seja parte diretamente envolvida, nem esteja estabelecido na atividade do regulado. Caso contrário, as ações do agente regulador teriam como objetivo proteger o agente a ser regulado, ou buscariam prejudicá-lo para eliminar um concorrente.

Seguindo essa lógica, o que se espera do órgão regulador é que ele estabeleça um determinado padrão para a regulação, levando em conta que a sua intervenção deve ocorrer apenas naqueles setores em que as forças competitivas são fracas e ameaçam o interesse público. Assim, o órgão regulador deve estudar os caminhos para impor a competição, intervindo nas áreas em que a competição em si é inadequada, protegendo, dessa forma, o interesse público.

Refletindo sobre fundamentos, formas e novos contornos do processo de redefinição da provisão dos serviços de infraestrutura no Brasil, Menezes e Paim (2000), em seu artigo intitulado *“Reforma do Estado e Redefinição da Provisão de Serviços Públicos no Brasil: reflexões sobre o setor de infraestrutura”*, concordam com Vinhaes na identificação de que o Estado passa por uma transformação, pois antes possuía uma intervenção executora no interior do mercado e agora passa a ser um ente regulador, no sentido de estimular uma eficiente concorrência competitiva no mercado.

Os principais elementos que influenciaram essas mudanças, segundo os autores, foram: a generalização da ideologia que conecta uma relação entre

custo e benefício na ação estatal; a preferência pela provisão privada, que, nesse caso, influenciou a experiência brasileira; a combinação de três elementos, investimento-financiamento-regulação, que comporiam a modelagem de um novo ciclo de desenvolvimento. Com essa fórmula, pretende-se transformar monopólios estatais em empreendimentos de concorrências, a fim de buscar uma concepção de Estado mínimo nos moldes neoliberais (MENEZES e PAIM, 2000, p. 2-3).

A partir do estabelecimento de limitações a condutas anticompetitivas no mercado, buscou-se a constituição de um novo papel para o Estado, que seria o de regulador que visa estimular a concorrência, inclusive de suas empresas. Para melhor compreensão de como se deu esse processo, os autores fazem um resgate histórico a partir de duas experiências de reestruturação estatal internacionais, realizadas na Inglaterra e na França, que ilustram bem o modelo de privatização europeu.

Na experiência inglesa, pretendeu-se

[...] conduzir a focalização da atividade estatal na regulação pública e na mobilização de recursos para investimentos “estratégicos”; bem como na integração dos diversos atores na construção de um novo pacto político-econômico, baseada no desenvolvimento de uma consciência de custo/benefício da ação do Estado (Op. Cit.).

Na França, buscou-se a eficiência da gestão e eficácia da ação governamental a fim de construir um Estado administrador de um novo pacto político-econômico-social, a partir do respeito às características individuais de sua formação, em um processo que atendesse prioritariamente às expectativas de formação de um novo tipo de cidadão, visto como um consumidor.

Quanto ao caso brasileiro, partindo de uma análise histórica que vai desde o primeiro governo de Getúlio Vargas²¹ até o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC)²², os autores fazem uma análise de como, nesse interstício de tempo, se deu a intervenção estatal na economia. Eles concluem que sempre houve uma tentativa de ajustamento do Estado à economia. Porém, como Estado regulador, a fim de estimular a concorrência, a primeira iniciativa consistente aconteceu com a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), em 1995. Uma das principais bandeiras desse ministério era tentar fazer com que o Estado assumisse menos o papel de executor ou provedor direto de serviços, mantendo-se apenas no papel de regulador.

Podemos perceber que esse processo não extingue por completo a presença do Estado, “[...] *mas redefine a sua atuação, entre outras, no sentido da reelaboração da estrutura regulatória ou ainda na provisão de serviços menos atrativos ao setor privado e que justifiquem uma intervenção estatal*” (Op. cit.). A atribuição das razões dessa seletividade é verificada no fato de que ao capital privado interessam os setores de maior atratividade, tais como o campo de eletricidade, distribuição de gás e telecomunicações.

Assim, o Estado, mediante a adoção de normas e regras que se traduzissem na criação de um ambiente de confiabilidade, garantiria o retorno dos investimentos, ao mesmo tempo em que induziria o setor privado. Esse tipo de movimento estatal, que objetivava estimular a competição nos mercados de infraestrutura, é colocado pelos autores como uma experiência relativamente

²¹ Corresponde ao período em que o gaúcho Getúlio Vargas se encontrava no poder, de 1930 a 1945.

²² Presidente do Brasil de 1995 a 2002.

nova. Experiência essa que tem sido propagada pelo neoliberalismo com a justificativa de redução das tarifas e elevação e melhoria da qualidade dos serviços, seguindo uma expectativa de aumento dos investimentos pela entrada do capital privado. Algo que não passa de um discurso, pois o que impera é a lei do lucro e não da qualidade.

2.2 Reforma do Estado no Brasil

2.2.1 A inauguração de um modelo gerencial

Como vimos até aqui, o processo de reestruturação legislativa ocorrido nas últimas décadas no Brasil buscar refletir um processo global de desregulamentação e re-regulamentação, no sentido de permitir a existência de um Estado menor na economia e mais eficiente em auxiliá-la. Esse processo, também conhecido como neoliberalismo, marca uma nova etapa da relação entre Estado, mercado e sociedade civil.

A mudança formal do regime regulatório brasileiro ocorreu paralelamente ao processo global de reforma administrativa, tanto nas ideias que preconizava, quanto nas instituições que pretendia constituir. [...] Diante do contexto de estagnação econômica e crise fiscal em que se encontravam inúmeros países, tornou-se praticamente consensual o prognóstico de redução da intervenção do Estado na economia, a necessidade de liberalização dos mercados através da privatização de empresas estatais e a redefinição dos papéis do Estado (BRESSER PEREIRA, 1995 apud NUNES, 2007, p. 33).

Segundo muitos estudiosos da questão estatal, entre eles Bresser-Pereira, a solução que se colocava, no que diz respeito às reformas, tratava da implementação de uma administração pública gerencial, que ocuparia o que seria hoje o lugar da administração pública burocrática, em termos weberianos. Dessa forma, os princípios norteadores foram, segundo Pimenta (1999), os seguintes:

- a) Privatização;
- b) Publicização – transformação de órgãos públicos em entidades públicas não estatais, de direito privado e sem fins lucrativos;
- c) Manutenção de profissionais da administração pública que formulam e acompanham as políticas;
- d) Ampliação considerável da terceirização;
- e) Desburocratização, através da utilização de novas tecnologias de informação;
- f) Descentralização de processos decisórios;
- g) Princípios de transparência e *accountability* (PIMENTA, 1999, p. 179/180 apud NUNES, 2007, p. 33-34).

Bresser Pereira (1996) considerava a administração pública burocrática falha em diversos aspectos. Se as formulações de Max Weber sobre a burocracia eram positivas, no sentido da profissionalização da administração pública e superação do patrimonialismo. No entanto, esse modelo não serviria ao Estado social e econômico do século XX. Ao contrário, a burocracia representava custos elevados e era lenta, o que prejudicava de imediato os interesses do cidadão (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 5).

Nesse sentido, argumenta o autor:

Este fato não era grave enquanto prevalecia um Estado pequeno, cuja única função era garantir a propriedade e os contratos. No Estado liberal, só eram necessários quatro ministérios - o da Justiça, responsável pela polícia; o da Defesa, incluindo o exército e a marinha; o da Fazenda; e o das Relações Exteriores. Nesse tipo de Estado, o serviço público mais importante era o da administração da justiça, que o Poder Judiciário realizava. O problema da eficiência não era, na verdade, essencial. No momento, entretanto, que o Estado se transformou no grande Estado social e econômico do século XX, assumindo um número crescente de serviços sociais – a educação, a saúde, a cultura, a previdência e a assistência social, a pesquisa científica – e de papéis econômicos – regulação do sistema econômico interno e das relações econômicas internacionais, estabilidade da moeda e do sistema financeiro, provisão de serviços públicos e de infraestrutura –, nesse momento, o problema da eficiência tornou-se essencial. Por outro lado, a expansão do Estado respondia não só às pressões da sociedade, mas também às estratégias de crescimento da própria burocracia. A necessidade de uma administração pública gerencial, portanto, decorre de problemas não só de crescimento e da decorrente

diferenciação de estruturas e complexidade crescente da pauta de problemas a serem enfrentados, mas também de legitimação da burocracia perante as demandas da cidadania (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 5).

É nesse sentido que Bresser Pereira identifica um novo modelo de administração pública, baseado nos avanços realizados na administração de empresas e que já estava sendo implantado nos Estados Unidos e na Europa.

Segundo esse autor, algumas características marcam esse modelo de administração:

(1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; (2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; (3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal; (4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; (5) controle por resultados, *a posteriori*, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e (6) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto referida (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 5).

Embora Bresser Pereira seja considerado o grande arquiteto na redefinição do papel do Estado no Brasil, particularmente no que diz respeito às suas reformas propostas na década de 1990, Nunes (2007) considera que alguns passos, nesse sentido, já haviam sido dados durante o governo Collor de Melo, que criou o Programa Nacional de Desestatização (PND), por meio da Lei nº 8.031/90, de 12 de abril, e pelo estabelecimento do Programa Federal de Desregulamentação (PFD), por meio do Decreto nº 99.179/1990.

A ideia norteadora desses programas é que o Estado brasileiro se encontrava pesado e lento para resolver os desafios da contemporaneidade, por esse motivo haveria a necessidade, conclamada pelos defensores neoliberais, de concentrar as ações do Estado naquelas atividades em que sua presença fosse indispensável, a

exemplo do saneamento básico, da habitação, da saúde, da educação etc. Desse modo, as outras atividades, que seriam indevidamente exploradas pelo setor público, deveriam então ser exploradas pela iniciativa privada (Op. cit.: 34-35).

2.2.2 Alguns antecedentes da reforma do Estado no Brasil

Collor de Melo foi eleito propondo um conjunto de reformas com o objetivo de modernizar o país, utilizando para isso um programa de medidas que visavam o ajuste da economia, a desregulamentação e re-regulamentação, a privatização e a reforma administrativa. Dessa forma, foi proposto um redesenho dos mecanismos de processo decisório governamental, basicamente aqueles sensíveis e que impulsionariam a abertura da economia. Havia uma grande preocupação do governo de que a reforma administrativa fosse concebida como uma reforma geral e estrutural e não algo pontual e específico (Op. cit.: 36).

Iniciado em 16 de março de 1990, o Plano de Estabilização Econômica teve a sua trajetória interrompida junto com o governo do Presidente Collor de Melo, que, em meio a denúncias de corrupção, infortúnios em sua política econômica e baixos índices de popularidade, sofreu um *impeachment* como resultado de uma Comissão de Inquérito Parlamentar (CPI). Em 22 de dezembro de 1992, Fernando Collor de Melo foi afastado compulsoriamente da presidência e teve seus direitos políticos suspensos por oito anos. Ele foi, então, substituído por seu vice, Itamar Franco que foi incumbido de terminar o mandato presidencial (1992-1994) e continuar as reformas estruturantes começadas por seu antecessor (Op. cit.: 37).

Dentro do escopo de interesse desta investigação, podemos perceber que no governo do Presidente Itamar Franco houve uma continuidade da diretriz econômica, para além do que ocorreu com aquele que a iniciou, Collor de Melo. A

justificativa dada para isso parte da compreensão do governo de que, naquele momento, mudanças nos rumos da economia poderiam indicar para os investidores externos uma falta de compromisso do país com seus contratos. É nesse sentido que Nunes nos apresenta que

[...] ao final do governo Itamar Franco, em 1994, verificou-se que o PND seguira o curso traçado no governo anterior e que 17 processos de privatização foram levados a cabo, com uma arrecadação total equivalente a U\$ 4,7 bilhões, marca superior à do governo Collor e realmente inesperada para um presidente não identificado com posições liberalizantes (Op. cit.: 37).

2.2.3 Radicalização das reformas estruturantes e redefinição do papel do Estado no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso

O sucesso do Plano Real²³ garantiu o controle da inflação e a eleição de Fernando Henrique Cardoso como o novo Presidente do Brasil. Em seu discurso de campanha, FHC já trazia a mensagem da continuidade da reforma do Estado, afirmando que ela era indispensável para o desenvolvimento sustentável e para a estabilidade econômica do país, bem como para corrigir as desigualdades sociais e regionais. Segundo Fernando Henrique Cardoso, era preciso fortalecer o Estado a fim de livrá-lo das amarras de grupos ou corporações com interesses clientelistas (Op. cit.: 39).

Com essa intenção, uma das primeiras ações do governo FHC foi:

²³ A elaboração do Plano Real baseou-se na proposta de André Lara Resende e Pêrsio Arida [Proposta Larida], apresentada em 1984, que indicava ser necessária a simultaneidade da existência de duas moedas: uma contaminada pela inflação e a outra protegida e valorizada, com um processo gradual de substituição até o momento em que os agentes econômicos reestabelecessem a confiança na nova moeda. Era preciso, então, recuperar suas três funções básicas: unidade de conta, intermediário de troca e reserva de valor. Assim, é correto colocar que o Plano Real foi resultado de um longo processo de experiências mal sucedidas, por várias razões, mas principalmente por não contarem com um ambiente internacional mais propício. A filosofia do Plano não se restringia apenas à estabilização econômica, mas contava com uma ampla abertura comercial e financeira e um programa de privatizações de estatais objetivando um ajuste fiscal com redução, bastante profunda, das funções do Estado na sociedade. Para mais, ver GOMES, Fábio Guedes. **2014: vinte anos do Plano Real**. Disponível em: www.centrocelsofurtado.org.br.

Constituir os meios institucionais necessários para implementar as atividades de desregulamentação, elaboração de novas regulações e controle e avaliação de seu cumprimento. A execução dessa etapa requeria a formação de grupos de trabalho especializados de estudo nos órgãos setoriais, com a finalidade de identificar os problemas, recolher e elaborar propostas, formados por técnicos dotados de estabilidade e permanência na função.

[...] Antes de retomar as privatizações, o governo deveria estudar em detalhes as regulações então existentes no país, comparar com instrumentos mais modernos e talvez mais adequados a cada setor econômico, verificar os impactos das mudanças regulatórias na economia, assim como as reações das elites políticas e burocráticas a tais mudanças, e proceder à elaboração de novos marcos regulatórios adequados a cada setor privatizado (Op. cit.: 40-41).

O cenário que vinha se constituindo no Brasil de então era o de redefinição do papel do Estado, que assumiria cada vez mais um caráter de promotor e regulador, tonando-se, dessa maneira, não mais o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social do país. Com essa intenção, foi lançado o Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado – PDRAE em 1995. O plano diretor tinha como principais metas a flexibilização dos monopólios do petróleo e das telecomunicações e maior liberalização no sistema elétrico, as quais se tornaram as primeiras ações do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso - FHC (Op. cit.: 41-42).

É nessa direção que Nunes (2007) aponta algumas medidas iniciais do governo FHC:

Em fevereiro de 1995, foram dados dois importantes passos para superação dos entraves legais ao processo de privatização dos serviços públicos no Brasil: em 13 de fevereiro foi aprovada a Lei nº 8.987/1995 (Lei de Concessões), de autoria do então senador Fernando Henrique Cardoso. A lei regulou, de forma geral, as concessões e permissões de serviços públicos – previstas no artigo 175 da Constituição Federal de 1988. Em 16 de fevereiro de 1995, a Presidência da República encaminhou ao Congresso Nacional várias propostas de emendas constitucionais (PEC), com o objetivo

de alterar dispositivos constitucionais que impossibilitavam a continuidade do processo de privatização, dentre as quais destacamos a PEC 06/95, referente à flexibilização do monopólio do petróleo, e a PEC 03/95, referente à flexibilização do monopólio das telecomunicações (Op. cit.: 42-43).

O governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso contava com uma ampla base governista no Congresso Nacional, o que se mostrou crucial para aprovação de projetos e medidas considerados fundamentais para realização dos objetivos de reestruturação institucional. As ações de articulação promovidas pelo Ministro de Minas e Energia, Raimundo Brito, e pelo Ministro das Comunicações, Sérgio Motta, seriam imprescindíveis para a aprovação das propostas de redefinição do papel do Estado (Op. cit.: 43).

2.2.4 A reforma do Estado no governo FHC

Como principais articuladores da reforma do Estado no governo FHC e membros do Conselho de Reforma do Estado²⁴, Luiz Carlos Bresser Pereira, Sérgio Henrique Hudson de Abranches e João Geraldo Piquet Carneiro conceberem a reestruturação em quatro eixos específicos: a reforma administrativa; a reforma fiscal; a reforma previdenciária; e as privatizações (Op. cit.: 43).

No início do governo do Presidente FHC, houve um redimensionamento do processo de privatização. O principal argumento utilizado era o de trazer eficiência ao sistema econômico, o que se traduzia em redução de dívida pública e reestruturação produtiva nos setores de infraestrutura. Dessa maneira, era preciso controlar a previdência social, pois o saldo em constante negativo no balanço entre

²⁴ Instituído com o Decreto 1.738/95, funcionando no âmbito do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, continha 12 membros indicados pela Presidência do Brasil, tendo como intuito discutir e elaborar propostas para a reforma do Estado. Para mais, ver Cadernos MARE, nº 8, Brasília-DF, 1997.

saídas e entradas, dificultava a capacidade de controle, fiscalização, planejamento e regulação do Estado.

A constatação desses problemas apontava, segundo Nunes (2007), para a necessidade de reestruturação do aparato burocrático, no sentido de imbuí-lo de capacidade técnica, o que tornava fundamental a mudança estrutural nos limites estabelecidos pela lei. Muitas das alterações legislativas vislumbradas estavam vinculadas a mudanças na Constituição de 1988, particularmente no que diz respeito à flexibilização do monopólio do petróleo e das telecomunicações (Op. cit.: 43/44).

A reforma fiscal e administrativa e as privatizações tinham que ocorrer dentro de um processo, no qual a reforma administrativa é o pano de fundo do novo modelo que se propõe, ou seja, o Estado de administração burocrática. Iniciado no Brasil durante o período Vargas (1930-1945), esse modelo de Estado teria que ser mudado para dar conta dos diversos problemas que se apresentavam no horizonte de nossa sociedade. A melhor forma de atuação do Estado seria sua transformação para um modelo de administração gerencial que, nos termos apresentados por Bresser Pereira, teria as seguintes características:

1. Descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuindo para os níveis políticos regionais e locais;
2. Descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos;
3. Organizações com poucos níveis hierárquicos em vez de piramidal;
4. Pressupostos da confiança limitada e não da desconfiança total;
5. Controle por resultados, *a posteriori*, em vez de controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e
6. Administração voltada para o atendimento do cidadão, em vez de auto-referida (Op. cit.: 44).

O núcleo responsável pelas análises e produção de propostas de mudanças, na estrutura legislativa e produtiva brasileira, concentrava-se em três órgãos, que no governo FHC cumpririam a tarefa de realizar o projeto de reestruturação macro e possibilitariam as reformas necessárias à reorientação do papel do Estado na economia. Os órgãos eram: a) a Câmara de Reforma do Estado, que era ligada à Presidência da República e ao Conselho de Governo²⁵ e tinha a função de aprovar, acompanhar e avaliar o desenvolvimento político e estratégico da reforma que se pretendia; b) o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), que tinha como função a elaboração de políticas e diretrizes para a reforma do Estado, bem como seu acompanhamento, como consta na Medida Provisória nº 1.450, de 10 de maio de 1996, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios; e o Conselho de Reforma do Estado (CRE), órgão consultivo responsável por realizar análises e proposições de mudanças regulatórias, bem como articular essas mudanças junto à sociedade civil (Op. cit.: 45).

Para muitos estudiosos da questão estatal brasileira, Bresser Pereira pode ser considerado *“o mais prolífico estrategista-doutrinário, ideólogo, prefeririam alguns, do movimento de reforma, insistindo didaticamente na divulgação de sua concepção de administração gerencial”* (Op. cit.: 46). Esse prolífico estrategista doutrinário elaborou e estruturou um argumento doutrinário organizado para o movimento de reforma administrativa do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

O debate sobre as agências reguladoras está na pauta e é um assunto pulsante, pois envolve diversos atores e instituições. É um redimensionamento da

²⁵ Responsável por assessorar o Presidente da República na formulação e reformulação de diretrizes governamentais.

relação entre Estado, sociedade e mercado no Brasil. Como especificidades, podemos considerar as ações desses entes reguladores, no sentido de trabalhar os interesses privados, de forma que possa complementá-lo, atrair ou contrariar seus interesses, a partir da produção de regras e normas, que, de alguma maneira, imputam custos aos regulados.

É importante ressaltar que a função de regular é do Estado. Por esse motivo, é sabido que a licença para funcionamento de serviços de todos os tipos – médicos, advocacionais, de limpeza, de construção etc. – é dada pelo Estado, que possui o monopólio de poder para regular (NUNES, 2007, p. 16). Como sabemos, o Estado é uma relação social; um conjunto de instituições concretas permeadas pelas ações de atores específicos. E, de acordo com a dinâmica dessa relação social, o resultado de sua ação reguladora pode ser considerado bom ou ruim, conforme esteja voltada para os interesses públicos ou para conservar privilégios de uma parcela da população.

Se é possível considerar que nem toda regulação é diretamente benéfica ao público ou ao regulado, podemos compreender o ambiente regulatório como um campo de lutas de interesses, que envolvem grandes disputas, com o pêndulo da balança regulatória a privilegiar um ou outro ator, sendo ele individual ou coletivo.

Os novos órgãos reguladores que surgem com a reestruturação legislativa e produtiva, que no Brasil teve seu auge no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, acumulam, dentro de suas atribuições, as competências tradicionais das três esferas de poder de Estado: a jurídica, a executiva e a legislativa. Criar procedimentos, normas e regras com força legal sobre seus regulados é uma função do Legislativo, também compartilhada com as agências reguladoras. Já, interpretar contratos e obrigações e julgar processos referentes à sua jurisdição são atividades

tradicionalmente desenvolvidas pelo Poder Judiciário. Por fim, autorizar ou conceder serviços, bem como cuidar de sua fiscalização seriam funções do Executivo, porém, no âmbito das agências reguladoras, essa característica também é encontrada (NUNES, 2007, p. 16).

A existência desses órgãos reguladores no contexto legal brasileiro surge em uma nova perspectiva da ação do Estado com o mercado e com a sociedade. Nesse sentido, Nunes aponta o seguinte:

No Brasil, o regime regulatório inaugurado com as privatizações constitui verdadeira reforma do Estado. Esse regime caracteriza-se pela redefinição do papel do Estado na economia. Através de delegações legislativas, sob o modelo de “autarquias especiais”, cria-se um novo poder entre os poderes, exercido por novas agências reguladoras, que apontam a existência de um Estado dentro do Estado (NUNES 2007, p. 16-17).

Até o final do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, não se realizou uma lei que condicionasse, de maneira uniforme, os procedimentos a serem seguidos e desenvolvidos pelas agências reguladoras. Um dos elementos propostos para realização dessa tarefa foi o Projeto de Lei 3.337/2004, elaborado pelo governo Lula, que dispõe sobre a gestão, a organização e o controle social das agências reguladoras. O que não se tornou lei. Dessa maneira, dando independência de ação ao ente regulador.

Por sua vez, os usuários de produtos e serviços, que são também eleitores, elegem representantes do executivo e do judiciário, que em determinada área, se exime da efetivação de determinados serviços, e regular é o mais importante dentre todos, e o delega pra um ente, cujo controle social não está definido. Por si só, esse fato já representa um problema sério, pois as agências reguladoras moldam determinadas esferas da vida que são cruciais à nossa sobrevivência na

contemporaneidade, como água, petróleo, telecomunicações etc. (NUNES, 2007, p. 17). Desse modo, o cidadão eleitor é transformado em consumidor, carecendo

de meios para inquirir e interpelar o (*mini*) Estado que governará a água que bebe, a eletricidade que consome, o telefone que usa, o rádio que ouve e a televisão que vê, o ensino que obtém, o transporte que utiliza, o remédio que dá ao seu filho (NUNES, 2007, p. 17-18).

As mudanças institucionais são frutos de ações humanas. Assim, as mudanças propostas servem para atender aos interesses imediatos do público. Na história do Brasil, não são raros os exemplos nos quais grupos representantes de elites burocráticas, empresariais ou militares se valem de arranjos político-institucionais para dinamizarem processos inovadores, ao mesmo tempo em que procuram protegê-los dos modelos políticos tradicionais. Tivemos experiências assim durante a década de trinta com o governo do Presidente Getúlio Vargas e também experimentamos algo do tipo durante o período da ditadura militar (NUNES, 2007).

Segundo Nunes (2007), embora possamos encontrar casos parecidos ao ocorrido com as reformulações legais e produtivas que estamos acompanhando hoje, com o tempo, essas inovações acabarão sendo incorporadas à tradição. Nas palavras do autor:

As prévias encarnações de escapismo institucional, ou insulamento burocrático, como o chamamos originalmente, ainda que bem sucedidas, tiveram vida limitada, sendo, após seu ciclo de vida, incorporadas pela velha ordem, pelo velho regime (NUNES, 2007, p. 18).

As discussões sobre a formatação dos órgãos reguladores aconteceu dentro de parâmetros que consideravam estes entes como solução para velhos problemas, que demandariam ações inovadoras e, portanto, modernas e eficientes em relação a esses problemas. A instalação das agências reguladoras no Brasil, particularmente a

partir do governo FHC, surge como solução, que jamais seria encontrada no modelo burocrático tradicional do Estado brasileiro (NUNES, 2007, p. 19).

O surgimento das agências reguladoras está intimamente associado à mudança de regimes regulatórios, entendidos aqui como “*padrões de intervenção político-institucional, que estruturam as relações entre Estado e Mercado*” (NUNES, 2007, p. 21). Ou seja, dentro de uma configuração histórica e específica, um modelo político-institucional funciona como elemento agregador de políticas e instituições que formam a estrutura básica de limite e de ação dos envolvidos, seja ele o próprio Estado, a sociedade civil ou o mercado.

No Brasil, a reestruturação do ambiente regulatório, cujo principal agente foi o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), trouxe, como inovação institucional, os órgãos reguladores. Inovação para o Brasil, porém não para os Estados Unidos, que há mais de um século já possuíam esses entes incorporados às estruturas do Estado. A primeira agência americana de regulação foi a *Interstate Commerce Commission - ICC* (Comissão Interestadual de Comércio - CIC) de 1887. Dessa maneira, a forma de estabelecimento das agências reguladoras no Brasil foi inspirada na experiência americana.

Obviamente, diversas manobras, adaptações e novos desenhos tiveram que ser feitos para adequar esse modelo de relação do Estado com a sociedade e com o mercado, pois o que ocorre no contexto de um país é bem diferente do que ocorre em outros. Dessa forma, embora o modelo americano de agência tenha sido a grande inspiração como inovação institucional importada, por não trazer consigo o contexto cultural originário, esse modelo requereu profundas e amplas formas de adaptação (NUNES, 2007, p. 21).

2.3 As telecomunicações brasileiras

A discussão a ser desenvolvida tem como preocupação central a questão da regulação e desregulação do setor de telecomunicações no Brasil hoje, vistas aqui como instâncias sociais integradas e condicionadas pelos processos de natureza histórica e política que afetam o conjunto da sociedade. Além disso, também podemos destacar que a discussão busca verificar como se relacionam Estado, mercado e sociedade.

A partir desse ponto de vista, na relação entre Estado, mercado e sociedade, Antônio Gramsci trabalha a noção de dominação e convencimento, o que mantém e garante que determinado sistema regulatório se torne estável. A teoria gramsciana trata indiretamente de regulação, ao verificar, no conceito de bloco histórico, no qual a sociedade se apresenta como uma totalidade que deve ser abordada em todos os seus níveis, o local onde se realiza determinada hegemonia.

Nesse sentido, a concretização do conceito de hegemonia é uma marca em seu cabedal teórico. Para ele, a hegemonia representa uma ordem na qual certo modo de vida e de pensamento é dominante, na qual um conceito de realidade é difundido por toda a sociedade, em todas as suas manifestações institucionais e privadas, estendendo sua influência a todos os gostos, comportamentos morais, costumes, princípios políticos e religiosos, e em todas as relações sociais, particularmente em suas conotações morais e intelectuais.

O conceito de hegemonia compreende dois momentos: o da direção social, com a formação da vontade coletiva; e o da dominação, relativa à conquista do poder de Estado, em que a classe dominante, ou aspirante ao domínio, consegue

ser aceita como guia legítimo, constituindo-se em classe dirigente e obtém o consenso da maioria da população diante das metas impostas à vida social e política de um país, assumindo, assim, seu papel de dominação (PORTELLI, 1977; ALMEIDA, 2003).

Nesse sentido, realizaremos aqui uma análise do modelo regulatório adotado por nosso país, no que diz respeito ao ordenamento das telecomunicações hoje, bem como suas possíveis conexões com a política e com o mercado.

Com o objetivo de efetivar esse modelo de regulação, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), foram criadas as agências reguladoras, tais como a Anatel, Anel e Anac, entre outras. Seguindo a receita neoliberal em que se justifica a presença dessas agências observando-se o fato de que a liberalização dos setores de serviço público de infraestrutura impõe o surgimento de vários riscos e novos problemas, relativos à defesa de um regime concorrencial que, sobretudo, deve garantir que a re-regulamentação promova o máximo de “bem-estar” social, pela geração de eficiência econômica. O que resultaria na configuração de um Estado concorrencial-regulador relacionado a uma grande mudança de natureza ideológica, funcional e organizacional, em que ele passa de produtor direto de bens e serviços para indutor e regulador do desenvolvimento social, em um contexto de substituição das formas de controle burocrático pelas de efetividade da ação governamental.

Com esse intuito, passamos à análise de como vem ocorrendo a modificação no setor de telecomunicações. Para isso, torna-se necessário olhar a história da legislação que regulamenta o setor que, para os objetivos aqui propostos, inclui desde o Código Brasileiro de Telecomunicações, de 1962, até o Decreto 4733, do

governo do presidente Lula, que altera a Lei Geral de Telecomunicações herdada do governo de FHC.

2.3.1 O Código Brasileiro de Telecomunicações

O Código Brasileiro de Telecomunicações (CTB), erigido com a Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, organizou o setor de telecomunicações até o surgimento da LGT em 1997. Foi o primeiro instrumento normativo elaborado no pós-guerra, que tinha a função de englobar em suas diretrizes os avanços tecnológicos, a exemplo da televisão, pois, embora essa regulação estivesse prevista em decretos anteriores, era feita de forma dispersa. Nesse sentido, tornou-se necessária a elaboração de uma lei para tratar exclusivamente desse setor que havia crescido muito, tanto em quantidade como em qualidade.

O Art. 1º do CBT expressa que os serviços de telecomunicações em todo o país obedecerão aos preceitos do novo código. Esses serviços são definidos no Art. 4º como “[...] a transmissão, emissão ou recepção de símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza, por fio, rádio, eletricidade, meios óticos ou qualquer outro processo eletromagnético”²⁶. Como podemos perceber, o novo código tratava da regulação dos serviços de rádio, televisão, telex e telefonia, prevendo, inclusive, a vinda de novas tecnologias como a Internet, por exemplo.

No CBT, as telecomunicações são organizadas em um sistema nacional, na forma de troncos e redes contínuos que cumpririam o papel de conectar todo o território nacional. Os troncos partiriam das capitais dos estados e do Distrito

²⁶Código Brasileiro de Telecomunicações, Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, Art. 4º.

Federal, e as redes partiriam desses trocos. Dessa forma, com troncos ligando as principais cidades do país, que, por sua vez, estariam ligados a um sistema de redes, todo o território nacional seria conectado pelas telecomunicações (Artigos 7º e 9º).

O código também dispõe sobre a competência privativa da União para explorar, manter e fiscalizar os serviços de troncos que integram o Sistema Nacional de Telecomunicações, inclusive suas conexões internacionais. Embora os estados e municípios pudessem organizar, regular e executar serviços de telefones, diretamente ou mediante concessão, no que diz respeito à fiscalização, a responsabilidade era da União (Artigos 11, 13, 30 e 31).

Por outro lado, o Art. 33 considera que os serviços de telecomunicações não executados diretamente pela União poderiam ser explorados por concessão, autorização ou permissão. Essa determinação mantém o espaço legal de ação para a iniciativa privada na radiodifusão, como já previsto no Decreto 21.111²⁷.

No Art. 14, criou-se o Conselho Nacional de Telecomunicações (Contel)²⁸, diretamente subordinado ao Presidente da República, cuja função é de órgão normativo, de consulta, orientação e elaboração da política nacional de

²⁷O Decreto 21.111, de 01 de março de 1932, foi o instrumento legal anterior, comparativo ao CBT.

²⁸Art. 15 O Conselho Nacional de Telecomunicações terá um Presidente de livre nomeação do Presidente da República e será constituído: a) do Diretor do Departamento dos Correios e Telégrafos, em exercício no referido cargo, o qual pode ser representado por pessoa escolhida entre os membros do seu Gabinete ou Diretores de sua repartição; b) de 3 (três) membros indicados, respectivamente, pelos Ministros da Guerra, Marinha e Aeronáutica; c) de 1 (um) membro indicado pelo Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas; d) de 4 (quatro) membros indicados, respectivamente, pelos Ministros da Justiça e Negócios Interiores, da Educação e Cultura, das Relações Exteriores e da Indústria e do Comércio; e) de 3 (três) representantes dos 3 (três) maiores partidos políticos, segundo a respectiva representação na Câmara dos Deputados no início da legislatura, indicados pela direção nacional de cada agremiação; f) do diretor da empresa pública que terá a seu cargo a exploração dos troncos do Sistema Nacional de Telecomunicações e serviços correlatos, o qual pode ser representado por pessoa escolhida entre os membros de seu Gabinete ou Diretores da empresa; g) do Diretor-Geral do Departamento Nacional de Telecomunicações, sem direito a voto. § 1º Se os três partidos a que se refere a alínea estiverem todos apoiando o Governo, o partido de menor representação será substituído pelo maior partido de oposição, com representação na Câmara dos Deputados. § 2º Os representantes dos partidos políticos de que trata este artigo serão indicados até 30 (trinta) dias após o início de cada legislatura.

telecomunicações. Posteriormente, porém, devido a uma estratégia de centralização utilizada pelos governos militares, o Contel foi incorporado à estrutura do Ministério das Comunicações com a reorganização da administração federal promovida pelos militares em fevereiro de 1967²⁹.

Para evitar que interesses outros, que não os públicos, pudessem exercer alguma forma de pressão no interior do Contel, o CBT determina que nenhum membro ou servidor possa fazer parte de qualquer empresa, companhia, sociedade ou firma que tenha objetivo comercial ou qualquer interesse direto ou indireto nas telecomunicações, algo que, se comprovado, acarretaria a perda imediata do mandato no Conselho³⁰.

O Contel era dirigido por uma secretaria executiva, que era o Departamento Nacional de Telecomunicações - Dentel, responsável pela administração do setor de telecomunicações. Assim como o Contel, o Departamento Nacional de Telecomunicações foi absorvido pelo Ministério das Comunicações em 1967.

Um dos principais passos no sentido de efetivar a estruturação de um sistema nacional de telecomunicações foi a criação, no CBT, da Empresa Brasileira de Telecomunicações – Embratel, que era uma entidade autônoma, sob a forma de empresa pública, cujo capital era exclusivamente de pessoas jurídicas de direito público, bancos e empresas governamentais, e que tinha o objetivo de explorar industrialmente os serviços de telecomunicações que fossem explorados diretamente pela União (Artigo 42).

²⁹Mais especificamente com a entrada em vigor do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispunha sobre a organização da Administração Federal e estabelecia as diretrizes para a reforma administrativa.

³⁰Art. 23.

Em relação aos crimes que, porventura, pudessem infringir as regras legais estabelecidas para as telecomunicações, alguns foram previstos no CBT, bem como suas penas, a exemplo da inviolabilidade das telecomunicações que previa desde a aplicação de multa, suspensão e cassação até a detenção, para pessoas, concessionárias ou permissionárias, a depender de cada caso especificamente³¹. A única exceção ficaria a cargo dos serviços fiscais e das estações e postos oficiais que poderiam interceptar as telecomunicações, ainda que a lei não deixe claro em que circunstâncias essa ação seria adequada³².

Por fim, em seu Art. 121, o CBT autoriza o Conselho Nacional de Telecomunicações a realizar a revisão dos contratos de empresas de telecomunicações em funcionamento no país, buscando padronizar os contratos, observando as peculiaridades de cada tipo de serviço. Com isso, buscava-se ajustar o setor de telecomunicações, a fim de evitar possíveis irregularidades que pudessem, de alguma forma, atrapalhar a configuração de um novo sistema.

2.3.2 A Reestruturação administrativa promovida pelos militares brasileiros em 1967

Em 25 de fevereiro de 1967, foi baixado o Decreto-Lei nº 200 que reorganizava a estrutura da administração federal a fim de adequá-la a uma estrutura de governo militar. Esse Decreto-Lei representou a ascendência do Executivo sobre o Legislativo/Judiciário e, simultaneamente, a centralização do processo decisório na esfera federal. Essa nova relação de forças foi

³¹Art. 55, 58 e 61.

³²§ 2º do Art. 56.

institucionalizada por uma profunda modificação dos próprios “ramos” do aparelho do Estado.

Em seu Capítulo V, o Decreto-Lei trata das comunicações, sendo que, em seu Art. 165, determina a incorporação do Contel ao Ministério das Comunicações. Com esse feito, o Contel perde seu poder regulador, passando a ser um órgão consultivo, pois seu poder decisório é diluído, uma vez que, dos treze membros do Contel, onze estavam diretamente ligados ao governo: o presidente do Conselho que seria o Secretário-Geral do Ministério das Comunicações; mais os representantes do Ministério da Educação e Cultura; do Ministério da Justiça; do maior partido que apoia o Governo no Congresso Nacional; do Ministério da Indústria e do Comércio; dos Correios e Telégrafos; do Departamento Nacional de Telecomunicações; da Empresa Brasileira de Telecomunicações; do Ministério da Marinha; do Ministério do Exército; e do Ministério da Aeronáutica. E apenas dois representantes poderiam arguir algum tipo de oposição aos planos do governo, que seriam o do maior partido de oposição no Congresso Nacional e o das empresas concessionárias de serviços de telecomunicações, porém, fatalmente, seriam vencidos pelo voto da maioria governista³³.

A partir desse mesmo Decreto-Lei, o Departamento Nacional de Telecomunicações passou a integrar, como órgão central, o Ministério das Comunicações. Fato que completa o Minicom como o principal órgão de poder no setor de telecomunicações até o surgimento da Agência reguladora em 1997³⁴.

2.3.3 O Decreto-Lei nº 236

³³Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a Organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

³⁴Representada pela Agência Nacional de Telecomunicações, criada pela Lei Geral de Telecomunicações - LGT (Lei 9.472, de 6 de julho de 1997).

Em 28 de fevereiro de 1967, foi baixado o Decreto-Lei nº 236 que alterava alguns pontos do Código Brasileiro de Telecomunicações a fim de aumentar ainda mais o poder do Presidente da República e garantir, em termos da radiodifusão, o controle por parte das empresas concessionárias e/ou permissionárias de brasileiros, reforçando, assim, a ideologia nacionalista e de centralização que foi marca do período ditatorial por que passou o Brasil entre os anos de 1964 e 1984.

O Art. 3º desse Decreto-Lei revoga os artigos do nº 58 até o nº 99 do CBT, deixando isso explícito na nova redação do Art. 60 do CBT em sua alínea b. Assim, a cassação de concessão, função anteriormente exclusiva do Contel, passa a ser função do Presidente da República, cabendo ao Contel aplicar multa, suspensão e cassação só em caso de permissionárias.

No parágrafo único do Art. 4º, é estabelecido que nem pessoas jurídicas, excetuando-se os partidos políticos nacionais, nem estrangeiros poderão ser sócios ou participar de sociedade que execute serviço de radiodifusão, nem exercer sobre ela qualquer tipo de controle direto ou indireto. No Art. 6º, é enfatizado que só os brasileiros natos poderão exercer os cargos e funções de direção, gerência, chefia, assessoramento e assistência administrativa e intelectual nas empresas. Convergindo com essas posições, o Art. 7º veda às empresas de radiodifusão manter contratos de assistência técnica com empresas ou organizações estrangeiras³⁵.

2.3.4 A Embratel

³⁵Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967, que complementa e modifica o Código Brasileiro de Telecomunicações.

A Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel), empresa responsável por integrar um sistema nacional de telecomunicações e encarregada dos serviços telefônicos de longa distância e internacional na forma de exclusividade, foi criada em 1965, e em 1967 foi vinculada ao recém-criado Ministério das Comunicações (JAMBEIRO, 2001; PESSINI, 2003).

Em 1972, com a Lei 5.792 que instituiu a política de exploração de serviços de telecomunicações e autorizou a criação da Telebrás (Telecomunicações Brasileiras S.A.), a Embratel tornou-se subsidiária da Telebrás e foi imediatamente transformada em sociedade de economia mista. Entre as atribuições da Embratel, estava a responsabilidade de operação de satélites para uso doméstico, começando com os Brasilsat I e II, lançados em 1985 e 1986, respectivamente, e indo até o Brasilsat B1, da segunda geração, lançado em 1994 (PESSINI, 2003).

A Telebrás estava vinculada ao Ministério das Comunicações. Ela foi autorizada pelo Decreto 70.914, na qualidade de empresa *holding*³⁶ da Embratel e das companhias operadoras responsáveis pelos serviços locais, sendo que estas últimas tinham o monopólio de operação nas suas respectivas regiões. A Telebrás detinha mais de 50% das ações com direito a voto, o que tornava o governo o principal acionista e os assinantes dos serviços telefônicos, os acionistas minoritários (JAMBEIRO, 2001).

A Telebrás era responsável pela formulação de diretrizes gerais e de políticas de aquisição de equipamentos, bem como pela normalização técnica e pela definição da política tarifária e da divisão de receitas entre as operadoras regionais e a Embratel (PESSINI, 2003). Segundo Pessini,

³⁶Empresa que possui subsidiárias e geralmente limita suas atividades à sua administração.

[a]lém das funções de controle, regulação e financiamento, a Telebrás mantém um dos mais importantes centros de pesquisa especializados na área em todo o mundo, o Centro de Pesquisas e Desenvolvimento (CPqD) para o qual investe um percentual de aproximadamente 1,5% das receitas líquidas de exploração dos serviços (PESSINI, 2003).

2.3.5 A Constituição de 1988

As Constituições do século XX, anteriores à de 1988, reafirmaram e mantiveram os serviços de telecomunicação sob forte influência do Estado. Sob o primado da regulamentação estatal, esses serviços tiveram toda a sua estrutura centrada nas mãos do Estado, de forma que ele era o centro das decisões. Assinalamos, entretanto, que o fato de o Estado ter o poder decisório não significava que ele buscasse o interesse geral, trabalhando de forma a alcançar o desenvolvimento das telecomunicações em sintonia com a sua democratização, de acordo com as reais necessidades da sociedade civil brasileira.

Dessa forma, podemos resumir o período constitucional, anterior à Constituição de 1988, como um período em que o Estado, através das constituições e decretos, reafirmou o seu autoritarismo e estimulou a ampliação de um mercado de produção capitalista no qual

[a] comunicação passou a servir de instrumento de consolidação e expansão do capitalismo, pelo seu caráter comercial, sem qualquer reconhecimento de que se trata, na realidade, de um direito social, um bem cultural de todo cidadão (PEREIRA, 1987, p. 9)³⁷.

Ao contrário da anterior Carta, a atual não contempla a expressão “intervenção do Estado no domínio econômico”, porque a atuação no domínio

³⁷PEREIRA, Moacir. A democratização e o direito à informação na constituinte. SP, Global Editora, 1987, p. 9.

econômico é, toda ela, deferida aos particulares, cabendo tão-somente ao Estado assumir as excepcionalíssimas hipóteses do Art. 173 da Constituição.

O Art. 173 salienta que a intervenção do Estado na atividade econômica só será permitida em caso excepcional. Assim consta no texto do Artigo:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos de segurança nacional ou relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

Como pode ser visto, neste trabalho, buscamos mostrar como ocorreu a saída total do Estado da exploração econômica de telecomunicações, assumindo a posição de órgão regulamentador, fiscalizador ou mais propriamente de mediador entre os interesses da sociedade civil e os interesses do empresariado. Entretanto, na posição de órgão fiscalizador, regulador e mediador, historicamente, o Estado tem cedido ao poder dos grupos empresariais, que desenvolvem uma forte pressão e acabam tendo seus privilégios e interesses aceitos, ao mesmo tempo em que estes ganham contornos de interesses nacionais.

2.4 Telecomunicações e o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso - FHC (1995 – 2002)

2.4.1 O processo de privatização das telecomunicações

Para compreendermos como se efetivou o desenvolvimento das telecomunicações no Brasil, é importante verificar como se deu o processo de privatização no interior do Estado brasileiro.

O processo que vai culminar com a privatização do setor de infraestrutura brasileiro começa quando o governo, na década de oitenta do século XX, passa a

desenvolver projetos que visam dar apoio às firmas nacionais privadas, para depois limitar a expansão das Empresas Estatais – EEs. A privatização, nesse período, carecia de apoio político e o nosso histórico de possuir o Estado como principal agente econômico tornou-se um grande empecilho à desestatização. Após esses passos, começou-se a vender EEs de pequeno porte, para só depois partir para as grandes EEs industriais e, finalmente, englobar as empresas de serviços públicos (Armando Castelar Pinheiro e Fabio Giambiagi, 2000, p. 40-41).

Porém, no governo de Fernando Henrique Cardoso, as mudanças no setor de telecomunicações brasileiro atingiram seu auge. Em seu primeiro mandato (1995-1998), foram impressionantes a velocidade e o volume das mudanças: de um sistema monopolista estatal, frequentemente tido como ineficiente e no qual se investia muito aquém do que era necessário, transformou-se em uma estrutura privatizada, com uma organização avaliada como moderna e competitiva, impulsionada por grandes investimentos e compromissos de investidores agressivos que, em muitos casos, conseguiram empréstimo na própria estrutura do Estado, a partir do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES (NOVAES, 2000, p. 147).

No que se refere ao setor de telecomunicações, alguns entraves se colocaram para sua desestatização. Além de mudanças necessárias na Constituição de 1988, que mantinha o monopólio da União no setor, segundo Novaes (2000), havia seis outros passos necessários para a concretização da privatização. Estes seriam: a) a elaboração de uma nova lei que revisse e redefinisse o papel do Estado no setor; b) o estabelecimento de uma agência reguladora independente e legítima; c) a criação de um ambiente competitivo que permanecesse depois da privatização;

d) uma revisão das tarifas; e) o estabelecimento de um modelo capaz de suportar a passagem de um sistema monopolista estatal para o setor privado, protegendo os interesses, por vezes conflitantes, do governo e dos demais acionistas da Telebrás; e f) a preparação e formatação das empresas vinculadas à Telebrás para a privatização (NOVAES, 2000).

2.4.2 - A emenda Constitucional nº 8

A emenda Constitucional nº 8, aprovada em 5 de agosto de 1995, mudou o Art. 21 da Constituição de 1988. Esse foi o primeiro passo para a substituição do modelo estatal por outro, na época, propagandeado como mais ágil e capaz de melhor atender às crescentes demandas do setor privado por serviços especializados e de maior valor agregado.

Além disso, o Congresso determinou que o Poder Executivo não poderia mais fazer uso de medidas provisórias para legislar no ínterim, ou seja, o governo deveria submeter um novo código de telecomunicações ao Congresso. O quadro abaixo demonstra as mudanças implementadas pela emenda:

QUADRO 1

Comparativo entre o Artigo 21 da Constituição de 1988 e a Emenda Constitucional nº 8

Constituição de 1988	Emenda Constitucional nº 8, de 1995, altera o inciso XI e a alínea "a" do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal.
-----------------------------	---

Art. 21. Compete à União: (...) XI- explorar, diretamente ou mediante concessão, empresas sob controle acionário estatal, os serviços telefônicos, telegráficos, de transmissão de dados e demais serviços públicos de telecomunicações, assegurada a prestação de serviços de informações por entidades de direito privado através da rede pública de telecomunicações explorada pela União; XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: a) os serviços de radiodifusão sonora, de sons e imagens e demais serviços de telecomunicações;	Art. 1º O inciso XI e a alínea "a" do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação: "Art. 21. Compete à União: 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 de um órgão regulador e outros aspectos institucionais; XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: a) os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens;" Art. 2º É vedada a adoção de medida provisória para regulamentar o disposto no inciso XI do art. 21 com a redação dada por esta emenda constitucional.
---	--

Fonte: www.senado.gov.br

A Emenda Constitucional nº 08 foi fundamental para a ruptura do modelo de telecomunicações até então existente. Nesse aspecto, é interessante o depoimento de um entrevistado, representante da procuradoria geral da Anatel:

Esse modelo de agência reguladora é tipicamente americano. Foi basicamente idealizado nos Estados Unidos, pois lá se tem agência para tudo, todas aquelas instituições que ouvimos

falar, da CIA ao FBI, são todas agências. A primeira agência foi criada, [...], no século 19, foi uma agência para execução da regulação da matéria do sistema de transporte ferroviário. Nessa onda de retirar o Estado de dentro da economia, aqui no Brasil você tinha um sistema Telebrás, onde a Telebrás era uma *holding* de empresas estatais menores, em cada estado se tinha uma TELE, aqui no Rio era a TELERJ, e a Telebrás era a *holding* que geria isso tudo, então o Estado prestava esse serviço. Com a saída do Estado, você precisava de um órgão que pudesse regular isso, pois não se podia confiar que em matéria de serviço público, o mercado irá se autogerir, a tão dita mãe invisível do mercado há de gerir. Então se precisava de um mecanismo de regulação, o mecanismo que se optou na época foi a implantação de agências reguladoras. Isso foi previsto em ementa constitucional, [...] a ementa número 5, mas uma ementa constitucional que modificou o inciso 12, do artigo 21, acrescentando que o Estado seria titular desses serviços de telecomunicações, e o prestaria diretamente ou mediante o modelo de concessão, prevendo a criação de um órgão regulador, tal órgão terminou tornando-se uma agência reguladora, que na realidade não foi órgão, pois primando pela técnica jurídica órgão é órgão, e instituições, autarquias e fundações não são órgãos, são instituições, as agências reguladoras são autarquias, não são órgãos, mas a Constituição não tem a obrigação de ser técnica. Esse órgão previsto foi concretizado através da criação da Anatel. Ou seja, isso tudo foi fruto de um processo histórico, no qual adotando em grande medida o processo de liberalização da economia, culminou pela adoção do modelo americano de regulação.

2.4.3 A Lei Geral de Telecomunicações

A aprovação da Lei Geral de Telecomunicações - LGT (Lei 9.472, de 6 de julho de 1997) marcou a mudança definitiva de postura do Estado brasileiro em relação ao setor de telecomunicações. A nova lei determinava que o Estado deixasse de exercer o papel de provedor dos serviços de telecomunicações e passasse a regulamentar o setor. Os principais pontos da nova lei são: a) a definição do princípio geral que rege os serviços de telecomunicações; b) a criação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel); c) a organização dos serviços de telecomunicações; e d) a reestruturação e privatização do Sistema Telebrás.

Em seu artigo primeiro, a nova lei deixa clara a nova função a ser exercida pelo Estado. Assim, fica explicitado que “[c]ompete à União, por intermédio do órgão regulador e nos termos das políticas estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, organizar a exploração dos serviços de telecomunicações” (LGT, Art. 1º). Esse artigo demonstra uma mudança de postura por parte do Estado, que historicamente se portou como provedor de serviços de telecomunicações e agora se coloca como organizador.

Essa mudança de postura fica ainda mais especificada quando, no parágrafo único desse artigo, define-se a sua função de organizador. Diz-nos a lei:

A organização inclui, entre outros aspectos, o disciplinamento e a fiscalização da execução, comercialização e uso dos serviços e da implantação e funcionamento de redes de telecomunicações, bem como da utilização dos recursos de órbita e espectro de radiofrequências (Parágrafo único do Art. 1º, LGT).

Complementando essa ideia, somam-se os itens do Art. 2, que tratam das competências do poder público no setor. Segundo esse artigo, elementos como o fortalecimento do poder regulador do Estado, a garantia de não abusos aos usuários, o estímulo à expansão dos serviços e a garantia de acesso por parte de toda população, entre outros, garantiriam uma nova fase de atuação do Estado no setor de telecomunicações.

Por outro lado, é importante destacar que o discurso corrente no momento da mudança dizia que o Estado brasileiro não dispunha de condições específicas para desenvolver, como provedor, o setor de telecomunicações, como explícito no depoimento de um ex-funcionário da Embratel e hoje funcionário de carreira da Anatel:

E o discurso da época, de quem estava no Estado, era de que o Estado não detinha condições de arcar com essa despesa, por isso dever-se-ia entregar isso para a iniciativa privada, pois a iniciativa privada tem mecanismos de acumulação de capital muito mais sérios do que o Estado. O Estado está sujeito à política de licitação, fiscalização e burocratização muito maior do que a iniciativa privada, não *podia-se* contratar diretamente etc. Então, a iniciativa privada detinha os mecanismos de geração de lucro e captação de recursos para investir nessa infraestrutura e melhorar o sistema de telecomunicações, sendo que o Estado não tinha tal condição, esse era o discurso da época.

No que tange à organização dos serviços de telecomunicação, as classificações e definições visam salvaguardar o interesse do público consumidor e assegurar a continuidade dos serviços de forma competitiva e justa. Isso fica explícito já no Art. 6:

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

Na LGT, fica claro que a regulamentação é muito mais forte e detalhada para os serviços de telecomunicações de regime público, uma vez que há interesses coletivos envolvidos. Nesse sentido, o regime público é definido como aquele prestado mediante concessão ou permissão, com atribuição de universalização e continuidade obrigatória por sua prestadora.

De acordo com um representante da Anatel, o fato de as telecomunicações serem consideradas em regime público, por meio da telefonia, elas se dispõem à universalização, como explicitado abaixo:

A concessão só a partir do serviço prestado em serviço público, que é só telefonia fixa. Todos os outros são prestados sobre direito privado. Qual a diferença disso? É que o regime prestado em serviço público, que é o telefone fixo, ele está sujeito à obrigação de universalização, então, às

concessionárias; a Telefônica em São Paulo, a Brasil Telecom no Centro-Oeste, que agora é, tornou-se "Oi", hoje é de um grupo todo da "Oi", que pega TELEMAR via Brasil Telecom; e tem-se mais a EMBRATEL de longa distância, além de umas duas ou três pequeninas, a CBBT, em Minas, tem umas pequeninas, não tão significantes. Essas de grande porte têm obrigação da universalização, então, por exemplo, existe uma tribo quilombola lá no meio da floresta, ela tem que levar telefone lá, pois ela tem obrigação de universalização. O prestador de serviço móvel celular que tecnicamente hoje se chama CMP (serviço móvel pessoa), ele não presta essa obrigação, pois ele presta serviço mediante a autorização *onde* não está sujeito a esse princípio de universalização.

Outro elemento central na LGT é a criação da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, criada como autarquia especial para ser um órgão estatal descentralizado e regulador do setor de telecomunicações.

CAPÍTULO III

3 AS AGÊNCIAS REGULADORAS E A ANATEL

Resumo - Neste Capítulo, abordamos o processo de surgimento e consolidação das agências reguladoras. Partindo

desse ponto, passamos a analisar a constituição das agências reguladoras no Brasil e a construção da Anatel, como modelo de agência mais bem estruturada no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, bem como suas atribuições, funções e divisões hierárquicas.

O projeto político liderado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, em seu primeiro mandato, girava em torno de reformas econômicas, visando ao controle da inflação. As propostas relativas às políticas sociais foram omitidas e eram raras durante o primeiro mandato de FHC. Com o país em crise, o desemprego aumentando e instabilidades conjunturais e estruturais ocorrendo no período, FHC foi para o segundo mandato prometendo as tão esperadas medidas de implantação de políticas voltadas para a área social.

De acordo com Amélia Cohn, que realizou um estudo das políticas sociais no governo FHC de 1994 até 2000, é importante levar em consideração algumas características do Brasil naquele período, pois estava marcado por um crescente aumento demográfico, com inchamento das cidades, que aprofundavam a pobreza e as desigualdades sociais. A luta por melhores condições de vida e crescimento, assim como ações dos movimentos sociais se tornaram mais presentes.

A ação por parte do Estado era mais que necessária, a fim de que o caos não se estabelecesse, como adverte Maria Teresa Toribio Brittes Lemos:

Nesse sentido, o governo FHC, apesar de todos os esforços empreendidos para colocar o país no patamar de primeiro mundo, não conseguiu superar esse obstáculo social. A opção adotada nos programas de cunho neoliberal dirigiu-se para o crescimento econômico e para a política externa. Assim, as crises sociais se agravaram, e se um programa emergencial não for imediatamente aplicado, a situação a curto prazo poderá tornar-se incontornável, levando-se em conta a aproximação do novo período de eleições, quando a oposição tenderá para aprofundar as críticas ao governo (LEMONS, 2000)

Segundo Lemos, o enfrentamento do problema da pobreza e da desigualdade social realizada no governo FHC não se fez por implantação de políticas redistributivas, pois se acreditava que o plano econômico de estabilização financeira, por si só, resolveria os problemas sociais do país.

3.1 As agências reguladoras

Segundo o receituário liberal e neoliberal, as agências reguladoras surgem como consequência da “necessidade” sentida pelo Estado de organizar melhor os diversos setores do mercado, vendo este como muito importante no motor desenvolvimentista social. Essa “necessidade” é fruto de uma visão que considera a agência com um ente que é ao mesmo tempo estatal e social. Dessa forma, surgem as agências reguladoras.

3.1.2 As agências reguladoras na Europa

Antes de tecer alguma análise a respeito das “autoridades independentes”, nome recebido pelas agências reguladoras na Europa, é preciso conhecer o processo que reestruturou o aparato legal para que essas agências pudessem existir.

No que diz respeito ao âmbito da União Europeia, as empresas estatais, principalmente aquelas ligadas aos setores de utilidade pública, não sofreram privatização. O que houve foi a flexibilização da legislação para a quebra de monopólios públicos. Desse modo, permitiu-se que empresas privadas entrassem no mercado com garantias de condições de concorrência com as estatais, o que resultou na privatização de setores que antes eram dominados exclusivamente pelo Estado (MOTTA, 2003, p. 75).

Segundo Motta, a expressão “autoridades independentes” aparece pela primeira vez na França, quando foi criada a *Comission Nationale de L’informatique et dês libertes*, em janeiro de 1978. Embora essa autoridade não tenha recebido da lei personalidade jurídica, na prática, desfrutava e desfruta de independência para agir, além de exercer funções de natureza administrativa, jurisdicional e normativa, pois possui poderes para requisitar informações, inclusive da Administração Pública, podendo ainda tutelar o mercado, até mesmo impondo concorrência (Op. Cit., 76).

As autoridades independentes teriam a função de agir como árbitros nesse novo cenário econômico no qual a garantia de condições de concorrência é tida como elemento fundamental para que o novo modelo funcione. Assim, a observação de algumas características básicas é essencial para compreensão das autoridades independentes europeias:

- 1 – separação do governo, com a eleição dos dirigentes pelos parlamentos;
- 2 – neutralidade, para resolver os conflitos entre prestadores e usuários de serviços;
- 3 – defesa mediata dos interesses públicos e imediata para solucionar conflitos entre usuários e empresas prestadoras de serviços;
- 4 – estruturas eficientes, algo que contrasta com um panorama de administração pública em crise em âmbito mais geral (op. cit.:77).

3.1.3 As Agências Reguladoras nos Estados Unidos

Nunes (2007) nos traz uma análise bem concisa do desenvolvimento das agências reguladoras nos Estado Unidos, apresentando uma ordenação e

classificação em períodos, de acordo com alguns elementos centrais da política de regulação determinantes dos regimes regulatórios em épocas específicas. Dentro da ordem cronológica seriam: 1 - Regime de Mercado; 2 – Regime Corporativista; 3 – Regime Societal; e 4 – Regime de Reforma Regulatória (NUNES, 2007, p. 21).

3.1.3.1 Regime de Mercado

O Regime de Mercado teria vigorado nos Estados Unidos durante o século XIX e as três primeiras décadas do século XX, basicamente até o *crack* da Bolsa de Nova York ocorrido em 1929. A grande preocupação dos reguladores que marcam esse período diz respeito à garantia dos interesses de mercado frente aos grandes grupos monopolistas que buscavam controlá-lo. Na conjuntura do período, não eram raros os casos de monopólios e de tentativas de dominação de mercado. Era, portanto, preciso encontrar uma solução para enfrentar esse problema. A busca pela solução aproximou o governo americano das universidades, no intuito de construir um regime regulatório que organizasse as atividades econômicas, a partir da introdução de burocracias altamente especializadas.

Foi nesse momento, que marca o elo entre governo e universidades, característica encontrada até hoje na política regulatória americana (NUNES, 2007, p. 23), que surgiu o primeiro órgão regulador na estrutura estatal dos Estados Unidos da América, a *Interstate Commerce Commission – ICC*, em 1887. O principal objetivo da ICC era regulamentar os preços e evitar dominação de mercado no setor ferroviário.

3.1.3.2 Regime Corporativista

O Regime Corporativista, definido por Nunes (2009) também como Regime Associativo, marca um período de forte intervenção do Estado na economia,

basicamente movido pelas consequências da crise capitalista mundial, iniciada com a queda da Bolsa de Nova York em 1929. Como observamos anteriormente, as universidades passaram a ser grandes parceiras dos governos, no intuito de pensar a estabilidade econômica.

Nesse período, as agências se firmam como entes de Estado ligados a setores produtivos, além de buscar estabelecer relações entre estes e os sindicatos e associações de trabalhadores. A intenção era atacar os problemas da crise a partir do controle regulatório e da vinculação a determinado setor da economia. Dessa maneira, buscava-se promover a requalificação ou reposição de trabalhadores, além de incentivar as associações por meio da garantia de direitos e estabelecer pontes entre patrões e empregados.

De fato, o que ocorreu nesse período foi uma tentativa de controlar os movimentos sociais a partir da estrutura do Estado. Nesse cenário, os protagonistas eram as agências reguladoras, que tinham como intuito a busca por estabilidade em um período de crise.

Além das agências que propiciaram estabilidade durante a crise por meio da cartelização, outras novas agências foram criadas para regulamentar setores previamente livres, como a *Food and Drug Administration*, em 1931, que trata dos alimentos e dos medicamentos; e o *Federal Deposit Insurance Corporation*, regulamentando o setor de seguros, em 1933 (NUNES, 2007, p. 28).

3.1.3.3 Regime Societal

A partir de 1960, nos Estados Unidos, começaram a surgir diversos grupos demandando políticas públicas, os chamados grupos de interesse público (*public interest groups*), geralmente ligados à questão ambiental. Esses grupos eram

constituídos, basicamente, de organismos ou organizações não governamentais (ONGs). Diante disso, a estrutura regulatória buscava envolver esses grupos, caracterizando o chamado regime societal ou de mobilização social (NUNES, 2007, p. 29).

Entre o final da década de 1950 e o início da década de 1970, os EUA viveram uma intensa movimentação política de sua população. Vários fatores influenciavam o clima de mobilização social. O pós-guerra americano foi marcado por uma grande preocupação com o meio ambiente e questões humanitárias, particularmente pela movimentação estudantil contra a guerra do Vietnã (1959-1975). Do ponto de vista interno, havia a preocupação de assegurar o direito do consumidor e do trabalhador.

Durante esse período, as agências possuíam no seu quadro profissional a presença de cientistas e advogados. Assim, elas montavam seus objetivos e diretrizes a partir de pesquisas quantitativas e científicas detalhadas e contavam com audiências públicas, que eram logo abertas a todos os interessados ou afetados pela regulamentação. O intuito era garantir uma atuação técnica da agência, bem como envolver os diversos grupos de interesse dentro de uma esfera de deliberação estatal, o que, de fato, acabou ocorrendo, pois as agências reguladoras montadas no período cumpriram a função de organizar e defender o consumidor, o trabalhador e o meio ambiente (Op. cit.: 30-31).

3.1.3.4 Regime de eficiência e reforma regulatória

O regime de reforma regulatória representa impactos do neoliberalismo na reestruturação legal dos Estados Unidos. O discurso que fundamentava as reformas de “enxugamento do Estado” afirmava que este estava se envolvendo em assuntos

que não eram de sua competência, a exemplo da economia, e que essa intervenção prejudicava a eficiência de mercado e, por consequência, o potencial desenvolvimentista da sociedade. Dessa maneira, era preciso realizar uma re-regulamentação, tendo como objetivo criar órgãos reguladores que incentivassem e dessem maior autonomia à economia (Op. cit.: 32) (MOTTA, 2003, p. 55).

As primeiras agências reguladoras norte-americanas remontam aos anos de 1839 e 1844, em *Rhode Island* e *New Hampshire*, as quais possuíam limitados poderes em matéria de controle ferroviário. Em âmbito estadual, os poderes efetivos de regulação somente aparecem posteriormente, mediante a delegação, por parte do legislativo, de comissões de serviços para a resolução de conflitos entre prestadoras e usuários (MOTTA, 2003, p. 55).

Porém, o fenômeno de “agencificação” nos Estados Unidos vai se intensificar na década de 30, do século XX, durante o governo Roosevelt. Nesse período, as agências foram criadas para auxiliar o Estado em sua tarefa de regular serviços essenciais, mas, gradualmente, a autonomia requisitada para a atuação das agências foi sendo subsumida pelas intervenções do Poder Executivo e do Congresso Nacional, o que vai comprometer o princípio de desprendimento em relação ao ente estatal e até mesmo ao mercado.

Falar em Administração Pública nos EUA traduzia-se em “agência”, tamanho era o grau de utilização da estrutura de agenciamento para auxiliar o Estado na tarefa de fiscalizar a prestação de serviços públicos, bem como de intermediar negociações entre os usuários e as prestadoras de serviços.

No período do auge das agências norte-americanas, era enfática a sua função “quase legislativa”, devido à capacidade de editarem normas, e sua atuação “quase judicial”, por resolverem grande parte dos conflitos de interesses, fazendo uso do aparato legal adequado para solucioná-los. Porém, a partir de 1946, todas as agências foram submetidas às limitações da Lei de Procedimentos Administrativos, cujo intuito era estabelecer normas padronizadas de procedimentos em prol dos administrados.

A instituição formal da primeira agência, nos Estados Unidos da América, data de 1887, com a criação da ICC (*Interstate Commerce Commission*)³⁸, mas sua proliferação deu-se realmente com o crescente intervencionismo estatal na economia, já no presente século, com o “*new deal*” de Roosevelt³⁹ (MELO, 1999, p. 01).

De fato, as “*agencies*” foram concebidas como organismos independentes e autônomos em relação à estrutura tripartite de poderes estatais. Para elas, eram delegadas funções de cunho legislativo (função reguladora), judicial (função contenciosa) e administrativo (função de fiscalização). A ideia que presidiu a criação dessas entidades era dotar o Estado de órgãos que possuísem agilidade, especialidade e conhecimento técnico suficientes para o direcionamento de determinados setores da atividade econômica, segmentos estes que potencialmente representariam uma fonte de constantes problemas sociais (MELO, 1999, p. 2-3).

De modo geral, pode-se afirmar que as “*agencies*” aproximam-se, no tocante aos seus objetivos, de algumas autarquias encontradas na história do

³⁸ Cf. Mashaw, J. L.; Merrill, R. A. e Shane, P. M., “Administrative Law. The American Public Law System”, 1992, p. 4.

³⁹ Cf. Gellhorn, E. e Levin, R. M., “Administrative Law and Process”, 1990, p. 1.

direito brasileiro, formadas com a missão de coordenar a atuação do Estado na intervenção em determinados setores da economia nacional, por exemplo: o Instituto do Açúcar e do Alcool; o Instituto Nacional do Mate; o Instituto Nacional do Sal; e o Instituto Brasileiro do Café, que foram criados entre as décadas de trinta e quarenta do século XX, com a missão específica de regular a produção e distribuição dos respectivos produtos agrícolas⁴⁰. Mas há diferenças entre elas, relativamente ao seu regime jurídico, em especial no que diz respeito ao processo de decisão (MELO, 1999, p. 03).

3.1.4 As agências reguladoras no Brasil

No Brasil, a regulação pela propriedade pública foi, durante décadas, o principal meio de regulação na área de infraestrutura: gás, eletricidade, indústria de água, ferrovias, telégrafos e serviços telefônicos. Essas indústrias exibiam as características de monopólios naturais⁴¹ (MELO, 2000, p. 03).

A regulação endógena⁴² apresenta falhas regulatórias importantes: não há separação entre as atividades de gestão e regulação; as atividades de defesa da concorrência não são exercidas, na medida em que se assegura a condição de monopolista; e o controle de qualidade dos serviços é deficiente na

⁴⁰ Cf. Cavalcanti, Themistocles Brandão, "Tratado de Direito Administrativo", 1956, p. 215 e segtes., v. 2. Ver também, a propósito, a definição de autarquia econômica de Cretella Jr., José, in "Administração Indireta Brasileira", 1980, p. 153.

⁴¹ Tecnicamente, verificam-se economias de escala que fazem com que apenas uma única empresa seja capaz de suprir a demanda pelo produto ou serviço, com custos inferiores aos que ocorreriam se houvesse mais de uma empresa atuando no mercado. Se os serviços ou produtos forem fornecidos por mais de uma empresa, o custo médio para cada uma delas poderá ser superior ao verificado para apenas uma. Esse fato implica custos decrescentes (economias de escala) e a impossibilidade física de existir mais de uma empresa na prestação do serviço.

⁴² Regulação para monopólios estatais.

medida em que esse controle é exercido pelo próprio provedor do serviço (MAJONE, 1996; MAJONE, 1999). Porém, é preciso levar em consideração que o provedor de serviços, que nesse caso é representado pelo Estado, não é uma instituição neutra e que, se o controle de qualidade dos serviços é ineficiente, é porque alguém está se beneficiando.

Antes das privatizações, os setores de infraestrutura eram organizados na forma de *holdings* de capital aberto (empresas de economia mista) e a propriedade da maioria do capital votante das empresas era do Estado. As empresas das áreas de telecomunicações, energia e petróleo eram reguladas por departamentos vinculados aos Ministérios correspondentes: o Departamento Nacional de Telecomunicações (Dentel), o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (Dnaee) e o Departamento Nacional de Combustíveis (DNC). No caso do petróleo, até 1990, o órgão responsável era o Conselho Nacional do Petróleo (MELO, 2000, p. 04).

Nesse caso, as agências inscrevem-se em uma estratégia de busca de credibilidade regulatória e redução do risco regulatório para os investidores dos processos de privatização. A questão básica da credibilidade refere-se à necessidade e capacidade das autoridades governamentais de assegurar que contratos serão honrados no futuro, que não haverá mudanças no jogo e que não haverá “expropriação administrativa” de rendas, nas várias formas que isso pode assumir: congelamento de preços, reestatização e manipulação de tarifas, entre outras (MELO, 2003, p. 05).

Essas ideias estão na base do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado proposto pelo Governo Fernando Henrique Cardoso em 1995, que fora

idealizado pelo Ministério de Administração e Reforma do Estado (o antigo MARE). Embora não conste explicitamente no Plano, a formação das agências foi discutida nas primeiras reuniões do Conselho da Reforma do Estado e foi objeto de recomendações específicas⁴³. De acordo com o Plano, é importante distinguir três níveis de atividades do Estado: o núcleo estratégico, ao qual cabe a formulação das políticas públicas; as atividades exclusivas do Estado, desempenhadas pelas agências autônomas; e os serviços não exclusivos, desempenhados pelas organizações sociais.

A ideia de agências autônomas pressupunha dois tipos diferentes de entes públicos: as agências executivas e as agências regulatórias. As primeiras são referentes a uma estratégia de flexibilização da gestão de organismos que realizam funções exclusivas do Estado e, as segundas, referentes a uma ação mais efetiva do Estado na regulação dos serviços públicos concedidos e de áreas econômicas importantes para o país, como é o caso do Petróleo. Pereira (1997) *apud* Melo (2003) assinala que as agências reguladoras devem ser mais autônomas do que as executivas, porque não existem para realizar políticas de governo, mas para executar uma função mais permanente que é a de garantir mercados competitivos e com qualidade de serviços (PEREIRA *apud* MELO, 2003, p. 06)⁴⁴.

⁴³ Segunda reunião do Conselho (Conselho da Reforma do Estado, 1997, p. 21).

⁴⁴ PEREIRA, C. O marco regulatório no setor de saúde suplementar: contextualização e perspectivas. In *Regulação & saúde: documentos técnicos de apoio ao Fórum de Saúde Suplementar de 2003*, v. 3, t. 1, p. 93-120, Rio de Janeiro: ANS *apud* MELO, M. A., *As Agências Reguladoras: Desenho Institucional e Governança Regulatória nas Agências Federais e Estaduais*. In **Anais** do XXVII Encontro Anual da Anpocs, 2003.

O principal objetivo dos reguladores é garantir o acesso às redes, de forma que possa ocorrer competição entre provedores de serviço. Esse acesso pode assumir a forma de separação (*unbundling*) nas estruturas verticalmente integradas das empresas monopolistas anteriores (“empresas incumbentes”), atribuindo-se a diferentes agentes a propriedade da rede e sua exploração ou, alternativamente, garantindo o acesso de empresas novas (“empresas entrantes”) à rede.

O modelo das privatizações no país adotou a segunda dessas opções, que consiste em garantir às empresas situadas *downstream*, usuárias do serviço, o acesso às instalações essenciais das empresas incumbentes, situadas *upstream*.⁴⁵ Assim, na área de telecomunicações, garantiu-se às novas empresas operadoras de telefonia à distância o acesso às redes fixas das operadoras de telefonia local, cuja propriedade passou da Telebrás para as quatro empresas controladoras das áreas de concessão em que o país foi dividido pelo Plano Geral de Outorgas, aprovado em 1998 (MELO, 2000, p. 07).⁴⁶

Na prática, a regulação das redes implica a regulação do acesso: a garantia do acesso; a proibição de estratégias de discriminação de preços em relação à empresa *downstream* da incumbente, no que se refere ao acesso; a fixação ou não de preços de acesso à rede (no caso da telefonia, a tarifa de interconexão) etc. (MELO, 2000, p. 07).

⁴⁵ Mas exige-se uma separação contábil entre a incumbente controladora da rede e sua empresa *downstream*.

⁴⁶ As empresas foram: Telemar, Telefônica, Brasil e Embratel.

Uma das dimensões da regulação é a definição de padrões mínimos de qualidade de serviços. Esses são justificados pela existência das chamadas falhas de mercado e de consumidores acríticos. Por sua vez, a fixação de metas de universalização realizadas pelas agências reguladoras (no caso de telecomunicações) é um objetivo de natureza social, pois elas devem estar de acordo com os interesses públicos (MELO, 2000, p. 08).

Para melhor compreendermos os aspectos que buscam formar e dar condições às agências para agirem autonomamente, cabe a apresentação de algumas características que corroboram nesse sentido. Assim, temos que o desenho institucional e a autonomia das agências devem apresentar:

- 1 - autonomia dos dirigentes;
- 2 - mandatos fixos;
- 3 - mandatos não coincidentes entre si;
- 4 - estabilidade dos dirigentes;
- 5 - aprovação pelo poder Legislativo, mediante arguição;
- 6 - pré-requisitos quanto à qualificação dos dirigentes;
- 7 - independência financeira, funcional e gerencial;
- 8 - autarquia especial sem subordinação hierárquica;
- 9 - última instância de recurso no âmbito administrativo;
- 10 - delegação normativa (poder de emitir portarias);

- 11 - poder de instruir e julgar processo;
- 12 - poder de arbitragem;
- 13 - orçamento próprio;
- 14 - quadro de pessoal próprio;
- 15 – transparência;
- 16 - ouvidoria com mandato;
- 17 - publicidade de todos os atos e atas de decisão;
- 18 - representação dos usuários e das empresas;
- 19 – justificativa, por escrito, para cada voto e decisão dos dirigentes;
- 20 - audiências públicas; e
- 21 - diretoria colegiada.

De acordo com Melo, para que a agência possa operar com autonomia, é fundamental também que tenha independência financeira, conferida através de orçamento próprio, com fontes próprias de arrecadação. Para a autonomia funcional, é imprescindível que constitua quadro próprio, com carreiras típicas e alto nível de especialização, de forma a romper a alta assimetria de informação entre regulador e empresas reguladas. Outra característica das agências que garantiria maior eficácia de suas ações é que elas devem ser a última instância de recurso no âmbito administrativo. Nesse sentido, para contestar suas decisões, só caberia recurso ao Judiciário (MELO, 2000, p. 10).

Outra questão, também intimamente relacionada à anterior, refere-se ao aspecto central do regime regulatório que é a capacidade de coação das agências e sua autonomia em relação aos agentes envolvidos. No caso da Anatel, questionamos como responder e atender às necessidades do governo, da comunidade de usuários e do mercado com independência de poder regulador? Essa é uma questão problemática, inclusive para países com longa experiência em agências, como os Estados Unidos, e que mostra a face ilusória de um Estado neoliberal que reivindica para si o *status* de ser neutro.

Nesse sentido, podemos sublinhar algumas questões fundamentais com base na curta experiência das agências brasileiras: sua vulnerabilidade a crises; os conflitos de jurisdição entre agências e, em muitos casos, a incompletude da transição institucional; sua escassa institucionalização como burocracias; e sua diferenciada capacidade de tomada de decisões. Assim, podemos perceber que o modelo regulatório tem sido questionado em vários níveis.

Uma estratégia de substituição de responsabilidades pode vir a ser percebida como altamente eficiente para novos governantes que veriam nesse aspecto um sinal de pragmatismo, principalmente, a partir da percepção do balanço dos custos políticos e benefícios econômicos (na forma de credibilidade regulatória) que irá determinar o destino não só da ação regulatória na área de infraestrutura e do ambiente macroeconômico. Se essa análise estiver certa, o destino dessas agências, em curto e médio prazos, está indissoluvelmente atrelado à sorte do Banco Central, pois nele se concentra um poder mais global de regulação econômica (MELO, 2000).

3.1.5 Propostas iniciais de alteração de regulação

Ainda em maio de 1996, não se tinha uma definição clara do tipo de reforma que se pretendia, bem como se haveria ou não a introdução de novos órgãos responsáveis pela manutenção (regulação e fiscalização) dos serviços públicos no Brasil.

Nessa data, ocorreu uma recomendação do Conselho de Reforma Agrária sobre alguns aspectos que precisariam ser mudados no marco regulatório brasileiro, pois, dessa maneira, as propostas de reestruturação estatal apresentadas pelo governo não surtiriam efeito. Com isso, considerando que a estrutura legal estava ultrapassada e, ao menos de maneira geral, intervencionista e burocratizada, era preciso pensar em um modelo mais adequado aos novos tempos e que estivesse de acordo com os princípios do governo FHC⁴⁷ (Op. cit.: 46).

Com vistas a essa reformulação regulatória, o Conselho de Reforma de Estado – CRE apresentou cinco princípios a serem substituídos no aparato legal em vigor até então, no sentido de adequá-lo às propostas liberalizantes do governo. Nunes (2007) classifica esses princípios em cinco:

1. Autonomia e independência decisória;
2. Ampla publicidade de normas, procedimentos e ações;
3. Celeridade Processual e simplificação das relações entre consumidores e investidores;
4. Participação de todas as partes interessadas no processo de elaboração de normas regulamentares em audiências públicas; e
5. Limitação de intervenção estatal na prestação de serviços públicos aos níveis indispensáveis à sua execução (NUNES, 2007, p. 46-47).

Dentro das formulações do CRE, ainda encontramos uma disposição sobre a competência de um órgão regulador em estabelecer limites na prática de agentes econômicos específicos e ser capacitado para resolver conflitos entre as prestadoras

⁴⁷ BRASIL, **O Conselho de Reforma do Estado**. Cadernos MARE de Reforma de Estado, nº 8, Brasília: MARE, 1997.

de serviços e os seus consumidores e usuários. Porém, Nunes (2009) observa que, para além do que se estava discutindo no CRE, os ministros de Minas e Energia e de Comunicações trilhavam caminhos próprios (Op. cit.: 47).

[...] O órgão responsável pelo processo de reflexão e debate político sobre os novos marcos regulatórios para os serviços públicos no Brasil não interagiu como os departamentos e órgãos setoriais responsáveis por pensar e implementar o processo de reestruturação exigido para cada setor. Independente dos debates ocorridos no âmbito do CRE e mesmo antecedendo a própria constituição desse Conselho, os Ministérios de Minas e Energia e de Comunicações avançaram por caminhos próprios em busca do desenho mais apropriado para a reestruturação setorial 49.

3.2 Flexibilização do monopólio das telecomunicações

A flexibilização do monopólio das telecomunicações vai ocorrer dentro de um processo de implantação de um programa geral, que visava à reforma do Estado e à consequente reestruturação produtiva em setores de infraestrutura, a exemplo das telecomunicações. Esperava-se que, com o redesenho institucional desse setor, o Estado reduziria os custos de manutenção e de expansão dos serviços, bem como reforçaria sua função de poder concedente, fiscalizador e regulador, tal como foi propagado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso no período:

[...] O setor de telecomunicações é hoje, sem dúvida, um dos mais atraentes e lucrativos para o investimento privado, em nível internacional. Pode-se contar que não faltarão investidores interessados em expandir esta atividade no mundo, em geral, e num país com as dimensões e potencial do Brasil, é encontrar uma fórmula para a organização institucional do setor de telecomunicações que, ao mesmo tempo que promove fortemente os investimentos privados, reforce o papel de regulador do Estado e reserve ao setor público a atuação em segmentos estratégicos do ponto de vista social ou do interesse nacional (CARDOSO, 1994, p. 53-54 apud NUNES, 2007, p. 137).

Durante o período de revisão constitucional em 1993, muitos setores privatistas atuaram juntos e a síntese das principais contribuições nesse sentido foram reunidas, em 1995, em um estudo realizado pela revista Telebrasil, que era de propriedade da Associação Brasileira de Telecomunicações cujo título foi “*Telecomunicações: sugestões para modificar o setor*”. Esse estudo foi entregue ao Presidente Fernando Henrique Cardoso e sugeria alterações na Constituição Federal, particularmente em seu Art. 21, assim como uma proposta de remodelação do Código Brasileiro de Telecomunicações e uma proposição de criação de um órgão regulador independente para o setor (Op. cit.: 139).

Convergingo com essas propostas, estudos realizados pelo Ministério das Comunicações propunham também a flexibilização do setor e a privatização, no sentido de criar um ambiente competitivo. No modelo vislumbrado, o direito do usuário de ter acesso aos serviços seria substituído pela universalização do acesso e do uso, o que coincidiria com a modificação do modelo de Estado produtor para o de Estado regulador e fiscalizador (Op. cit.: 139).

Oficialmente, o processo de flexibilização das telecomunicações brasileiras começou com o encaminhamento, feito pelo Executivo, da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 03/95 no dia 16 de março de 1995. O redesenho institucional do setor proposto na PEC visava à participação do capital privado na oferta, expansão e modernização das telecomunicações, bem como a redefinição do papel do Estado, que deixaria de ser provedor e passaria a ser árbitro do processo. A Câmara de Deputados, em uma ação alinhada com o Executivo, dois dias antes do encaminhamento da proposta, criou a Comissão Especial (Cesp) das

Telecomunicações, responsável por analisar, alterar e encaminhar a PEC para votação no plenário da Câmara⁴⁸.

Durante os quarenta dias em que vigorou a atuação da Cesp das Telecomunicações, as diversas reuniões com especialistas, aliadas às 17 audiências públicas, serviram para justificar e legitimar as decisões dos parlamentares com relação à PEC 03/95.

QUADRO 2

Modificação do Artigo 21 da Constituição Federal de 1988

Flexibilização do setor de telecomunicações

Redação Original	Proposta do Executivo – PEC 03/95	Redação Final após alterações da Câmara de Deputados – Emenda Constitucional nº 08/95
Art. 21 Compete à União: [...] XI – explorar, diretamente ou mediante concessão, as empresas sob controle acionário estatal, os serviços telefônicos, telegráficos, de transmissão de dados e demais serviços públicos de telecomunicações, assegurada	Art. 21 Compete à União: [...] XI - explorar, diretamente ou mediante concessão, os serviços públicos de telecomunicações, assegurada a prestação de serviços de informação por entidades de direito privado através da rede pública de telecomunicações	Art. 21 Compete à União: [...] 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 de um órgão regulador e outros

⁴⁸ A Cesp das telecomunicações vigorou até 25 de maio daquele ano. Nesse período, realizou 17 reuniões, das quais nove com audiências públicas.

a prestação de serviços de informações por entidades de direito privado através da rede pública de telecomunicações explorada pela União.	explorada pela União.	aspectos institucionais.
---	-----------------------	--------------------------

Como bem observado por Nunes (2009), houve uma preocupação por parte dos Deputados de “evitar que a emenda constitucional a ser aprovada se constituísse em um cheque em branco ao poder Executivo, possibilitando que este adotasse, no processo de reestruturação do setor, o modelo que melhor conviesse ao governo”. Para isso, houve a exigência de uma lei específica para as telecomunicações, o que, segundo os parlamentares, aumentava a possibilidade de discussão sobre o assunto na sociedade como um todo e no Congresso Nacional em especial (Op. cit. 142).

Em entrevistas realizadas na época com técnicos do Ministério das Telecomunicações, o que se pode notar é uma falta de clareza, ao menos nos primeiros meses de 1995, sobre como o setor se reestruturaria ou qual seria o modelo a ser implantado. Havia algumas ideias gerais, porém nada definitivo, como consta no depoimento abaixo:

[...] A ideia do governo era criar essas agências para que houvesse então instabilidade regulatória suficiente para que fossem criadas as condições favoráveis para a captação de capitais nacionais e estrangeiros, para a exploração do serviço propriamente dito.

[...]

Na realidade já existia uma ideia de criação de um órgão regulador, o que não havia era um convencimento ainda pleno do ministro Sérgio Motta. Porque ele era quem, efetivamente, tomava as decisões. O presidente sempre deu todo apoio para ele. Na realidade, o ministro Sérgio Motta, quando assumiu,

nem estava convencido de como e se deveria haver flexibilização⁴⁹.

É importante ressaltar que nas primeiras audiências realizadas na Cesp das Telecomunicações, o ministro Sérgio Motta chegou a vislumbrar a Telebrás como o órgão que poderia regular o setor, o que demonstra ainda uma falta de definição na relação de independência entre o Poder Executivo e o órgão regulador pensado.

[...] Tive uma entrevista com Sérgio Motta e me chamou a atenção a clareza que ele tinha sobre algumas coisas e a falta de decisão em relação a outras. Por exemplo, ainda não estava decidido se iam privatizar ou não.

[...]

Então, isso de introduzir competição estava acima da ideia de privatizar ou não. Imagine se o princípio era ter concorrência, significa que antes teria que haver uma agência independente, porque se a agência independente é importante quando se tem empresas privadas, é mais importante ainda quando se tem, como era uma possibilidade, empresas privadas concorrendo com empresas estatais. Não podia ter a Telebrás regulando um mercado em que vai concorrer, acho que isso é uma coisa óbvia⁵⁰.

Paulatinamente, foi se concretizando um modelo de reestruturação legislativa e produtiva, inspirada nos moldes da regulação dos Estados Unidos e de seus órgãos reguladores, que preconizavam a eficiência de mercado como elemento central do desenvolvimento social. O futuro órgão regulador deveria garantir a competitividade no mercado e a defesa dos usuários e consumidores, bem como proteger o mercado do poder de grandes empresas, ao mesmo tempo em que garantisse o investimento privado nos setores. Com essa perspectiva, o novo órgão regulador deveria cumprir funções tradicionalmente legadas aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

⁴⁹ Técnicos de carreira do Ministério das Comunicações, por Nunes (2007, p. 144).

⁵⁰ Técnicos de carreira do Ministério das Comunicações, por Nunes (2007, p. 145).

O estabelecimento da Emenda Constitucional nº 8 iniciou o processo de reestruturação do setor de telecomunicações. Os diversos estudos, relatórios e audiências foram protagonizados, em particular, pelo Ministério das Comunicações a partir de sua autoridade máxima, o ministro Sérgio Motta, também conhecido como um dos principais articuladores políticos de Fernando Henrique Cardoso junto ao Congresso Nacional. O novo passo foi o estabelecimento de um novo marco legal para o setor de telecomunicações. Nesse sentido, entre agosto de 1995 e dezembro de 1996, o Ministério das Comunicações se movimentou em torno da elaboração do projeto de lei, que englobaria a reestruturação do setor e a criação do órgão regulador 145/146.

Os estudos realizados pelo Ministério das Comunicações apontavam para um novo arcabouço legal relacionado que mantinha três eixos: a re-regulação, a liberalização e a privatização, não necessariamente seguindo essa ordem. Com a re-regulação se constituiria o ambiente legal de acordo com o que se propunha para a reestruturação do setor, ou seja, o modo de operacionalização e normatização das telecomunicações. A liberalização concretizaria um ambiente de competição fundamental para o desenvolvimento de setor, segundo os mesmos estudos. E a privatização indicaria a forma de prover o setor, se estatal ou privada. Se havia a perspectiva da privatização, já se apontava qual modelo deveria ser seguido: o unicamente privado (NUNES, 2007, p. 147).

Os estudos ainda apontavam que o novo ambiente regulatório deveria focar os consumidores e os usuários, no que dizia respeito à qualidade e aos preços dos produtos e serviços. Nesse sentido, a privatização dinamizaria o setor a partir da concorrência e da separação entre quem regula e quem é regulado, em uma redefinição do papel do Estado e do mercado.

É dessa maneira que Nunes verifica alguns argumentos dos governos que foram produzidos a partir dos estudos do Ministério das Comunicações. Segundo esses argumentos, na nova estrutura regulatória, o Estado desenvolveria o papel de regulador a partir da flexibilização de sua estrutura tradicional e com a criação de um órgão independente responsável pela operacionalização da nova estrutura. Esse ideário é assim apresentado por Nunes (2007, p. 147-148):

Pela argumentação do governo, na nova estrutura regulatória, o papel do Estado abrangeria a seguintes dimensões:

I – No campo político, o Ministério das Comunicações manteria total responsabilidade sobre:

- A política global das telecomunicações;
- As decisões sobre as principais licenças / concessões e sobre a política setorial;
- Garantir uma eficiente administração do espectro de radiofrequências (eventualmente através de uma agência especializada);
- Garantir processos de certificação de equipamentos independentes dos operadores e dos fabricantes.

II – Como acionista da principal empresa operadora, o Estado deveria agir como se fosse um investidor privado:

- Buscando retorno do capital investido a taxas razoáveis e crescentes;
- Concedendo à sua administração alto grau de autonomia, condicionada à obtenção de resultados adequados.

III – Como árbitro de mercado, o Estado deveria organizar uma entidade regulatória com:

- Alto grau de autonomia, que lhe assegure independência e objetividade;
- Claro poder fiscalizador num setor competitivo, defendendo os interesses dos consumidores;
- Total transparência para o Ministério e, através dele, para o Congresso Nacional.

Essas ideias foram afuniladas em outros dois documentos produzidos a partir de estudos do Ministério das Comunicações e que propunham a reforma do setor: o REST 1/95, intitulado “*Plano de Trabalho*”; e o REST 2/95, “*Premissas e Considerações gerais*”. Ambos os documentos traçavam as linhas gerais do que viria a ser o novo ambiente regulatório das telecomunicações no Brasil. Seguindo as recomendações desses documentos, os trabalhos foram iniciados com a perspectiva

de uma reforma estrutural. Nesse sentido, algumas ações são verificadas por Nunes:

- A elaboração e o encaminhamento do projeto de lei ao Congresso Nacional;
- A regulamentação da lei, através de decreto e de uma exposição de motivos, de forma a torná-la aplicável, associada a um determinado conjunto de documentos normativos como portarias ministeriais, para a operacionalização das primeiras decisões;
- A definição da estrutura organizacional do órgão regulador, com sua política de pessoal, orçamento, regimento interno e demais aspectos necessários a sua constituição;
- A preparação do Sistema Telebrás para atuar em um ambiente de competição, através de uma reavaliação da legislação e dos dispositivos que cercavam a atuação da Telebrás do ponto de vista empresarial;
- Uma regulamentação mínima, essencial para se assegurar de que a direção inicialmente dada à abertura do mercado, com a participação de empresas privadas, estivesse alinhada com os grandes rumos pretendidos para o novo modelo institucional a ser desenhado pela nova lei. Os seguimentos que inicialmente deveriam ser abertos à participação privada seriam os serviços de celular, comunicação de dados e serviços via satélite;
- Definição de critérios para a interconexão das redes e dos serviços dos diversos operadores;
- Elaboração de um modelo tarifário adequado ao estabelecimento da competição na prestação dos serviços. O modelo deveria, por um lado, ser atrativo para os investidores interessados em aportar novos recursos ao setor e, por outro, permitir a viabilidade, no novo regime de competição, das operadoras anteriormente monopolistas;
- Preparação dos modelos de edital de licitação para seleção de empresas candidatas a receber outorgas de concessão, permissões ou autorizações, de acordo com as exigências a serem fixadas na lei e nos regulamentos aplicáveis;
- Definição de um cronograma para a abertura do mercado, de forma a permitir aos novos investidores e aos atuais operadores uma preparação para a competição. O cronograma também é necessário para a harmonização com o cronograma de implementação o órgão regulador (NUNES, 2007, p. 149-151).

Essas ações estão expressas no que propunha o REST 01/95. E como pode ser percebido, havia uma preocupação com a construção do novo ambiente regulatório, assim como com a sua operacionalização. No REST 02/95, a base de

referência foi a experiência internacional de implantação de órgãos reguladores, levando em consideração os seus aspectos de dinamismo, competência e independência para atuar como árbitro no campo de relações que envolveriam mercado, sociedade civil e Estado. Com essa perspectiva, Nunes (2007) elenca alguns princípios norteadores para o órgão regulador:

- Regulamentação técnica: proteção da qualidade e da segurança e garantia da interoperabilidade em toda a extensão de rede pública;
- Assegurar a competição justa: promoção de condutas adequadas entre os concorrentes, exigindo a separação contábil ou mesmo estrutural dos serviços prestados em regime de competição;
- Proteção dos consumidores contra práticas de dominação de mercado: por meio do estabelecimento de controle de preços, das condições de prestação do serviço universal e do monitoramento das reclamações quanto à forma de prestação dos serviços (NUNES, 2007, p. 151).

Com essa proposta de reformulação regulatória e produtiva, a formulação das políticas gerais a serem implantadas no setor ficou a cargo do Poder Executivo, através do Ministério das Comunicações, e sua execução bem como seu acompanhamento ficariam por conta do novo órgão regulador.

Outro elemento apontado nos dois documentos (REST 01/95 e REST 02/95) diz respeito à independência política do órgão regulador, que deveria ser desvinculado das estruturas tradicionais de poder do Estado, assim como à relação de seus dirigentes e do seu quadro de funcionários, que deveria se balizar em aspectos de transparência e de critérios técnicos.

A fim de aprofundar os estudos para criação do novo ambiente regulatório, bem como do consequente órgão regulador, o Ministério das Telecomunicações, em julho de 1996, contratou três consultorias, sendo duas internacionais e uma nacional. Essa contratação contou com a colaboração da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), órgão vinculado ao Ministério das Relações Exteriores, e da

União Internacional de Telecomunicações (UIT), vinculada à ONU. Para definição de um modelo econômico que comportasse o novo modelo regulatório, foi contratada a McKinsey & Company. A remodelação do sistema Telebrás e sua privatização ficariam a cargo de Lehman Brothers, Dresdner Kleinworth Benson, Motta Fernandes Rocha & Associados Advogados e Sunfeld Advogados, que pensariam a estruturação dos serviços prestados, bem como as características do órgão regulador (NUNES, 2007, p. 152-153).

Os trabalhos realizados por essas consultorias tiveram grande presença do ministro Sérgio Motta, cada equipe formada junto às consultorias contava com a participação de profissionais diretamente ligados ao Ministério, como verificado por Nunes:

[...] foram criadas quatro equipes dentro do Ministério das Comunicações para facilitar o trabalho das assessorias contratadas. A primeira equipe, responsável por desenvolver um modelo econômico para o setor, era composta pela consultoria McKinsey e pelos consultores do Ministério das Comunicações, Alejandra Herrea e Dione Craveiro, sob a coordenação de Ércio Alberto Zille, assessor especial do ministro Sérgio Motta. A segunda equipe, formada pelo consórcio Lehman Brothers; Dresdner Kleinworth Benson; Motta Fernandes Rocha & Associados Advogados e os assessores Dione Craveiro, Ércio Alberto Zilli, Jonas de Oliveira Júnior, Raimunda Nonato Pires e Reynaldo Arcínio de Oliveira, foi coordenada por Benjamin Sankievicz, também assessor do ministro Motta. [...] As outras duas equipes se integraram ao Escritório Sunfeld Advogados, cuja equipe era coordenada por Carlos Ari Sunfeld, Márcio Cammarosano e Rosolea Miranda Folgosi. Alejandra Herrera, Paulo Roberto de Câmara Pessoa, Consuelo Madalena Portolan e Eduardo de Faria Pereira, todos assessores do ministério, centrando sua atenção na organização dos serviços de telecomunicações, sob a coordenação de Mário Leonel Neto. A segunda equipe, concentrando nos artigos relativos ao órgão regulador foi coordenada por Juarez M. Quadros, tendo como membros Alexandre Antônio de Souza, Edilson Ribeiro dos Santos, Esmeralda Eudóxia Teixeira de Castro, Jarbas José Valente e Sávio Pinheiro, este último consultor externo (NUNES, 2007, p. 153-154).

Sobre esses aspectos, o autor ressalta ainda a profunda identificação do corpo técnico com as proposta do governo FCH, bem como a sua variedade, pois entre os profissionais havia economistas, juristas e engenheiros das telecomunicações, advindos tanto dos setores públicos como privados.

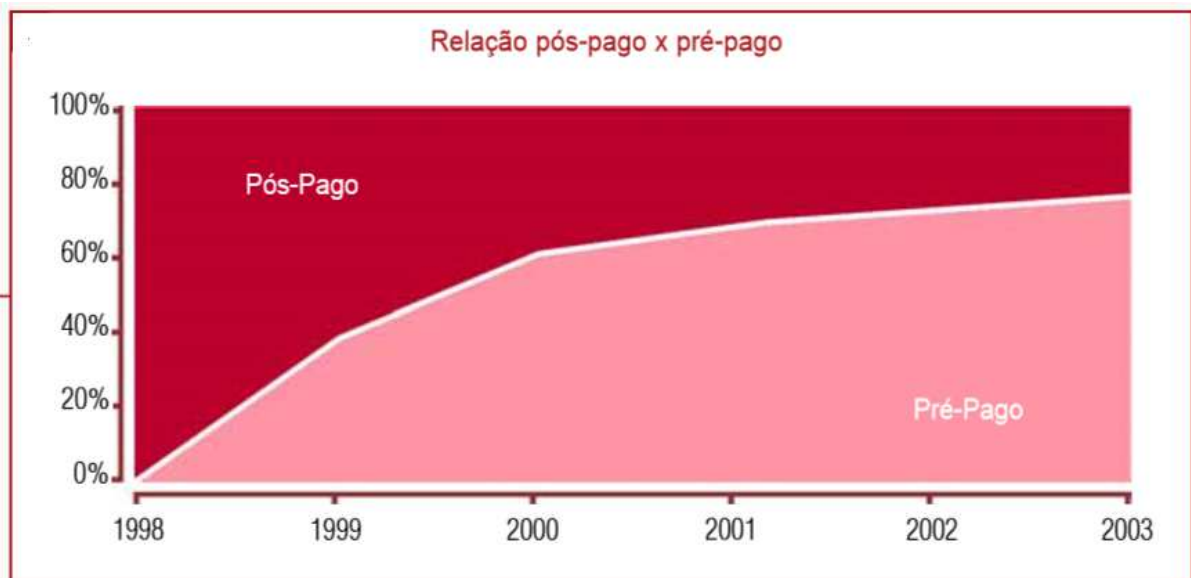
3.3 Regulamentando a telefonia móvel

Uma vez definida a forma como aconteceriam a reestruturação e a conformação de um novo modelo para o setor, praticamente já estava organizado um novo projeto de lei que regularia as telecomunicações no Brasil. Porém, como o tema era complexo, pois a amplitude das mudanças propostas era grande, esse projeto dependia de diversas variáveis.

Nesse sentido, adiou-se a mudança radical no setor, porém a tecnologia de informação já havia sucumbido à legislação vigente, particularmente no que dizia respeito à telefonia móvel, à Internet e ao uso de satélites. Dessa maneira, optou-se pelo estabelecimento de uma regulação específica para esses itens, a chamada Lei Mínima, aprovada em 16 de julho de 1996, como Lei 9.295 (NUNES, 2007, p. 154).

No que diz respeito à evolução do número de linhas, é interessante notarmos no gráfico abaixo como a popularização do Serviço Móvel Pessoal (celular), em sua modalidade de serviço pós-pago, assumiu a dianteira, até porque, antes desse serviço existir, não havia essa modalidade de serviço/cobrança.

QUADRO 3



Outro elemento importante discutido por Nunes (2007) diz respeito aos embates que giraram em torno do desenho institucional do órgão regulador. Esses embates explicam o adiamento da apresentação do novo projeto de lei que reestruturaria as telecomunicações brasileiras. Para Nunes,

[...] três aspectos permearam esses embates: a resistência do ministro Sérgio Motta quanto à configuração do órgão regulador sob a forma de autarquia, os limites impostos pelo direito administrativo brasileiro a inovações em matéria de órgãos da administração pública direta e indireta e a resistência de outros setores do governo, como a Casa Civil e a Secretaria Geral da Presidência da República aos níveis de independência e de autonomia propostos pelo Ministério, através da consultoria jurídica (NUNES, 2007, p. 155).

Um dos entraves a ser superado dizia respeito à Lei 8.666/93, que regulava as licitações. Essa lei foi considerada um entrave, pois não permitia a agilidade para as demandas que se vislumbravam no novo horizonte das telecomunicações. Com essa crítica, foi criada a modalidade de licitação “pregão”, cuja flexibilidade atenderia às demandas da administração pública.

Assim, o pregão surgiu como elemento legal para as contratações da Anatel. Ele foi introduzido junto com a Lei Geral de Telecomunicações, sendo,

posteriormente, estendido a todas as agências reguladoras através da Lei Federal nº 9.986, de 18 de julho de 2000, que regulamenta a gestão dos recursos nas agências reguladoras.

Esse novo modelo de licitação pode ser utilizado para aquisição de bens e serviços comuns. Nele, a disputa realizada pelos pretendentes ao fornecimento é feita em sessão pública, por meio de lances que classificam e habilitam o licitante com a proposta de menor preço (MAURANO, 2015).

Outro fator complicador para o estabelecimento da autonomia do órgão regulador dizia respeito às preocupações do ministro Sérgio Motta sobre a modalidade de autarquia ou fundação. Observando as experiências do Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE) e do Departamento Nacional de Combustíveis (DNC), o ministro verificou muitas limitações e controles nesses modelos.

Porém, erigir um órgão com mais independência do que a vivenciada com essas experiências representaria a possibilidade de uma ação de inconstitucionalidade. Os modelos de autarquias e fundações existentes não representavam o que o Ministério queria. Por conta disso, o novo órgão regulador deveria ter um regime especial, que aprofundaria os aspectos de autonomia e independência e atenderia às expectativas de Motta (NUNES, 2007, p. 157).

Se a independência e autonomia do novo órgão regulador era um fator chave para o Ministro Sérgio Motta, outros setores do governo Fernando Henrique Cardoso não estavam convencidos disso. Essa era a posição do Ministro-Chefe da Secretaria Geral da Presidência da República, Eduardo Jorge, e do Ministro-Chefe da Casa Civil, Clóvis Carvalho, que, em linhas gerais, preocupavam-se com a perda de poder político da Presidência da República (NUNES, 2007, p. 158).

Assim, no Projeto de Lei, as disputas geradas em torno do modelo institucional do órgão regulador e de sua autonomia foram solucionadas definindo-se a Agência Brasileira de Telecomunicações como autarquia especial com autoridade administrativa independente, integrada à Administração Pública Federal Direta, vinculada ao Ministério das Comunicações (NUNES, 2007, p. 159).

Por outro lado, era preciso estabelecer as formas de financiamento da nova agência, bem como o modo como seria estabelecida a universalização do acesso aos serviços básicos. Esses dois temas estão intimamente ligados, portanto, à necessidade de atender determinadas áreas geográficas, que tivessem baixos níveis de retorno de lucratividade, bem como a de garantir um pacote básico e barato para todos que requisitassem, o que precisaria ser subsidiado. Dessa maneira, era necessária a criação de fundos específicos para atender e garantir essas demandas e não criar vantagens ou desvantagens para as empresas concorrentes no setor. Nunes (2007, p. 165) destaca ainda que esses fundos ficariam sob a responsabilidade do órgão regulador.

Com todas essas questões aprofundadas e acordadas dentro do Ministério das Comunicações, foi enviado ao Congresso Nacional, em 13 de dezembro de 1996, o Projeto de Lei nº 2.648. É importante realçar que quatro outros projetos enviados pela Câmara dos Deputados com a mesma intenção tramitavam no Congresso. Nunes nos traz uma análise comparativa desses projetos:

[...] embora houvesse consenso no reconhecimento da necessária autonomia do órgão regulador, o grau de independência previsto variava em cada projeto de lei apresentado. [...] o órgão regulador é concebido como Conselho nos projetos de autoria do PSDB, PMDB e dos partidos de oposição, como Comissão no projeto do PDT e como Autarquia Especial no projeto do Executivo. Nos projetos do PMDB e do PDT, o órgão regulador é vinculado ao Congresso Nacional. Nos demais, ele é vinculado ao

Executivo, seja via Presidência da República, como no projeto da oposição, seja no projeto do Ministério das Comunicações, como nos projetos do PSDB e do Executivo. A maior ingerência verificada no órgão ocorreria no projeto do deputado Renato Johnsson (PSDB-PR), pois, apesar de ter formalmente uma estrutura autônoma e sem subordinação hierárquica, o presidente do Conselho seria o próprio Ministro das Comunicações, além de ser atribuída ao Ministério a competência de fiscalizador do setor (Op. cit.: 165).

3.4 O Projeto de Lei nº 2.648/1996

A tramitação do Projeto de Lei nº 2.648/1996 no Congresso Nacional aconteceu sem grandes entraves. Como normalmente ocorre em padrões institucionais montados sobre o presidencialismo de coalizão, a oposição ao governo FHC era minoria, composta basicamente pelo PT e pelo PC do B (ver quadro abaixo). Assim, os relatores do projeto, tanto na Câmara como no Senado, eram da base governista. Dessa maneira, todos os destaques, propostas de alteração e modificações da lei realizados pela oposição eram prontamente rejeitados e/ou contestados. O mesmo ocorria com as sessões ordinárias de plenário, bem como com as reuniões e audiências públicas organizadas pela Cesp das Telecomunicações (BEZERRA, 2013; NUNES, 2007, p. 171).

QUADRO 4⁵¹

Blocos de Oposição (1995 a 2010)

FHC (1995 - 2002)	Lula (2003 – 2010)
PT PC do B	PFL/DEM PSDB
PDT PPS PSB	PPS PRONA PDT

⁵¹ Fonte: BEZERRA, Gabriella Maria Lima. A Oposição no Presidencialismo Brasileiro: Padrões Institucionais e Práticas Políticas. In 37º Encontro Anual da ANPOCS. **Anais**: Águas de Lindóia, 2013.

	PSOL
--	------

Além de apresentar contrapropostas, a oposição atuou principalmente como fiscalizadora do processo e utilizou procedimentos obstrutivos. O método era encontrar falhas jurídicas, morais, éticas etc. e denunciar, na tentativa de ganhar a opinião pública e acumular forças para poder negociar com o governo. Porém, no que diz respeito à reestruturação do setor de telecomunicações, o governo dispunha de uma base disciplinada, coordenada e conivente, o que marca um Legislativo subserviente ao Executivo (BEZERRA, 2013; NUNES, 2007, p. 172).

A discussão apontou para a relação que existe entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo no Brasil. Essa questão já vem sendo bastante discutida pelos estudiosos de sistemas partidários. Para esclarecer esse debate, realizamos uma breve discussão sobre o assunto.

3.5 Sobre o presidencialismo de coalizão

Podemos compreender a concentração de poder no Executivo Federal do Estado brasileiro, especificamente no que diz respeito ao direito de iniciar legislação, como uma herança dos constituintes de 1987-88 que, segundo Moisés (2011), *“decidiram manter as prerrogativas outorgadas ao presidente da República pelo regime autoritário de 1964-1985”* (Op. cit.: 08). O autor chega a caracterizar as emendas provisórias, por exemplo, comparando-as a um instrumento equivalente ao antigo Decreto-Lei da época ditatorial:

[...] A exemplo do antigo decreto-lei, eles institucionalizaram o poder exclusivo do executivo de emitir medidas provisórias capazes de alterar de imediato o *status quo*; confirmaram a prerrogativa unilateral dos presidentes de introduzir legislação

tributária e o orçamento da união e, no mesmo sentido, ampliaram a sua competência quanto à organização administrativa do Estado, as decisões sobre os efetivos das forças armadas e as medidas de política externa, como tratados internacionais (Op. cit.: 08).

Assim, atrelados à função do Executivo existem áreas e setores específicos cuja competência de legislar cabe exclusivamente ao Presidente da República, forçando a apreciação de medidas pelo legislativo de forma unilateral. A força presidencial aumenta, caso levemos em consideração a divisão de cargos e verbas parlamentares entre os partidos políticos, como verificado por Moisés (2011) e Limongi & Figueiredo (2015):

[...] as análises mostraram que os presidentes brasileiros podem iniciar com exclusividade legislação em áreas específicas e forçar unilateralmente a sua apreciação pelo legislativo, utilizando-se para isso tanto de prerrogativas constitucionais – pedidos de urgência na votação de matérias do seu interesse ou emissão de medidas provisórias com força de lei –, como de procedimentos regimentais que centralizaram o processo de tomada de decisões no Congresso Nacional em mãos das mesas diretoras e do Colégio de Líderes. Os presidentes podem, assim, impedir que eventuais minorias parlamentares venham a se constituir em veto-players capazes de dificultar ou bloquear as suas iniciativas. Além disso, o executivo tem em mãos, além da distribuição de cargos aos partidos que formam a sua base de apoio, a liberação das emendas individuais dos parlamentares apresentadas quando da aprovação do orçamento federal (MOISÉS, 2011, p. 08-09).

[...] o controle sobre a agenda permite a estruturação de maiorias partidárias a partir de preferências dadas, minimizando as dificuldades à ação coletiva. Mostramos ainda que o Executivo, por controlar o acesso à patronagem, dispõe de recursos para impor disciplina aos membros da coalizão que o apoia. Nestes termos, ao dispor de meios para ameaçar e impor sanções, o Executivo é capaz de obter apoio partidário consistente (LIMONGI & FIGUEIREDO, 2015, p. 85).

É certo que uma configuração institucional, que está na base de um presidencialismo de coalisão, submete a agenda do Executivo à do Legislativo. Porém, é perceptível que o Legislativo não abdica de suas funções, pois poderia

aprovar ou não as propostas de iniciativa do governo. Mas o que se tem visto na relação institucional entre esses dois poderes é que são raros os casos, particularmente no período aqui analisado, em que o Congresso não aprovou as propostas da Presidência da República.

O Congresso Nacional, no período analisado e de acordo com Moisés (2011), desenvolveu-se mais em reação do que em proação em sua tarefa de legislar, sendo que *“as proposições de iniciativa dos próprios parlamentares limitam-se a algumas poucas políticas distributivistas, localistas e simbólicas, em grande parte incapazes de alterar o status quo ou de introduzir políticas públicas relevantes”* (MOISÉS, 2011, p. 09).

No que diz respeito aos objetivos do nosso estudo, a ação da oposição só veio contribuir para a consolidação do processo de reestruturação do setor de telecomunicações no governo FHC, pois como o processo tinha que ser rápido, o momento de as coisas estavam ocorrendo

Para analisar o novo projeto de Lei do Executivo, uma nova Cesp das Telecomunicações foi instalada em 26 de fevereiro de 1997. Durante aproximadamente três meses, em vinte reuniões realizadas pelos membros dessa Comissão, foram debatidas as propostas de reestruturação das telecomunicações no Brasil. Dessas reuniões, oito ocorreram como audiências públicas, com o objetivo de que fossem ouvidos os representantes dos diferentes segmentos sociais interessados na reestruturação do setor de telecomunicações (NUNES, 2007, p. 172).

Por outro lado, é importante ressaltar ações contrárias à implantação da nova lei de comunicação no país. A abordagem mais crítica vinha de setores ligados às associações de trabalhadores, a exemplo da Federação Interestadual dos

Trabalhadores em Empresas de Telecomunicações (Fittel). Como expositores em uma das audiências públicas realizadas pela Cesp das Telecomunicações, duas lideranças sindicais, Ricardo Queiroz e Marcelo Beltrão, se posicionaram contrários à lógica de fragmentação e venda do sistema Telebrás. O argumento utilizado era a percepção de um cenário diferente do que era apontado pelo governo ao utilizar a Europa como exemplo. Para Beltrão e Queiroz, na Alemanha, na França e na Itália, o que se poderia observar era a manutenção do monopólio estatal. Dessa maneira, era preciso manter aqui o sistema Telebrás como uma empresa única e fortalecida para atuar interna e externamente (Op. cit.: 175-176).

Entretanto esses argumentos não convenceram o governo e, depois de muitas tentativas infrutíferas da oposição de barrar o Projeto de Lei (PLC) 24/97 na Câmara, ele foi aprovado com 314 votos a favor e 93 contra, em 19 de junho de 1997. No Senado, para agilizar o processo, nenhuma emenda foi aceita e o projeto foi aprovado com 58 votos a favor e 13 contra.

Após a aprovação da LGT, foi necessária a definição da diretoria para instituir o novo órgão regulador (Anatel). Pois, como dito anteriormente, a Anatel já nasceu com um monte de trabalho sob sua responsabilidade, de modo que a definição dos agentes definidores das decisões da Anatel, ou seja, o seu Conselho Diretor teria que ser formado. Como havia um modelo político a ser seguido, uma vez que o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso foi marcado por ações que intensificaram definitivamente o estabelecimento do neoliberalismo, nesse momento de escolha dos diretores, vigorou uma relação íntima entre a Agência e o Executivo, como bem retratado por Nunes:

[...] A indicação do presidente do Conselho Diretor deveria ser feita e submetida à aprovação pelo Senado, enquanto que os demais membros do Conselho Diretor deveriam ser indicados

pelo próprio Senado. Tais indicações deveriam se pautar por critérios de competência técnica e não por interesses políticos. Na prática, verificou-se a manutenção da influência política na agência, conforme pode ser verificado através da indicação e aprovação de ex-funcionários de vários setores das telecomunicações para os cargos de diretoria. Para presidente do Conselho foi escolhido Renato Navarro Guerreiro, ex-secretário executivo do Ministério das Comunicações, e para membros do Conselho foram escolhidos: Antônio Carlos Valente da Silva, ex-assessor especial do Ministério das Comunicações; José Leite Pereira Filho, ex-representante do Brasil na União Internacional de Telecomunicações; Luiz Tito Cerasoli, ex-diretor de Tarifas e Preços do Ministério das Comunicações; e Luiz Francisco Tenório Perrone, ex-diretor operacional da Embratel (NUNES, 2007, p. 190).

Como vimos até aqui, a Anatel surgiu em um processo de reestruturação das telecomunicações brasileiras e, dessa forma, de todo o redesenho da estrutura de Estado que fora realizado para abrigar esse novo ente. O tempo e o cuidado na formatação da nova agência se inserem no processo que caracterizou o Estado em moldes neoliberais, uma vez que, segundo os discursos dos defensores da reforma, naquele momento, o receituário neoliberal era a forma mais segura de sair da crise e colocar o país no caminho do desenvolvimento. Sobre o cuidado e o tempo com a Anatel, Nunes (2007) nos traz algumas informações:

[...] os principais aspectos políticos que nortearam a constituição da Anatel e, comparando-se o processo de desenho da agência e de elaboração do projeto lei que lhe deu origem (que envolvia além da criação da agência, também a reestruturação das telecomunicações no Brasil), pode-se dizer que efetivamente houve, por parte do Poder Executivo, um cuidado maior com a formatação dessa agência, cuidado esse que se revela no prazo mais longo para o encaminhamento do projeto de lei ao Congresso Nacional (aproximadamente 16 meses, contados a partir da promulgação da Emenda nº 8, em agosto de 1995) e na contratação de consultorias especializadas em privatização e reestruturação de serviços de telecomunicações, assim como em constituição de órgão reguladores autônomos. 193

Sabemos que modificar práticas e costumes de atores, bem como as regras de processos institucionais a partir de políticas públicas não é tarefa fácil. Não são poucos os casos, na história brasileira, em que o novo surge como elemento que garante ao velho se perpetuar no poder. Em alguns casos, surge da necessidade conjuntural de algum governo, que quer imprimir sua marca no exercício provisório do poder, ou *“porque certas instituições estão de tal forma estruturalmente enraizadas, que fazem parte dos usos e costumes dos atores, mesmo daqueles que pretendem introduzir inovações”* (NUNES, 2007, p. 249).

Uma das grandes lições aprendidas até aqui é que as políticas públicas são arenas de disputas de poder. Mediações e alocações de serviços públicos são realizadas por meio de processos de alocação de recursos envolvendo a intervenção e mediação de agentes institucionais, que por sua vez são direcionados por um sentido imediato, o caráter de concepção do Estado.

As políticas regulatórias são um dos principais segmentos dentre as políticas públicas existentes. Por afetarem as relações entre Estado, Mercado e Sociedade, movimentando grande volume de recursos e interferindo sobre a alocação de bens públicos, constituem importante arena de disputa de poder, envolvendo atores e instituições relevantes de um país. Tais políticas são responsáveis pela constituição de regimes regulatórios, os quais expressam arranjos político-institucionais, historicamente configurados, que estruturam a regulação de atividades econômicas de um determinado setor, as relações entre os agentes envolvidos direta e indiretamente – sejam eles públicos ou privados, produtores, usuários ou consumidores de bens – assim como a articulação do setor com a estrutura de governança mais ampla de um país (NUNES, 2007, p. 250).

Dessa maneira, concretiza-se uma nova etapa das telecomunicações brasileiras. Depois de um processo de ruptura, redesenho e privatização, o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso realizou a transferência dessa atividade de interesse coletivo do setor público para o setor privado. Essa mudança foi

possível através do desenvolvimento de arranjos político-institucionais para regulamentar o setor e seus processos, destacando-se a criação de entes públicos especializados e capacitados para lidar com a nova situação: as agências reguladoras, e mais especificamente, a Anatel.

Um dos fatores negativos desse novo modelo assinalado nas entrevistas realizadas é que houve uma diminuição do investimento em pesquisa e inovação realizado pelo Estado com a concretização da reestruturação produtiva e legislativa:

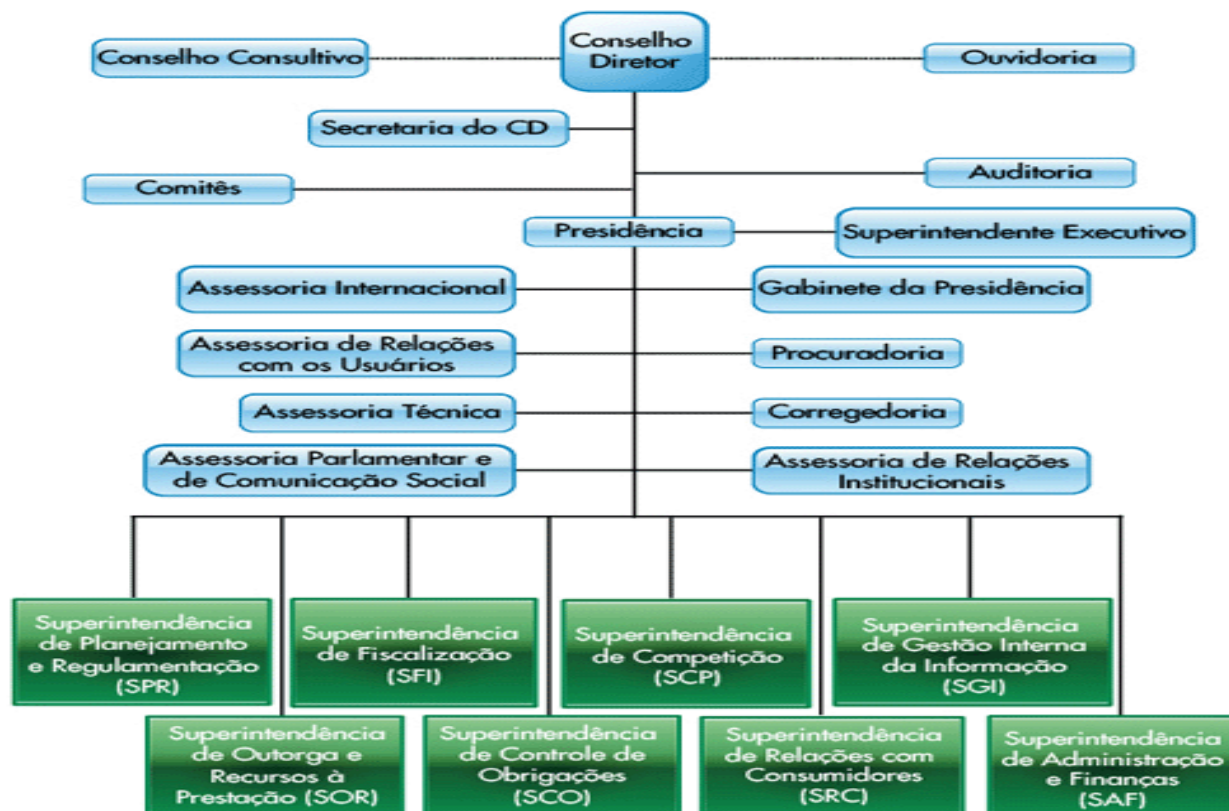
Não, tinha vários sentidos, tinha o CPQD que era Telebrás, tinha uma verba que a Embratel repassava para as universidades (Unicamp, Puc), para fazer-se pesquisa pura, então, ela financiava mestrados e doutorados, e como frutos dos mesmos, havia trabalhos que eram repassados para Embratel e Telecom, e tinha também a PROMOM que era o executor do processo do CPQD. Então você tinha a pesquisa pura, tinha os protótipo feito no CPQD, e tinha empresas que implementavam os protótipos junto ao mercado. Ou seja, resumindo, o Brasil na época produzia tecnologia de Telecom, obviamente que não era de ponta como nos Estados Unidos. Quando a iniciativa privada entrou, acabou isso tudo, você simplesmente traz de fora o que se irá aplicar aqui, e que venha apenas a execução, a criação de tecnologia a partir do compartilhamento de conhecimento dessa tecnologia, não vem, apenas vem mesmo a própria tecnologia pronta. Isso a gente perdeu, hoje o Brasil não cria tecnologia de Telecom, antes nós criávamos. Essas são duas coisas que devemos levar em consideração, um ponto em princípio positivo e o outro bastante negativo.

3.6 A Anatel

Assim, buscando definir o ambiente histórico, é importante perceber o processo regulatório como resultado da interação estratégica de vários agentes, na forma de grupos de pressão da sociedade e do Estado. E também, este último como um agente dotado de agenda e objetivos próprios, compondo e desfazendo alianças com os demais agentes da sociedade, na medida de sua capacitação institucional e de seu posicionamento ideológico e hegemônico.

A estrutura administrativa da Agência é formada como mostra o organograma exposto abaixo:

QUADRO 5
Organograma da Anatel



Fonte: www.anatel.gov.br

De acordo com o organograma, temos:

a) o Conselho Diretor: composto por cinco conselheiros, dentre os quais um que é nomeado presidente da Agência, sendo que todos são escolhidos pelo Presidente da República⁵². Esse Conselho é responsável por resoluções, súmulas, arestos, atos, despachos, consultas públicas e portarias em nome da Anatel. O poder decisório da Anatel fica concentrado nesse conselho. Com relação às

⁵² Artigo 20, do Decreto 2.338 de outubro de 1997. Regulamento da Agência Nacional de Telecomunicações.

consultas públicas, as entrevistas realizadas apontaram-na como um elemento positivo de inovação legislativa e de transparência, como constatado abaixo:

Sobre um ponto de vista formal, a gente avançou bastante em termos de legislação no que tange à possibilidade de participação da sociedade civil nas decisões administrativas da agência. Quer dizer, do Estado, no caso, através da agência. Por exemplo, a Anatel está na lei geral de comunicações que é a 9472 de 1997, ela prevê que a Anatel não pode editar nenhuma legislação sem realizar uma consulta pública. E essa consulta pública aberta para toda sociedade, mas evidentemente, e acho que não tem como ser de outra forma, a sociedade hoje em uma linguagem chula é um “saco de gatos”, havendo “n” grupos, cada um com seus interesses, então os grupos que participam dessas consultas são os grupos organizados que orbitam na área das Telecomunicações, por exemplo, você tem o grupo de defesa do consumidor aqui de São Paulo. O Ministério Público federal, embora goste muito de dar “pitaco”, [...], nunca participou dessas consultas. E você tem outras instituições de consumidores, associações de prestadores de serviços de telecomunicações, que participam. As próprias concessionárias, você tem um conselho consultivo dentro da Anatel, as concessionárias têm assento nesses conselhos consultivos, todos esses mecanismos formais, em que realmente, do ponto de vista formal, acaba gerando uma dose de materialidade também. Houve um avanço da legislação nesse sentido.

b) o Conselho Consultivo: composto por doze conselheiros, sendo cada par indicado, respectivamente, pelo Senado Federal, Câmara dos Deputados, Poder Executivo, entidades de classe das prestadoras de serviços de telecomunicações, entidades representativas dos usuários e entidades representativas da sociedade⁵³. É nesse Conselho que ocorre a participação institucionalizada da sociedade com a função de opinar, antes de seu encaminhamento ao Ministério das Comunicações, sobre o plano geral de outorgas e o plano geral de metas para a universalização de serviços prestados em regime público, além de aconselhar, apreciar e requerer informações nos demais assuntos referentes às políticas governamentais de telecomunicações;

⁵³ Artigo 37 do Dec. 2.338.

c) a Ouvidoria, formada por um ouvidor nomeado pelo Presidente da República, cumpre o papel de elaborar documentos de apreciação crítica sobre a atuação da Agência; e

d) as outras instâncias, que ficam subordinadas à Presidência, a fim de auxiliar na função reguladora da Anatel.

A LGT define telecomunicação como a transmissão, emissão ou recepção, por fio, radioeletricidade, meios ópticos ou qualquer outro processo eletromagnético, de símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza – §1 do Art. 60 da LGT.

Além disso, o Livro III da LGT redefine o papel do Estado ante os serviços de telecomunicações e o que era considerado atribuição de regulação do Ministério das Comunicações passa a ser regulado pela Anatel. A única exceção é a radiodifusão que, embora possamos perceber inclusa na definição de telecomunicação feita pela LGT, continua sendo responsabilidade do Ministério das Comunicações⁵⁴.

Com relação à reestruturação e à privatização do Sistema Telebrás, em seu Art. 187, a LGT simplesmente diz que o Poder Executivo fica autorizado a promover a reestruturação e a desestatização das empresas de telecomunicações direta ou indiretamente controladas pela União.

Além disso, o Art. 189 diz que essa reestruturação poderá ocorrer por cisão, fusão, incorporação de empresas, bem como pela dissolução de sociedade ou desativação parcial de seus empreendimentos. Além de deixar claro, no Art. 193, que a privatização implica a abertura do setor ao mercado competitivo.

⁵⁴ Com a implementação da LGT, a Anatel ficou responsável por regular todo o setor de telecomunicações, a exceção ficou a cargo da radiodifusão que continuou sendo normatizada por regulação específica sob controle do MiniCom.

A Anatel nasceu sob o signo da privatização e com muito trabalho a ser desenvolvido, uma vez que é a Agência responsável por ordenar e fazer progredir a nova fase das telecomunicações no Brasil. Como exemplo, temos a elaboração do Plano Geral de Outorgas (aprovado em 02/04/1998) e do Plano Geral de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (aprovado em 15/05/1998). Esses documentos tornaram as negociações com os diversos agentes envolvidos mais dinâmicas e conturbadas, pois a nova realidade no setor de telecomunicações foi também construída pela recém-nascida Anatel.

3.6.10 Plano Geral de Outorgas⁵⁵

Com o Plano Geral de Outorgas, em 1997, a Anatel dividiu o território brasileiros em quatro regiões geográficas a fim de efetivar a privatização e coibir a construção de monopólios e/ou oligopólios, ao menos em âmbito nacional, pois do ponto de vista regional foi o que acabou se consolidando.

O Plano define que as concessões não têm caráter exclusivo e determina a divisão territorial da seguinte forma: Área 1 – TELESP, que engloba o Estado de São Paulo; Área 2 – Tele Norte-Leste, responsável pelas regiões Norte e Nordeste, os Estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro; Área 3 – Tele Centro-Sul, com a região Centro-Oeste e os estados do Paraná e Santa Catarina; e a Área 4 – Nacional, para

⁵⁵ O que dispõe sobre a divisão territorial para o serviço de telefonia móvel é Norma Geral de Telecomunicações NGT nº 20/96, em que a divisão se constitui da seguinte forma: Região 1: São Paulo (Capital e área metropolitana); Região 2: São Paulo (Interior); Região 3: Rio de Janeiro e Espírito Santo; Região 4: Minas Gerais; Região 5: Paraná e Santa Catarina; Região 6: Rio Grande do Sul; Região 7: Brasília, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás, Tocantins, Rondônia e Acre; Região 8: Maranhão, Pará, Amazonas, Amapá e Roraima; Região 9: Bahia e Sergipe; Região 10: Alagoas, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Ceará e Piauí.

ser utilizada por telefonia de longa distância, que antes era área de operação da Embratel⁵⁶.

Por outro lado, no intuito de criar concorrência inicial nas quatro áreas geográficas divididas pela Anatel, foram abertas concessões de telefonia fixa, que operam com sistemas de transmissão via satélite, criadas para serem espelhos das estruturas desmembradas do antigo sistema Telebrás. No modelo inicial de privatização das telecomunicações, estava prevista a criação de um duopólio, que consistiria na existência das empresas-espelho mencionadas acima.

Essas empresas, também chamadas de entrantes, atuariam nas mesmas áreas das quatro *holdings incumbents*, Telemar, Telefônica, Brasil Telecom e Embratel, sendo as empresas-espelho, respectivamente, a Vesper S. A., Vesper SP, a GVT e a Intelig. Além disso, a Anatel também abriu licitações para a entrada no ramo de empresas de pequeno e médio porte, também conhecidas como espelinhos, para atuarem em locais que por algum motivo não estejam no campo de abrangência das quatro grandes entrantes.

No final de 2005, negociações levaram à compra da Vésper pela Embratel. No dia 14 de outubro, foi encaminhado à Anatel o pedido de autorização prévia para a transferência da Vésper para a Embratel e em 19 de novembro a Agência Nacional de Telecomunicações aprovou a solicitação. A única ressalva do órgão regulador foi relativa às licenças em áreas de atuação coincidentes das duas empresas que deveriam ser devolvidas para que a transação estivesse de acordo com a LGT.

⁵⁶ Decreto nº 2.534, de 02 de abril de 1998 - aprova o Plano Geral de Outorgas de Serviço de Telecomunicações prestado em Regime Público (www.anatel.gov.br).

Em consequência disso, a Qualcomm no Brasil entregou à Anatel, documentos renunciando às licenças do SMP (Serviço Móvel Pessoal) pertencentes à Vésper (interior de São Paulo, Minas Gerais, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará e Piauí).

A Embratel pertence à Telmex, de Carlos Slim, um dos homens mais ricos do mundo, que também controla a América Móvil, dona da Claro. Em 2005, a Telmex/América Móvil faturou US\$ 31,3 bilhões (AESP, 2005)⁵⁷.

3.6.2 O Plano Geral de Metas para universalização dos serviços de telecomunicações

No Plano Geral de Metas para universalização dos serviços de telecomunicações, são estabelecidas, em números, as metas para que ocorra a universalização desses serviços. Nesse sentido, elementos como o número de linhas e de telefones públicos instalados e o prazo para atendimento das demandas dos consumidores, entre outros, são pré-estabelecidos pela Anatel como funções a serem concretizadas pelas empresas concessionárias advindas da divisão da Telebrás (TELESP, Tele Norte-Leste e Tele Centro-Sul) e da privatização da Embratel⁵⁸.

Segundo as determinações da Agência, são três os grupos de metas a serem atingidas. O primeiro grupo trata da expansão, descrevendo as exigências quanto ao atendimento da demanda de acessos individuais e estabelecendo a prioridade a ser dada às instituições de ensino e de saúde, além de assegurar o atendimento aos deficientes físicos.

⁵⁷Disponível em www.aesp.org.br (Associação das Emissoras de Rádio e Televisão do Estado de São Paulo).

⁵⁸Decreto nº 2.592 de 15 de maio de 1998 - aprova o Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Fixo Comutado Prestado no Regime Público. Disponível em www.anatel.org.br, acessado em 28 de dezembro de 2006.

O segundo trata das metas de serviço telefônico de uso público (TUP), estabelecendo os critérios e prazos máximos para a instalação desses telefones. O plano estabelecia que no final de 2005 a teledensidade de uso público no país deveria ser igual ou superior a 8TUPs/1000 habitantes, meta alcançada em 2001, porém houve uma queda a partir de 2003 e o país chegou a fechar o ano de 2006 com 6,9TUPs/1000²⁰. Além disso, o plano exigia que os TUPs fossem distribuídos territorialmente de maneira uniforme e que existissem pelo menos três Telefones de Uso Público por grupo de mil habitantes. Algo difícil de acontecer, pois não foi definida uma proporção de telefones por área.

O terceiro grupo trata das metas para as localidades que não estejam sendo atendidas pelo STFC (Sistema de Telefonia Fixa Comutado), estabelecendo os deveres de atendimento aplicável às concessionárias envolvidas (locais e de longa distância nacional e internacional). Como algumas metas significam altos custos para as concessionárias, foi instituído o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST) para o financiamento da parcela desses custos que não pudesse ser recuperada pela exploração dos serviços.

CAPÍTULO IV

4 Telecomunicações a Partir do Governo Lula

Resumo - Neste Capítulo, discutimos as principais ações do governo Lula no que diz respeito às políticas públicas de telecomunicações, e mais especificamente o setor de telefonia. Dessa maneira, consideramos as legislações e ações governamentais expressas em leis e em bibliografias especializadas que visam dar conta de uma análise do funcionamento e comportamento da Agência nesse governo. Da forma como está estruturado o trabalho, o estudo foi feito de modo a ressaltar os aspectos de continuidade e ruptura com base na metodologia de análise dos documentos, entrevista e da literatura sobre o tema.

4.1 Elementos econômicos, políticos e sociais

De maneira geral, realizamos uma análise do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva - Lula de forma crítica. Encontramos uma bibliografia extensa que trata dos aspectos positivos do período. Um exemplo é a obra *“Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil”*, organizada pelo filósofo e cientista político Emir Sader. Respeitado no meio acadêmico e político, o autor caracteriza o governo de Lula como de embate ao neoliberalismo, tal como foram os governos de líderes de países vizinhos, como a Argentina e a Venezuela:

Os governos do Lula e da Dilma podem ser caracterizados como pós-neoliberais, pelos elementos centrais de ruptura com o modelo neoliberal – de Collor, Itamar e FHC – e pelos elementos que têm em comum com outros governos da região, como os Kirchners na Argentina, da Frente Ampla no Uruguai,

de Hugo Chávez na Venezuela, de Evo Morales na Bolívia e de Rafael Correa no Equador. Esses governos representam uma reação antineoliberal no marco das grandes recessões que abalaram o continente, nas últimas décadas do século passado, mencionadas anteriormente. Os traços que esses governos têm em comum, que permitem agrupá-los na mesma categoria, são: a) priorizam as políticas sociais e não o ajuste fiscal; b) priorizam os processos de integração regional e os intercâmbios Sul-Sul e não os tratados de livre-comércio com os Estados Unidos; c) priorizam o papel do Estado como indutor do crescimento econômico e da distribuição de renda, em vez do Estado mínimo e da centralidade do mercado (SADER, 2013, p. 138).

Nessa mesma obra, Lima (2013) reconhece que, com relação às comunicações, o governo Lula não avançou muito. O autor nos ajudou a compreender que o desenho institucional do setor de comunicações foi feito de tal forma que mudanças pontuais dificilmente reformulariam as políticas de telecomunicações:

O setor de comunicações apresentou um balanço negativo nos últimos dez anos (2003-2012). Salvo algumas poucas exceções, não logramos avançar nas políticas públicas do setor, ao contrário do que ocorre em democracias liberais consolidadas e até mesmo em países vizinhos na América Latina (LIMA, 2013, 2007).

Para outros autores, ao assumir em 1º de janeiro de 2003, o governo do Presidente Lula optou por manter a política macroeconômica que vinha sendo executada desde 1999. A receita era simples: apoio da combinação do regime de metas de inflação com câmbio flutuante e a política de geração de *superávit* primário, buscando, dessa maneira, o controle inflacionário (CANO; LUCIA, 2010, p. 185).

Essa tendência no governo Lula contrariou as expectativas otimistas da época, pois nos dois mandatos do petista não houve rompimento com o neoliberalismo. Alguns autores constatarem uma repetição fiel das linhas básicas da

política econômica implantada no governo do Presidente FHC. De acordo com Magalhães (2010), a priorização da estabilidade econômica minou qualquer possibilidade de implantação e desenvolvimento de uma política industrial. Ainda de acordo com esse autor, em termos de desenvolvimento econômico, o governo do Presidente Lula – a exemplo dos seus antecessores desde os anos de 1980 (cujo fato em comum é o compartilhamento do ideário neoliberal) – foi insatisfatório, pois esteve longe de destacar o país no caminho do desenvolvimento acelerado como prometido (MAGALHÃES, 2010, p. 21/28).

Apesar das semelhanças, houve embates com a oposição de direita, que se resumia aos “tucanos” do PSDB e seus aliados ou a uma delimitação dos apoiadores do governo FHC x governo Lula. Do ponto de vista do discurso imediato, aquilo que aparecia como oposição política, na prática, acabou por se firmar como uma continuação da política neoliberal.

O embate político e econômico entre o governo Lula e a oposição de direita, que domina a cena brasileira, sempre se expressa e se reduz às seguintes disjuntivas: “petistas” *versus* “tucanos” ou “governos de Lula” *versus* “governos de FHC”. Uma espécie de círculo de ferro que, de fato, estreita a percepção sobre a natureza do capitalismo brasileiro, pois circunscreve a observação e a análise à esfera fenomênica e aparente dos processos econômico-sociais (FILGUEIRAS; PINHEIRO; PHILGRET; BALANCO, 2010, p. 37).

Assim, o que caracteriza o período de Lula como presidente da República são a consolidação e o fortalecimento do Modelo Liberal-Periférico que se constituiu a partir da crise e esgotamento do Modelo de Substituição de Importações – MSI (FILGUEIRAS e GONÇALVES, 2007, p. 39).

Por isso, não se verificou qualquer ruptura no processo de precarização social do trabalho – terceirização, cooperativas de trabalho, informalidade etc.; os sindicatos continuaram na defensiva e sem capacidade de mobilização dos trabalhadores, reforçada agora pelo processo de transformismo político ocorrido em sua vanguarda; no plano institucional, com exceção da política de salário mínimo, não se registrou nenhuma ação no sentido de se reverter a situação criada

anteriormente (PINHEIRO; PHILGRET; BALANCO, FILGUEIRAS, 2010, p. 49).

O elemento mais significativo do governo Lula foi a política de renda. Houve um aumento sistemático do salário mínimo real, que atingiu de forma direta aqueles que estão na base da pirâmide social, que correspondem à grande massa de trabalhadores, aposentados e pensionistas. Nesses aspectos, os programas sociais voltados para a distribuição mínima de renda, a exemplo do Programa Bolsa Família, abriram a porta do mercado para muitos. Porém, apesar desse elemento positivo, as transferências de renda, contudo, se situam muito aquém do montante representado pelo pagamento de juros da dívida pública (PINHEIRO; PHILGRET; BALANCO, FILGUEIRAS, 2010, p. 59).

Essa é a base do “novo consenso”, do “crescimento com distribuição” na era do capital financeiro, que levou à incorporação marginal de parcelas da população de menor renda ao consumo, tendo como contrapartida a desmobilização política dos movimentos sociais e dos sindicatos, a tutela direta do Estado sobre a parte da população mais pobre, a despolitização da política, a desqualificação maior ainda dos partidos e, como resultado disso tudo, o surgimento, desenvolvimento e consolidação do “lulismo”. O “ex-príncipe dos sociólogos” não teria a capacidade de assumir a linha de frente dessa etapa de construção da hegemonia burguesa no Brasil (BALANCO; PINHEIRO; PHILGRET; FILGUEIRAS, 2010, p. 64).

Com relação aos elementos políticos, verificamos um deslocamento e uma autonomia cada vez maiores do Presidente Lula em relação ao Partido dos Trabalhadores - PT. Na função de intermediador de “um pacto entre as classes”, Lula buscou assumir uma posição de “neutralidade”. De outro lado, vemos o PT se submeter incondicionalmente aos seus ditames. Esses elementos foram condições necessárias para a condução do processo de acomodação do bloco de poder político dominante. O consenso foi alcançado através da obtenção da confiança do

grande capital e do consentimento dos setores subalternos (PINHEIRO; PHILGRET; BALANCO; FILGUEIRAS, 2010, p. 51).

Dessa maneira, os problemas estruturais e as armadilhas do processo de abertura e liberalização externa da economia brasileira se mantêm durante o governo do Presidente Lula. O período de aparente melhoria (2002 e 2007) não se traduziu em uma mudança ou ruptura com as estratégias dos governos neoliberais anteriores. Ao contrário, o governo Lula não só manteve como também ampliou e aprofundou o desenvolvimento do neoliberalismo (CARCANHOLO, 2010, p. 131).

Podemos perceber a existência de uma clara tendência no governo do Presidente Lula em considerar a situação econômica como inexorável. Nesse aspecto, a Anatel conseguiu servir de modelo para o referencial neoliberal que a inspirou. Houve uma retroalimentação do sistema, por tentativas e erros. Observemos:

Em 3 de dezembro de 2001, apenas quatro anos após o início efetivo de suas atividades, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) era apontada em Genebra (Suíça) como exemplo de agência reguladora pela seriedade, eficácia, abrangência e transparência de seu trabalho. Perante platéia formada por representantes de mais de uma centena de países, reunida pela União Internacional de Telecomunicações (UIT) para assistir ao Effective Regulation Case Study: Brazil 2001, a Anatel tornava-se naquele dia referência internacional. Desde então, a UIT fez recomendações a vários países para que tomassem a reguladora brasileira de telecomunicações como referência de trabalho nas atribuições de outorgar, de regulamentar e de fiscalizar (ANATEL, 2007, p. 06).

O trabalho da Anatel não apenas fortaleceu o papel regulador do Estado, como viabilizou a modernização das telecomunicações brasileiras. A infra-estrutura brasileira de telecomunicações, na sua maior parte construída no período pós-privatização, sob a diretriz regulamentar da Anatel, está atualmente entre as sete mais desenvolvidas de todo o mundo. Nesse tempo, considerável parte da população, incluídos os núcleos populacionais isolados, ganhou voz. As telecomunicações constituem um dos mais dinâmicos e

fundamentais setores da economia nacional (ANATEL, 2007, p. 06).

4.2 As Telecomunicações – aproximações entre teoria e prática

Para Nunes (2007), tanto o novo modelo regulatório quanto o desenho das agências reguladoras continuavam por se firmar no governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. A princípio, representantes do governo avaliavam o processo de redesenho institucional do país como algo prejudicial. Uma espécie de “terceirização”. Nessa perspectiva, o excesso de autonomia das agências perante o Executivo poderia servir como elemento de exercício de poder pelo mercado a partir da agência reguladora (Op. cit.: 255).

Nesse contexto inicial, começou a ganhar força a ideia de aumentar o poder nos Ministérios de infraestrutura que, de alguma forma, tinham perdido poder com a remodelagem institucional, no caso, o Ministério das Comunicações e o Ministério de Minas e Energia (Op. cit.: 255).

Com o passar dos primeiros três meses do governo Lula, as críticas realizadas e direcionadas às agências reguladoras começaram a se amenizar. Porém, durante os seus dois mandatos, perdurou o interesse em alterar o formato das agências reguladoras, a partir de lei específica (NUNES, 2007, p. 256).

Com essa perspectiva, em agosto de 2003, o Executivo concluiu a minuta de dois projetos que buscavam alterar o funcionamento das agências. O primeiro previa modificação nas atribuições das agências, retirando delas o poder de concessão de serviços públicos, o que voltava a ser de competência do Ministério. O segundo visava alterar a duração dos mandatos dos diretores das agências, de forma que o Executivo pudesse exercer seu papel de escolha na renovação.

Ainda de acordo com Nunes, a agência reguladora, com esse novo desenho institucional brasileiro, foi constituída como elemento exógeno no contexto brasileiro e, dessa forma, tornou-se necessária a existência de meios de controle eficazes às suas ações. Assim, o autor destaca que a

[...] análise empreendida mostra que, de fato, faltou, durante o processo de elaboração das agências, uma definição jurídica e institucional nítida para os órgãos reguladores, a fim de estabelecer, por exemplo, formas de controle social e padrões de relação com a administração direta e com os poderes Legislativo e Judiciário. Já que não existe no direito administrativo brasileiro, jurisprudência ou normas para lidar com esta nova face da relação entre setor público e sociedade (NUNES, 2007, p. 268).

Porém, para além das críticas formuladas logo depois da posse do novo presidente, o que se seguiu foi um fortalecimento das agências reguladoras. Isso se deu com a abertura de concursos públicos que visavam sanar a falta de mão de obra qualificada nas agências que, até aquele momento, funcionavam, basicamente, com contratados temporários (Op. cit.: 256). E mais,

[e]m outubro de 2003, através do relatório interministerial que serviu de base para a elaboração dos projetos de lei que pretendiam mudar a relação das agências com o Poder Executivo, o governo Lula passou a considerar o fortalecimento das agências indispensável para a promoção do bem-estar social, para o sucesso dos investimentos privados e a manutenção das tarifas e, também, para a disponibilidade e acesso aos serviços (Op. cit.: 257).

O pensamento predominante à época da criação da Anatel, e cujo acerto o tempo se encarregou de confirmar, era o de que abrir o mercado e privatizar as empresas do Sistema Telebrás não bastava. O novo modelo das telecomunicações brasileiras, traçado pela Lei Geral de Telecomunicações (LGT) – Lei nº 9.472/97, a mesma que criou a Anatel – implicava organizar a exploração dos serviços de telecomunicações e, ao mesmo tempo, conquistar a confiança dos potenciais investidores – nacionais e estrangeiros – pela transparência e pela solidez de suas regras (Relatório Anual da Anatel, 2003, p. 09).

Embora não seja o foco desta pesquisa, podemos evidenciar que, no caso da Internet e da banda larga, o governo Lula tomou algumas medidas práticas como a revitalização da Telebrás que, embora tenha ocorrido de forma tímida, não deixou de ser um direcionamento contrário ao ideário privatizante. Essa interpretação é corroborada por um representante da Anatel e ex-funcionário da Embratel:

Eu trabalhei na Embratel. Pessoalmente acredito que a Embratel não deveria ser privatizada. Por quê? Porque ela era uma integradora; ela tinha abrangência nacional; tínhamos satélites, dominávamos a comunicação via satélite; o Ministério da Defesa utilizava transpoderes dos nossos satélites. E, por uma briga entre Embratel e Telebrás, apesar da Embratel pertencer à Telebrás, não quiseram deixar a Embratel sozinha. Juntou o governo, entrou a Embratel e verificou-se que houve um erro histórico. Agora, o governo do PT, ele recriou a Telebrás para exatamente fazer a função que a Embratel deveria estar fazendo. Criou entre aspas, pois a Telebrás nunca deixou de existir, ela era uma empresa praticamente inoperante, mas ela continuava existindo, apesar da Telerj ter sido privatizada. A *holding* Telebrás que era uma empresa separada, mas praticamente morta, continuava existindo para cuidar dos aposentados vinculados a ela. A partir desse momento, o pessoal do PT, com a ideia de universalizar a banda larga no Brasil, a Internet de alta capacidade, conseguiu resgatar a Telebrás, e a função, a princípio, é a democratização da Internet banda larga no Brasil. Agora, inclusive, o satélite faz parte do plano, a Telebrás vai mandar satélites para o espaço, isto é, está se refazendo uma Embratel.

De maneira geral, o setor de telecomunicações, no que diz respeito ao sistema de telefonia, não sofreu muitas modificações no governo do Presidente Lula. Os movimentos sociais ou setores populares, por não conceberem uma proposta geral de política de comunicações, não ocuparam espaços de deliberação e democratização do setor, uma vez que a defesa do consumidor e do usuário não é a única atribuição da Anatel, pois ela tem que pesar também os interesses do mercado. E, na disputa, este tem mais poder de barganha, como apontado pelo procurador geral da Anatel:

[...] se você for perguntar para população o que é a Anatel ninguém vai saber, talvez isso não seja culpa da Anatel, nem do Estado, isso pode ser culpa do reflexo da nossa sociedade, acho que não dá para ficar apenas culpando, para exemplificar, as pessoas costumam falar mal dos políticos, dizendo-os corruptos, particularmente, acho que isso é idealismo, é você esquecer que as relações dentro da sociedade são dialéticas e que os políticos não vêm de Marte, de outro planeta, o político ele sai de dentro da sociedade, isso é muito palpável dentro dos municípios, quando você tem o “Zé da padaria” que é eleito vereador, o “Zé do açougue” que é eleito vereador, que o *cara* se candidata já com o interesse de roubar, esse *cara* é o dono da padaria, que está ali perto. [...] Quer dizer, essa é a nossa sociedade, a gente tem um problema seriíssimo cultural no país, que no lugar de se enxergar o público como algo de todos, enxergamos como se não fosse de ninguém, isto é, se é público você pode usar e abusar, pois não há dono, quando na realidade é de todos nós. Então, dentro desse caldeirão cultural todo, não é culpa da Anatel, nem do Estado. Por exemplo, se você chegar aí fora e perguntar o que é a Anatel, ninguém vai saber, porque a imagem da Anatel frente à população, pois a população não tem imagem nenhuma da Anatel, pois eles não sabem. Eu entrevistei vários candidatos a estagiários, para que fossem meus estagiários, pois eles vinham para cá e eu os perguntava o que era a Anatel, ainda assim eles não sabiam responder-me. Quer dizer, eram universitários, fazendo curso de Direito, mas não sabiam. Então a percepção que a população tem, exceto a sociedade civil organizada, a que a grande população detém, a percepção é zero. Pois é a mesma percepção que ela tem do Banco Central. É perguntar para ele: o que é o Banco Central? Ele não irá saber. É perguntar o que é qualquer outra agência reguladora, ele não irá saber. Vai perguntar para ele o que é a Secretaria de Desenvolvimento da Pesca que ele não vai saber o que é, quer dizer, a população vive alienada do Estado, alienada dos seus mecanismos de controle e dos seus mecanismos de estruturação. Então acho que é algo que não se pode imputar somente à Anatel ou somente ao Estado. Acho que a visão que as instituições da sociedade civil organizada têm da Anatel é por algumas vezes um tanto equivocada, por exemplo, é comum pegar ações civis públicas do Ministério Público dizendo assim: “Ah, porque a Anatel não está defendendo o consumidor e tal?”. E dessa maneira é perdoável para a população geral, mas para um membro do Ministério Público isso beira a má-fé, o *cara* não saber que a Anatel não é um órgão de defesa do consumidor, a Anatel e as agências reguladoras são entidades reguladoras que existem para garantir que os contratos de concessão sejam mantidos e garantam lucro para o operador desses contratos, pois se o *cara* não tiver lucro não dá, pois ele é um operador de mercado que necessita do lucro, ele assina o contrato de concessão para ter lucro, esse é o objetivo. Para assim se conciliar o lucro legítimo dentro do sistema capitalista que vivemos, e a que o operador de mercado tem direito. A

agência está lá para garantia da melhor execução possível do contrato de concessão e dos direitos do consumidor. A Anatel também é uma entidade protetora do direito do consumidor, todavia a Anatel é diferente do Idec e do próprio Ministério Público, que já está ali com a função exclusiva de defender o consumidor. A Anatel não, ela está como mediadora, tal qual todas as outras agências reguladoras. Então, quando o Idec e o Ministério Público vêm gritar que a Anatel não está agindo em função exclusiva do consumidor, beira a má-fé de quem está lá em nome dessas instituições e, às vezes, o discurso é realmente demagógico, pois uma é uma e outra é outra, não é assim que se justifica a existência das agências reguladoras que são áreas extremamente complexas, as agências reguladoras regulam áreas extremamente complexas da economia.

Porém, o foco no cidadão e no preço justo deixa muito subjetivo o significado desses termos. A justiça do mercado é a lei do lucro, da procura e da oferta. Cidadão aqui é visto como consumidor ou usuário. No Relatório da Ouvidoria da Anatel (2007b), verificamos uma profunda crítica a supostas deficiências alegadas em relação à ação da Agência no que diz respeito aos interesses desses cidadãos:

Portanto, a constituição da Anatel com a visão de privilegiar prioritariamente o mercado ainda permanece viva na Agência e continua a gerar influências internas e impactos negativos para os consumidores. Esta é uma importante deficiência e o primeiro fato crítico que a Agência precisa enfrentar.

O segundo fato que revela a ineficiência da Agência diz respeito à recorrente inexistência de competição na prestação de serviços, explicitamente, no segmento da telefonia local. Conforme já abordamos, as políticas públicas básicas definidas para o setor que inspiraram o atual modelo de telecomunicações foram os compromissos da universalização, da efetiva competição e da efetividade na prestação dos serviços.

O evidente domínio e o explícito monopólio regional privado estabelecido pelas concessionárias da telefonia fixa para a última milha, somados à incapacidade da Anatel em adotar medidas que estabeleçam a efetiva desagregação e o compartilhamento da infraestrutura de redes visando à competição estabelecida em lei, continuam a maltratar a sociedade, vítima do processo (Relatório da Ouvidoria da Anatel, 2007b, p. 14).

Como apontamos anteriormente, com a vitória eleitoral de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, criou-se uma grande expectativa em relação às possibilidades de mudança no setor de telecomunicações, o que de fato não ocorreu. Pois, se ocorreram mudanças significativas na legislação de telecomunicações no Brasil, isso não foi refletido em nossa realidade.

Outro elemento importante a ser levado em consideração no que diz respeito à atuação da Anatel no governo Lula é a formalização dos trabalhadores a partir da abertura de concursos e do desenvolvimento das qualificações técnicas com os cursos de capacitação para funcionários da Agência. Esse aspecto foi ponderado pelo procurador geral da Anatel:

Você tem um corpo da Anatel, não sei o total, mas só aqui no Rio tem por volta de uns duzentos; no país todo é um corpo técnico enorme, de gente qualificada, e existem bons e maus servidores como em qualquer lugar, mas a Anatel já pagou a pós-graduação para quase todos os servidores, pós-graduação em telecomunicações. Servidores aqui no Rio de Janeiro têm a licença para fazer doutorados e mestrados, existe sobre um ponto de vista formal um grande esforço para aperfeiçoar seu corpo técnico. E, às vezes, o que você imagina quando está de fora, que seria benéfico ao consumidor, só seria benéfico em curto prazo, pois em longo prazo isso vai se reverter em desfavor do consumidor, por exemplo, quando você fez a cesta tarifária do serviço telefônico, você tinha compondo a cesta tarifária a habilitação, a remuneração pelo uso da rede especificamente, você tinha que pagar a habilitação que hoje não se paga mais e a assinatura mensal. Teve-se “n” ações do Ministério Público de consumidor individual, entidade de defesa do consumidor para se acabar com a assinatura individual. O consumidor individual não tem obrigação nenhuma de saber disso, mas o Ministério Público e o Idec deveriam saber que quando você faz um contrato de concessão, a única coisa que é garantida em tal contrato é o equilíbrio econômico-financeiro, absolutamente mais nada, isso é consolidado em termos de direito, em termos de doutrina jurídica, em termos de jurisprudência. E não adianta você vir com um discurso sociológico dizendo que isso são garantias do mercado capitalista, pois não adianta, é assim que funciona, tais são as regras. Então, a única coisa que você garante é o equilíbrio econômico-financeiro, se você reduz a cesta tarifária, você elimina um item da cesta tarifária, isso necessariamente vai ter que ser compensando através de outra coisa, pois não se pode

diminuir o lucro da empresa, isso é garantido por lei. Então, você pedir para tirar um item da cesta tarifaria, mesmo que se tire agora, lá na frente vai ter que pôr outro, logo isso é demagogia. A imagem que a Anatel tem perante esses órgãos, eu acho que é uma imagem ruim que se tinha há um tempo, mas fruto dessa visão equivocada, não significa que a atuação da Anatel fosse excelente, tinha problemas como se tem em qualquer lugar, agora a atuação da Anatel mudou muito.

Outro elemento verificado, que de alguma maneira ficou mais evidente no governo Lula, seria a imposição de penas financeiras aplicadas às concessionárias, cujas penalidades, em 2010, já superavam um bilhão de reais:

Isso eu posso lhe dizer tranquilamente pela minha atuação dentro da área, quem defende a Anatel em juízo sou eu e atuo aqui dentro como um parecerista e processando elementos também. Houve períodos na Anatel *onde* se aplicava multa de um real, hoje nós temos depositado no judiciário, pois está sendo discutido judicialmente, as concessionárias tiveram que ir lá e depositar em juízo, então esse dinheiro saiu das concessionárias, e esse dinheiro termina indo para conta única do tesouro, depois se a Anatel perder a ação, ela tem que devolver o dinheiro, mas quando se deposita em juízo, esse dinheiro entra na conta do tesouro, mais de um bilhão de reais em multas apenas do grupo “Oi”. Só do grupo “Oi”, hoje você tem uma discussão de mais de um bilhão de reais, tem dezenas de ações na justiça do grupo “Oi” que inclui a Telemar e a Brasil Telecom, impugnando multas aplicadas pela Anatel, e são multas de 10 milhões, de 7 milhões, de milhões, às vezes, de 10 mil ou de 200 mil, mas somando tudo dá mais de um bilhão hoje. Isso foi uma mudança que nos primórdios da Anatel você não via, antes havia multa de um real, isso mudou, acredito que isso tenha ajudado a melhorar a imagem da Anatel junto à sociedade civil organizada, porque eu aqui já participei de processos do Ministério Público, do Idec⁵⁹, contra a Anatel, e hoje a gente praticamente *não* se vê, há anos que eu não tenho ação civil nova dessa natureza, então, imagino que a percepção tenha melhorado em relação à sociedade civil organizada.

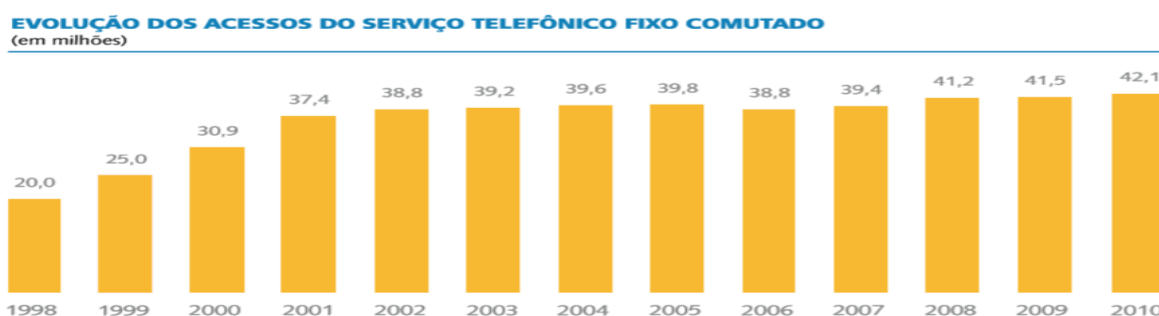
4.3 Evolução do acesso na telefonia fixa

Havia uma demanda reprimida, ao menos é o que podemos constatar ao analisar a evolução do acesso à telefonia fixa, por exemplo. Como podemos

⁵⁹ IDEC - Instituto Nacional de Defesa do Consumidor.

observar no gráfico abaixo, o crescimento do acesso se deu, quase que totalmente, dentro dos cinco anos finais do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1998-2002). Já no período que corresponde ao governo do Presidente Lula (2003-2010), as taxas de crescimento não são expressivas. Ao contrário, além de baixas, chegam a ser negativas entre os anos de 2006 e 2007. A justificativa dada pelo governo foi a hipossuficiência da economia brasileira no período.

QUADRO 6

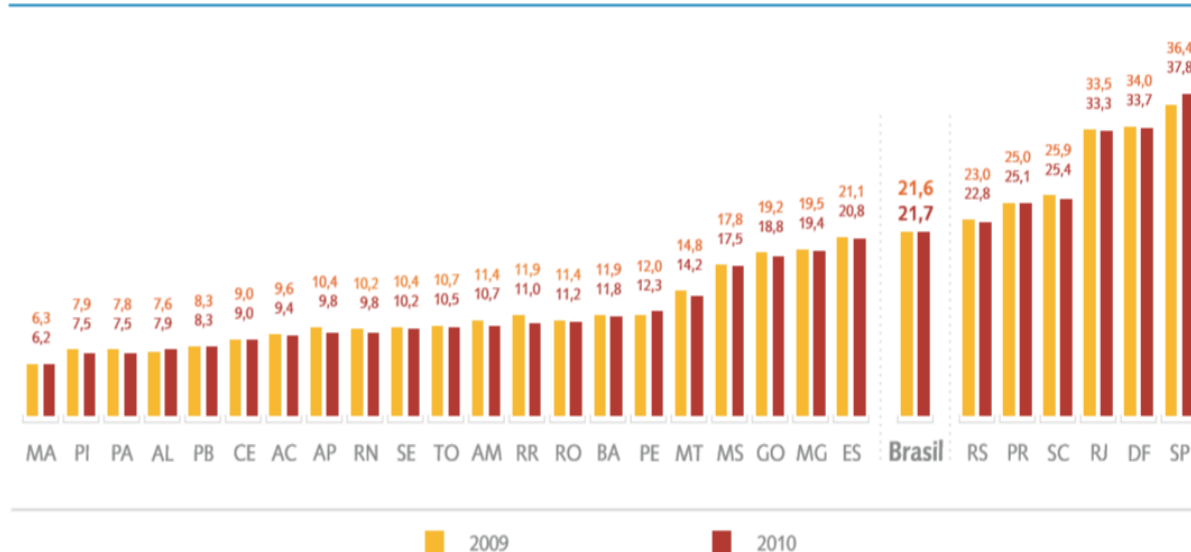


Fonte: Anatel (www.anatel.gov.br)

4.3.1 Densidade – Telefonia Fixa

O gráfico abaixo indica que na densidade do serviço (número de acessos por cem habitantes) praticamente não houve alteração em relação ao ano de 1999, pois passou de 21,6 para 21,7. Esse elemento demonstra um limite do mercado ou da capacidade de usufruto por parte dos consumidores e usuários.

QUADRO 7



Fonte: www.anatel.gov.br

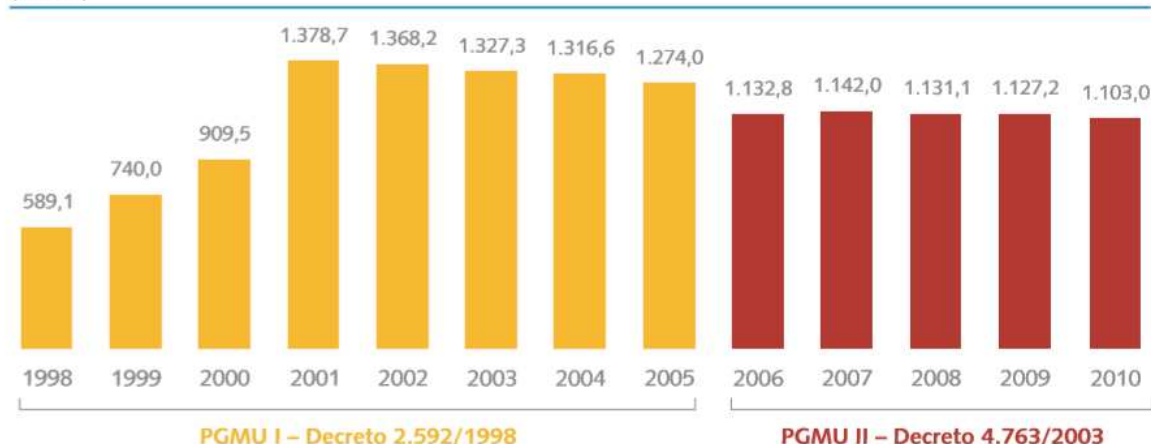
4.4 Telefones de uso público – TUPs

Com relação às instalações de Telefones de Uso Público (TUPs), percebemos que não houve nenhuma alteração básica em sua evolução. Aliás, podemos verificar que houve uma retração a partir do último ano do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, diminuindo o crescimento em cada ano do governo do Presidente Lula. Se em 2001 chegamos a possuir cerca de 1 milhão e 380 mil TUPs, o ano de 2010 foi fechado com pouco mais de 1,1 milhão, como pode ser constatado no gráfico abaixo:

QUADRO 8

EVOLUÇÃO DE TUPS

(em mil)



Fonte: www.anatel.gov.br

Quadro 9

PLANO DE UNIVERSALIZAÇÃO DA TELEFONIA FIXA

Governo FHC – PMGU I - Decreto Nº 2.592 ⁶⁰	
Metas de acessos individuais	- Implantar o Serviço Telefônico Fixo Comutado, com acessos individuais até 31 de dezembro de 2005, em todas as localidades com mais de trezentos habitantes; - Atender às solicitações de acesso individual, nas localidades com Serviço Telefônico Fixo Comutado, a partir de 31 de dezembro de 2004, em uma semana.
	- A partir de 31 de dezembro de 2003, a densidade de Telefones de Uso Público deverá ser igual ou superior a 7,5 TUP/1000 habitantes; - Nas localidades com Serviço Telefônico Fixo Comutado com acessos individuais, a Concessionária deverá assegurar a disponibilidade de acesso a Telefone de Uso Público, na distância máximas, de qualquer ponto dentro dos limites da localidade - a partir de 31 de dezembro de 2003, em trezentos metros;

⁶⁰ De 15 de maio de 1998 aprova o plano geral de metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado Prestado no Regime Público.

Metas de acessos coletivo	- A Concessionária do Serviço Telefônico Fixo Comutado na modalidade local deverá, nas localidades onde o serviço estiver disponível, ativar Telefones de Uso Público nos Estabelecimentos de Ensino Regular e em Instituições de Saúde, a partir de 31 de dezembro de 2003, em uma semana. - A Concessionária do Serviço Telefônico Fixo Comutado na modalidade Local deverá assegurar que, nas localidades onde o serviço estiver disponível, pelo menos dois por cento dos Telefones de Uso Público sejam adaptados para uso por deficientes auditivos e da fala e para os que utilizam cadeira de rodas, mediante solicitação dos interessados, observados os critérios estabelecidos na regulamentação, inclusive quanto à sua localização e destinação, a partir de 31 de dezembro de 2003, em uma semana; - Cada localidade ainda não atendida pelo Serviço Telefônico Fixo Comutado deverá dispor de pelo menos um Telefone de Uso Público instalado em local acessível vinte e quatro horas por dia, com capacidade de originar e receber chamadas de longa distância nacional e internacional até 31 de dezembro de 2005, todas as localidades com mais de cem habitantes.		
Metas para universalização do serviço telefônico fixo comutado - acessos instalados (mil)	1999 25.100	2000 29.000	2001 33.000
Metas para universalização do serviço telefônico fixo comutado - telefones de uso público (mil)	1999 713,2	2000 835,0	2001 981,3

Governo LULA – PMGU II - Decreto Nº 4.769⁶¹	
Metas de acessos individuais	- A partir de 1º de janeiro de 2006: - As concessionárias do STFC deverão ter implantado o STFC em todas as localidades com mais de trezentos habitantes; - Atender às solicitações de acesso individual nas localidades com STFC, no prazo máximo de sete dias; - Dá prioridade às solicitações de acesso individual dos estabelecimentos de ensino regular, das instituições de saúde, estabelecimentos de segurança pública, bibliotecas e museus públicos, órgãos do Poder Judiciário, órgãos do Ministério Público e órgãos de defesa do consumidor (devem ser atendidas no prazo máximo de sete dias, após sua solicitação pela entidade); - Tornar disponíveis acessos individuais para estabelecimentos de ensino regular, instituições de saúde, estabelecimentos de segurança pública, bibliotecas e museus públicos, órgãos do Poder Judiciário, órgãos do Ministério Público, objetivando permitir-lhes a comunicação por meio de voz ou da transmissão de outros sinais e a conexão a provedores de acesso a serviços internet, mediante utilização do próprio STFC ou deste como suporte a acesso a outros serviços (devem ser atendidas no prazo máximo de sete dias, após sua solicitação pela entidade); - Assegurar as condições de acesso ao serviço para portadores de necessidades especiais sejam de locomoção, visuais, auditivas e da fala, que disponham da aparelhagem adequada à sua utilização;

⁶¹ De 27 de junho de 2003. Aprova o Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado Prestado no Regime Público - PGMU, e dá outras providências. Foi alterado pelo Decreto Nº 6424 de 04 de abril de 2008, sendo que as alterações foram feitas com relação à rede de dados por banda larga. O decreto analisado aqui foi Revogado pelo de nº 7.512, de 20 de novembro de 2011.

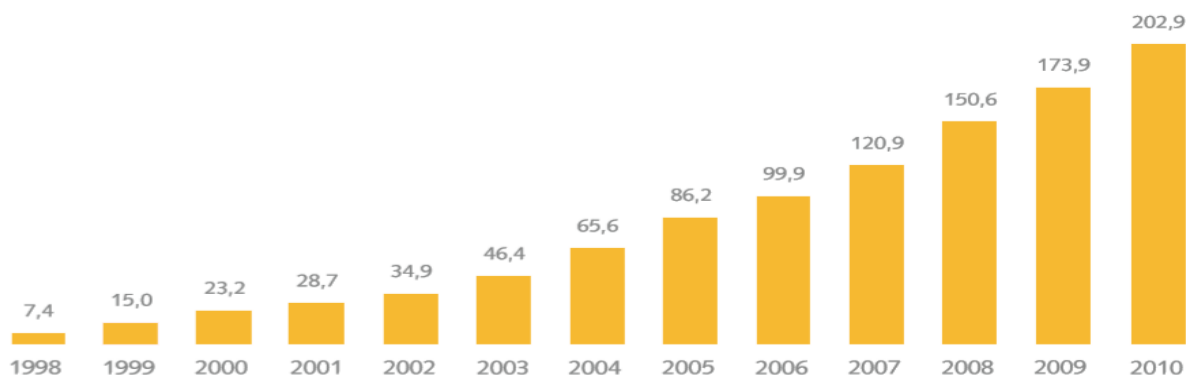
Metas de acessos coletivo	- Do total de TUPs em serviço, em cada localidade, no mínimo 50% devem estar instalados em locais acessíveis ao público, vinte e quatro horas por dia, com capacidade de originar e receber chamadas locais e de longa distância nacional, sendo que, pelo menos, metade destes deve, adicionalmente, ter capacidade de originar e receber chamadas de longa distância internacional; - A partir de 1º de janeiro de 2006, as concessionárias do STFC na modalidade local devem, nas localidades onde o serviço estiver disponível, ativar TUPs nos estabelecimentos de ensino regular, instituições de saúde, estabelecimentos de segurança pública, bibliotecas e museus públicos, órgãos do Poder Judiciário, órgãos do Ministério Público e órgãos de defesa do consumidor, observados os critérios estabelecidos na regulamentação; - Os portadores de necessidades especiais poderão, diretamente, ou por meio de quem os represente, solicitar adaptação dos TUPs, referida no caput, de acordo com as suas necessidades, cujo atendimento deve ser efetivado, a contar do registro da solicitação, no prazo máximo de sete dias.
---	--

4.5 Telefonia móvel

Durante o governo Lula, o acesso à telefonia móvel teve uma trajetória crescente, atingindo o seu auge nos seus últimos anos. Em 2010, o número de linhas chegou à marca de 202,9 milhões – o que manteve o Brasil como quinto colocado no *ranking* mundial, sendo superado pela Rússia (4º), Estados Unidos (3º), Índia (2º) e China (1º). Essa trajetória de crescimento se explica, em parte, pelo incremento de novas tecnologias nos aparelhos celulares (Relatório Anual da Anatel – 2010).

QUADRO 10

EVOLUÇÃO DOS ACESSOS DO SERVIÇO MÓVEL PESSOAL (em milhões)

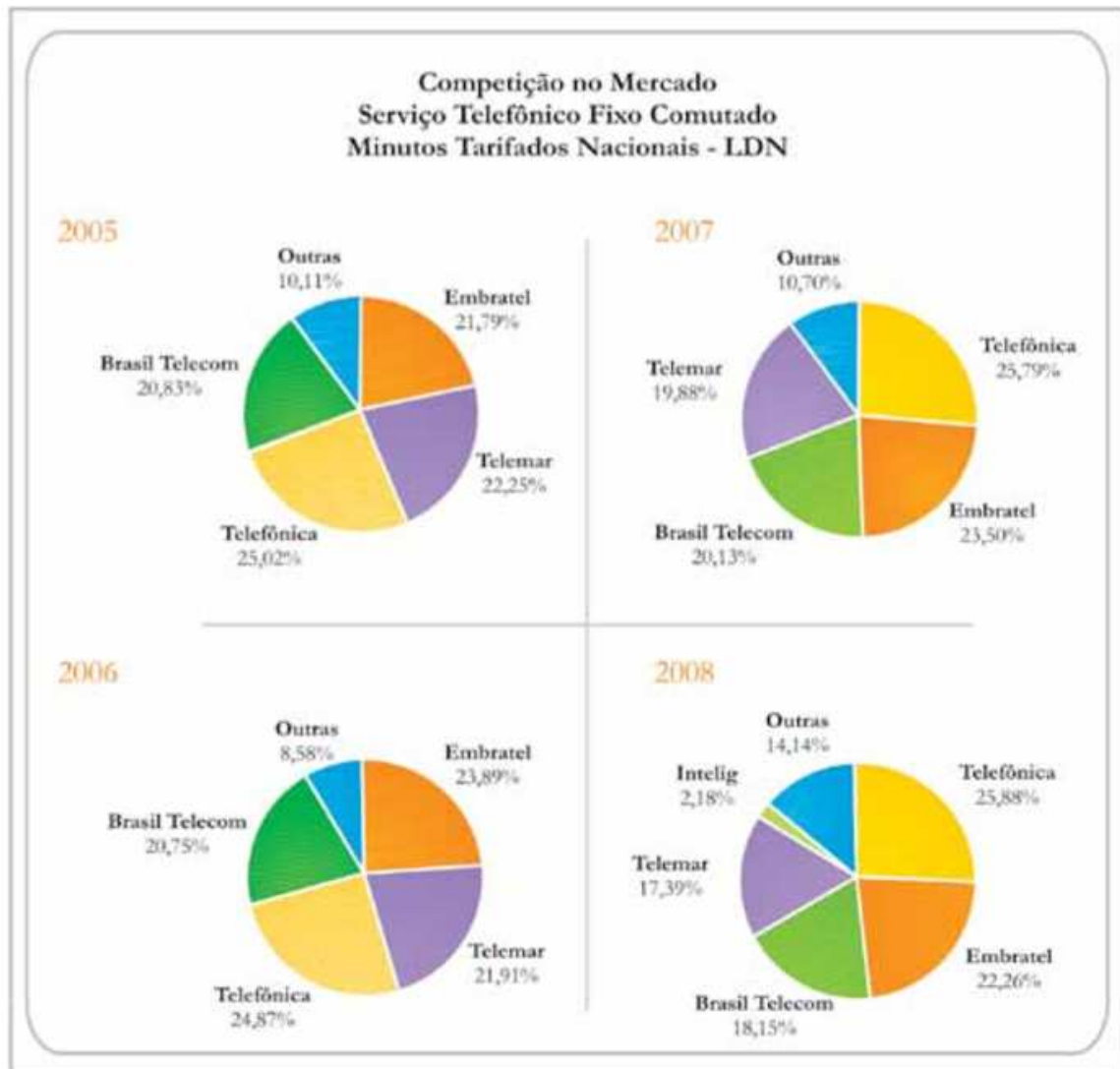


Fonte: www.anatel.gov.br

4.6 Evolução da competição

No tocante à competição, nos gráficos abaixo, podemos constatar que não houve alterações significativas. Três grupos com raízes oligopolistas dominam o mercado de telefonia fixa. Vale lembrar que, em 2008, a *Brasil Telecom* foi incorporada pela *Telemar*, empresa vinculada ao grupo *Oi com*, com raízes portuguesas e holandesas. Além desse grupo, temos a *Embratel*, que pertence à mexicana *Claro*, e a *Telefônica*, do mesmo grupo espanhol da *Vivo*. Com relação à concorrência na telefonia móvel, temos também a italiana *Tim*.

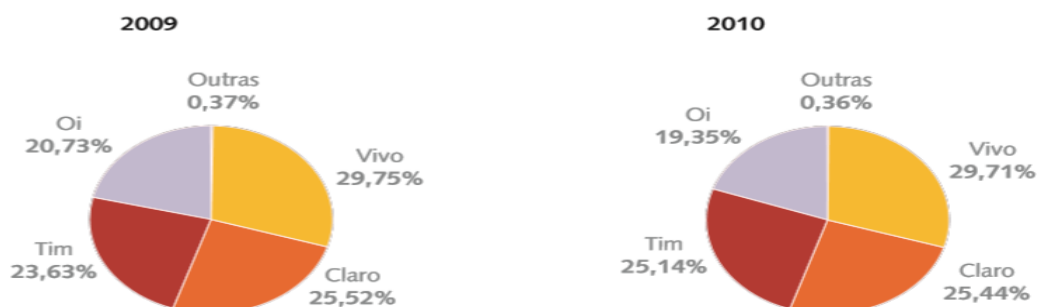
QUADRO 11



Fonte: www.anatel.com.br

QUADRO 12

EVOLUÇÃO DA COMPETIÇÃO



4.7 Gestão de pessoas

No fim do governo Lula, a Anatel terminou o ano com 1.620 servidores, como demonstrado no quadro abaixo, sendo que o previsto para o ano era um total de 1690 servidores, de acordo com o Relatório Anual da Anatel de 2010. Há uma clara indicação na formação de um corpo técnico especializado. Dessa maneira, cerca de 1,4 mil servidores possuíam nível superior.

No final de 2010, a Anatel contava com 1.620 servidores – conforme detalhado no quadro abaixo –, número 4% inferior ao efetivo previsto para a Agência. Desse total, 47% estavam lotados na sede da Agência, 41% nos escritórios regionais e 12% nas unidades operacionais. Cerca de 1,4 mil servidores possuíam nível superior. Desses, 26% eram formados em Engenharia Elétrica, 20% em Direito e 12% em Administração.

Embora a Lei 10.871/2004 estabeleça que a força de trabalho da Anatel seja composta por 1.690 servidores, levantamentos realizados pela Agência e encaminhados ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão indicam a necessidade de quadro de pessoal de 1.962 servidores – aumento de 16%. Essa ampliação permitirá o atendimento ao Termo de Ajuste de Conduta firmado junto ao Ministério Público do Trabalho para reduzir terceirizações, em conformidade com o disposto no Decreto 2.271/1997 (Relatório Anual da Anatel, 2010, p. 91).

QUADRO 13

Composição da força de trabalho da Anatel	
Quadro	Quantidade
Efetivo	1.169
Específico	198
Exercício descentralizado	34
Lotação provisória	7
Nomeados	65
Requisitados da Telebrás	121
Requisitados de outros órgãos	26
Total	1.620

Fonte: www.anatel.gov.br

4.8 Inovação regulatória das telecomunicações

Durante o governo do Presidente Lula, a inovação regulatória sobre as telecomunicações é o Decreto nº 4.733, de 10 de junho de 2003, que dispõe sobre as políticas públicas de telecomunicações.

A principal função desse decreto é complementar e modificar a Lei Geral de Telecomunicações - LGT. Do ponto de vista legal, representa avanços significativos no que diz respeito: ao seu alcance social; à busca pela qualidade dos serviços prestados; ao ajuste entre a prestação dos serviços e a capacidade de pagamento dos usuários; à afirmação da necessidade de transparência dos serviços utilizados, bem como da integração das ações do setor das telecomunicações com outros setores de infraestrutura; à busca pelo desenvolvimento industrial e tecnológico; e, por fim, à adoção de instrumentos econômicos e contábeis que estimulem a competição.

É salutar reafirmar que o Decreto nº 4.733 se constitui a referência central do governo Lula como instituidor de políticas públicas sociais para o setor de telecomunicações. Com relação ao mercado e ao modo como este deve agir dentro da regulação, pouca foi a atenção dada. O principal foco de ação do governo era o cidadão e o desenvolvimento tecnológico e social do país e somente em situações de raríssimas exceções, houve políticas explicitamente de cunho mercadológico. Dessa forma, podemos verificar no Artigo 3º e em seus incisos:

Art. 3º. As políticas para as telecomunicações têm como finalidade primordial atender ao cidadão, observando, entre outros, os seguintes objetivos gerais:

- I - a inclusão social;
- II - a universalização, nos termos da Lei nº 9.472, de 1997;

III - contribuir efetivamente para a otimização e modernização dos programas de Governo e da prestação dos serviços públicos;

IV - integrar as ações do setor de telecomunicações a outros setores indispensáveis à promoção do desenvolvimento econômico e social do País;

V - estimular o desenvolvimento industrial brasileiro no setor;

VI - fomentar a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico do setor;

VII - garantir adequado atendimento na prestação dos serviços de telecomunicações;

VIII - estimular a geração de empregos e a capacitação da mão-de-obra; e

IX - estimular a competição ampla, livre e justa entre as empresas exploradoras de serviços de telecomunicações, com vistas a promover a diversidade dos serviços com qualidade e a preços acessíveis à população.

Ao tratar dos objetivos das políticas relativas aos serviços de telecomunicação, o Artigo 4º, acrescido pelo Decreto nº 5.581, de 10 de novembro de 2005, define o papel do Minicom e da Anatel nesta nova configuração legislativa:

Art. 4º As políticas relativas aos serviços de telecomunicações objetivam:

(...)

I - assegurar o acesso individualizado de todos os cidadãos a pelo menos um serviço de telecomunicação e a modicidade das tarifas;

II - garantir o acesso de todos os cidadãos à Rede Mundial de Computadores (Internet);

III - o atendimento às necessidades das populações rurais;

IV - o estímulo ao desenvolvimento dos serviços de forma a aperfeiçoar e a ampliar o acesso, de toda a população, às telecomunicações, sob condições de tarifas e de preços justos e razoáveis;

V - a promoção do desenvolvimento e a implantação de formas de fixação, reajuste e revisão de tarifas dos serviços, por intermédio de modelos que assegurem relação justa e coerente entre o custo do serviço e o valor a ser cobrado por sua prestação, assegurado o equilíbrio econômico-financeiro do contrato;

VI - a garantia do atendimento adequado às necessidades dos cidadãos, relativas aos serviços de telecomunicações com garantia de qualidade; e

VII - a organização do serviço de telecomunicações visando à inclusão social.

Parágrafo único. Para assegurar o disposto nos incisos II e VII:

I - o Ministério das Comunicações fica incumbido de formular e propor políticas, diretrizes, objetivos e metas, bem como exercer a coordenação da implementação dos projetos e ações respectivos, no âmbito do programa de inclusão digital;

II - a Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL deverá desenvolver instrumentos, projetos e ações que possibilitem a oferta de planos de serviços de telecomunicações, observando as diretrizes e metas estabelecidas pelo Ministério das Comunicações e o regime de tratamento isonômico como instrumento para redução das desigualdades sociais.

Para implantar as políticas e os projetos trazidos com o Decreto nº 4.733, o Artigo 6º busca direcionar as aplicações dos recursos do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (FUNTTEL), garantindo que esses recursos sejam aplicados nas modificações propostas pelo mesmo Decreto:

Art. 6º As políticas relativas ao desenvolvimento tecnológico das telecomunicações objetivam:

I - a promoção da pesquisa e o desenvolvimento de soluções tecnológicas voltadas, preferencialmente, para as necessidades e condições socioeconômicas da população;

II - a aplicação prioritária dos recursos do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações – FUNTTEL e de outros estímulos existentes em projetos e programas que contemplem as soluções tecnológicas mencionadas no inciso I;

III - o aproveitamento das oportunidades geradas pelas transições e pelo processo de convergência tecnológica, para ampliar a tecnologia nacional no setor de telecomunicações;

IV - a garantia de que o desenvolvimento tecnológico do setor esteja diretamente destinado ao benefício social de seus resultados; e

V - o incentivo às instituições de pesquisa a desenvolverem novas tecnologias de acesso a serviços de telecomunicações.

Passado todo o período que cobre o governo Lula (2003 – 2010), em que entrou em vigor o Decreto nº 4.733, poucas ações foram de fato implantadas no que diz respeito aos objetivos e diretrizes propostos. Embora relevantes, as modificações

ocorridas no setor de telecomunicações brasileiro vêm acontecendo de forma lenta e parca.

Entre as conquistas conseguidas com o Decreto e que já estão em vigor, podemos citar a obrigatoriedade de detalhamento das faturas de Longa Distância Nacional (LDN) e Longa Distância Internacional (LDI). Com relação às faturas locais, convém observar o avanço implementado pela Anatel, quando o Conselho Diretor aprovou a emissão das Faturas Locais sem ônus para o consumidor⁶², uma vez que o Decreto governamental previa ônus para o usuário.

Outra mudança importante que já está em vigor é a portabilidade numérica que, do ponto de vista da competição, pode representar um marco. Por outro lado, políticas importantes para a efetiva universalização dos acessos e para a viabilização da ampla competição ainda não foram implementadas pela Anatel. Além disso, a regulamentação do *unbundling*, que culminaria com a inclusão digital, demonstra um longo e vasto caminho a ser percorrido para o alcance dos objetivos propostos no Decreto 4.733. Outro elemento importante e que não foi concretizado é a separação estrutural (contábil ou não) que trava o setor de telecomunicações brasileiro⁶³.

A edição de junho de 2010 do Relatório da Ouvidoria da Anatel é contundente ao afirmar que, em comparação com outros países, o Brasil vem sendo “ultrapassado” no que se refere ao uso das tecnologias da informação:

De acordo com o Relatório Global de Tecnologia da Informação, de 2009, o país ocupa atualmente a 61ª posição entre 133 países pesquisados; o Brasil caiu duas posições em relação ao Relatório de 2008 e oito posições em relação ao Relatório de 2007. O estudo é baseado no Índice de Preparo de Rede, cuja pesquisa foi formulada pela renomada escola de negócios INSEAD⁷. Esse

⁶² Relatório da Ouvidoria da Anatel - Junho de 2010

⁶³ Com respeito ao tratamento diferenciado entre a prestação de serviços de dados e de telefonia fixa.

índice avalia o grau de desenvolvimento dos países, considerando três aspectos principais: a) Infraestrutura de Tecnologias da Informação e Comunicação – TICs oferecida; b) Preparo da sociedade; c) Nível de qualidade dos recursos oferecidos e de uso efetivo dos serviços. Desde 2002, primeiro ano de realização da pesquisa sobre o grau de desenvolvimento das tecnologias da informação, o Brasil perdeu colocações, tanto com relação a novos países que passaram a ser avaliados, quanto para nações que se desenvolveram mais rapidamente. De lá para cá, caímos trinta e duas posições⁶⁴.

Isso demonstra um paradoxo no governo Lula. Se, de um lado, temos uma legislação mais voltada para os aspectos de desenvolvimento social e de cidadania, por outro, não dispomos, na prática, da maioria dos benefícios propostos no marco regulatório.

⁶⁴Relatório da Ouvidoria da Anatel – junho 2010. Disponível em www.anatel.com.br, acessado em 30/07/2011.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho, buscamos compreender o processo de consolidação de uma agência reguladora brasileira, dentro de um ambiente de disputas políticas, o qual é hegemonizado por um ideário político e econômico, que se consubstancia no neoliberalismo. Receita que vai conduzir o Brasil ao desenvolvimento, como defendido por alguns.

Com essa noção, analisamos aqui a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), órgão criado como a primeira autarquia especial destinada a regular o setor de telecomunicações no Brasil, defendendo que o processo que levou à sua criação e consolidação se deu dentro de um ambiente político favorável à sua implantação e desenvolvimento, pois refletiu a transformação do Estado brasileiro em moldes neoliberais, contrariando ideários democráticos constitucionais, duramente conquistados e construídos nos movimentos de oposição à ditadura militar e que influenciaram a Constituinte de 1987/1988.

O desenvolvimento tecnológico, em particular no setor de telecomunicações, faz com que as inovações demandem novas orientações. O caminho que vem sendo escolhido é o de adaptação do Estado e da sociedade a esse desenvolvimento. Dessa maneira, a reestruturação das leis e da produção implica considerarmos novas relações de trabalho, pois coloca regulador e regulado em lados opostos, em um cenário que envolve permissionárias, concessionárias autorizadas e seus trabalhadores, algo novo no Brasil no campo de telecomunicações.

O setor de Telecomunicações foi aberto ao investimento estrangeiro. Desse modo, tanto as empresas que dominam o setor de telefonia fixa quanto as que dominam o setor de telefonia móvel são gigantes oligopolistas que operam no mercado mundial.

Se, de um lado, houve uma reestruturação da economia e do Estado, de outro, temos um Estado que cooptou grande parte da vanguarda dos movimentos sociais, acabando por burocratizar os processos e retardar o avanço de ideais democráticos e participativos que vinham sendo construídos por esses movimentos desde a ditadura militar.

Investigamos aqui como o termo regulação é complexo e envolve vários polos de pensamento. O modelo escolhido e adotado pelo Brasil, embora específico em sua existência prática, representa a síntese do pensamento americano sobre a ideia de agências reguladoras. Ainda que tenha havido uma tentativa inicial de implantação de um modelo regulatório inspirado nos moldes europeus, no qual o Estado também disputa mercado, o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva se rendeu às agências, pois o processo de reversão de criação ou de remodelação passaria por etapas que a conjuntura e a estrutura construídas como alicerces do governo Lula não permitiram.

A fundação, a estrutura e o funcionamento da Anatel foram basicamente definidos na Lei Geral de Telecomunicações (LGT). Seu surgimento estava vinculado a todo um complexo de mudanças no capitalismo mundial, que em seu cerne é alimentado pelo ideário neoliberal que defende a redução da intervenção do Estado no mercado como provedor e sua maior participação como regulador.

Vimos que a Anatel foi planejada, estruturada e inaugurada no governo FHC e o fato desse governo ser sustentado por uma coalizão de centro-direita explica as

suas escolhas ideológicas para a constituição da Agência reguladora. Já no governo do Presidente Lula, a atuação da Agência se consolidou. O mercado de telecomunicações vem crescendo a todo vapor, embora a concorrência seja limitada. Por isso possuímos umas das mais caras tarifas de telefonia do mundo.

Em 2010, a Anatel já era um ente estatal consolidado. A sua agenda estava pautada de forma mais estrutural, pois seus regulados atuavam em escala global. Ela também serviu de instrumento de governo, pois, no período aqui abordado, tanto no governo FHC quanto no Governo Lula, houve *lobby* do Executivo para influenciar a posição da Agência, mas sem nenhuma discordância em relação à macropolítica de telecomunicações. Os elementos que buscam desenvolver o mercado, pelo mercado e em prol do mercado, somente em casos raros, não foram questionados ou contestados, ao menos não de forma mais veemente nos dois governos.

Por ser uma instituição estatal constituída por sujeitos, a Anatel se desenvolveu junto com seu quadro funcional. De início, poucos e precários servidores que ao longo do tempo foram sendo substituídos por um corpo técnico e capacitado. O quadro de funcionários desenvolve e é desenvolvido pela Agência, em especial pela experiência regulatória, o que leva a um melhor entendimento do que seja a Agência e sua finalidade como órgão regulador do setor de telecomunicações.

A realização das entrevistas foi fundamental para a compreensão dos sentidos ao trabalho pelos trabalhadores da Anatel e outros expectadores privilegiados para a nossa pesquisa, como os representantes das entidades sindicais e da procuradoria jurídica da Anatel.

Identificamos que os principais agentes definidores das políticas no setor de telecomunicações no Brasil no período estudado estão restritos a poucas empresas

no setor, que possuem suas raízes em países centrais do capitalismo: os grupos Oi, Tim, Vivo e Claro, todas gigantes internacionais.

Através da análise bibliográfica e do estudo dos dados desta pesquisa, compreendemos os processos que levaram à criação e consolidação da Anatel, como consequência direta das movimentações ocorridas no Brasil e no mundo a partir do final do século passado e início do atual. Dessa maneira, os trabalhos realizados por Evelina Dagnino e Edson Nunes foram fundamentais para o estabelecimento de um parâmetro de discussão, que se resume em entender esses processos de mudanças como ações e escolhas práticas de sujeitos específicos.

O pensamento sobre o Estado no capitalismo, particularmente as considerações de Poulantzas, nos auxiliou na compreensão do funcionamento e estruturação dos cenários político, econômico e social que sustentam o Estado, por meio de relações sociais. O Estado foi pensado como relação social, modelado e modelador de estruturas. Dessa maneira, a Anatel serve como exemplo de agência reguladora, para um modelo que ela buscava imitar.

Ao compararmos alguns aspectos da ação da Anatel, em relação à regulação da telefonia brasileira, nos governos do presidente FHC e Lula, no passado recente, deixamos à luz evidências socioculturais importantes para o entendimento das políticas públicas estabelecidas para o setor. Essa comparação demonstrou, por uma série de motivos aqui expostos, que em relação ao trato com a Anatel, os dois governos tiveram mais semelhanças do que diferenças, ao menos no sentido de seguir a lógica mercadológica neoliberal.

O estudo dos contextos históricos e legislativos das telecomunicações no Brasil foi particularmente esclarecedor. Dessa maneira, conseguimos estabelecer diversas conexões de sentido fundamentais para caracterização do

governo de FHC como principal executor das mudanças no Estado, no mercado e na relação da sociedade com os dois. A documentação produzida e disponibilizada pela Agência, bem como a análise da bibliografia e das entrevistas se mostraram instrumentos bem úteis para a verificação desses contextos e para o delineamento da pesquisa como um todo.

Os relatórios produzidos pela Anatel – tanto os institucionais formulados pelo Conselho Diretor, como os críticos elaborados pela Ouvidoria da instituição – foram relevantes para compreendermos a visão endógena, ainda que nem sempre consensual, de como a Agência se desenvolve e se identifica.

O institucionalismo histórico, como campo teórico e metodológico amplo, constituiu-se um excelente instrumento para verificar o desenvolvimento da regulação das telecomunicações no Brasil, pois, de outra maneira, não conseguiríamos estabelecer conexões de sentido em relação à Anatel e ao governo Lula, por exemplo.

Como o desenvolvimento da Tese buscou ressaltar os elementos constitutivos do processo de reestruturação do setor de telecomunicações em dois governos brasileiros diferentes, utilizamos o institucionalismo histórico com vistas a problematizar o estudo aqui proposto. As referências teóricas e metodológicas oferecidas na base de discussões realizadas à luz do institucionalismo histórico nos possibilitaram uma fundamentação sólida na compreensão dos processos que aconteceram durante a fundação e consolidação da Anatel como órgão regulador. Desenvolvemos também uma análise sobre projeto político e disputa de projeto, centrada nos estudos realizados por Evelina Dagnino e Edson Nunes.

No estudo, acompanhamos as diversas transformações por que vem passando o Capitalismo e os seus impactos nos Estado nacionais, em suas

economias, em suas políticas e em suas sociedades. Dessa maneira, o Estado, compreendido como um conjunto de relações sociais, foi aqui analisado tal como considerado no pensamento de Nicos Poulantzas.

Foi também elaborado um levantamento histórico, além de uma contextualização social, política e legislativa do ordenamento das telecomunicações, partindo do Código Brasileiro de Telecomunicações de 1962 e indo até a ruptura com a Lei Geral de Telecomunicação – LGT de 1997.

A partir de nossos estudos e análises, consideramos que o processo de surgimento e consolidação das agências reguladoras, particularmente da Anatel, estabeleceu-se de modo que a própria Agência se tornou referência em regulação, pois foi avaliada como o melhor modelo de agência estruturada no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, assim como suas atribuições, funções e divisões hierárquicas.

Realizamos, ainda, um levantamento das principais ações do governo Lula, no que diz respeito às políticas públicas de telecomunicações, mais especificamente no setor de telefonia, e apresentamos alguns dados que serviram para comparar a Agência e sua atuação nos dois governos.

Percebemos, com base nos dados analisados, que durante o período estudado a mudança das leis das telecomunicações, bem como da reestruturação do setor, não ocorreu de maneira harmoniosa. Durante o governo do Presidente FHC, embora com maioria nas casas legislativas da esfera federal, a oposição liderada pelo PT tentou a todo custo mudar ou influenciar as mudanças que se apresentavam – atitude que resultou em disputas de projeto.

Buscar desenvolver as telecomunicações brasileiras de forma a construí-las com quantidade, qualidade e a preços justos é a principal missão da Anatel. Como a

lógica da Agência vem seguindo a lógica do mercado, limitado a poucas empresas, o preço justo é dado em sua arena, e nessa, como demonstrado, o mercado tem primazia.

Por fim, embora reconheçamos a existência de teses que visam apresentar elementos de continuidades e descontinuidades, com relação às políticas públicas nos governos FHC e Lula, o que podemos afirmar, de acordo com os dados apresentados, é que, na verdade, no setor de telecomunicações brasileiro, ocorreram políticas de continuidade entre os anos 1995 e 2010.

REFERÊNCIAS

AGLIETA, Michel. **Regulación y Crisis del Capitalismo**; ed. 5; Madrid – Espana: 1991.

ALMEIDA, Jorge. **Estado, Hegemonia, Luta de classes e os dez meses do governo Lula**. Publicado em Crítica Social, nº 3, Rio de Janeiro, novembro de 2003.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E. e GENTILI, P. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Petrópolis: Vozes, 1995.

BALANCO, Paulo. Prefácio. In. MAGALHÃES, Deividson. **Globalização do capital e os Estados Nacionais**. São Paulo: Anita Garibaldi, 2006.

BAUMAN, Zygmunt. **A Modernidade Líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BAUMOL, W. & SIDAK, J. **Toward Competition in Local Telephony**. MIT PRESS, 1995.

BERGER, P. Luckmann, T. **A Construção Social da Realidade: Tratado de Sociologia do Conhecimento**; 7. ed. - Petrópolis, RJ : Vozes, 1985.

BOLAÑO, César. (coord.) **Privatização das Telecomunicações na Europa e na América Latina**. Aracaju: EDUFS. 1997.

BOYER, Robert e SAILLARD, Yves (Org). **Teoría de la Regulación: estado de los conocimientos**; Buenos Aires: Oficina de Publicaciones, 1996. vol I.

BOYER, Robert. **A Teoria da Regulação: uma análise crítica**; São Paulo: Nobel, 1990.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da macroeconomia clássica à keynesiana**. Disponível em www.bresserpereira.org.br ; Acessado em 15 de janeiro de 2007.

BURKE, Peter. Abertura: a nova história, seu passado e seu futuro. In: BURKE, Peter. **A Escrita da História: novas perspectivas**. São Paulo :Ed. Unesp, 1992.

CAPARELLI, Sérgio. **O indivíduo e as Mídias**. Rio de Janeiro: Diadorim Editora. 1996.

CARNEIRO, Francisco G. e ROCHA, Carlos H. Reformas do setor público na América Latina: uma perspectiva comparada. In FUKASAKU, Kiichiro e

PINHEIRO, Armando C. **A Privatização no Brasil: O Caso dos Serviços de Utilidade Pública**. Disponível em www.bndes.gov.br, acessado em 21/09/2003.

CARNOY, Martin. **Estado e Teoria Política**. 4ª ed. Campinas, SP: Papirus, 1990.

COELHO, Saulo Levindo. **Ouvidoria da Anatel: Relatório Analítico - agosto/1999 a março/2000**. Disponível em www.anatel.gov.br. Acessado em 20/04/2008.

COHN, Amélia. **As políticas Sociais no Governo FHC**: São Paulo: USP, 2000.

COLNAGHI Neves. **Tributação das Telecomunicações: as contribuições sociais ao Fust e ao Funttel**. São Paulo-SP: Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Faculdade de Direito, 2003.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 1999.

DAGNINO, Evelina. A análise da construção democrática e a noção de projetos políticos. In: III Congresso Internacional da Associação Latino-americana de Ciência Política. Campinas. Democracia e Desigualdades. **Anais**. Campinas: Alacip, 2006.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: Evelina Dagnino; Alberto J. Olvera; Aldo Panfichi. (Org.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006, p. 13-91.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In MATO, Daniel (coord.), **Políticas de ciudadanía y sociedad civil entiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110, 2004.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

DURKHEIM, Emile. Da divisão do trabalho social. In: Col. **Os Pensadores**; São Paulo: Abril Cultural, 1973.

DURKHEIM, Emile. **A divisão do trabalho social**; Brasília: Martins Fontes, 1994.

ENGELS, Friedrich. **Do socialismo utópico ao socialismo científico**. Disponível em <http://www.primeiralinha.org>; Acessado em 01 de janeiro de 2007.

ENGELS, Friedrich. **A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado**. Disponível em: <http://www.buscalegis.ccj.ufsc.br/arquivos/EngelsaorigemFPPE.pdf>. Acessado em 29/07/2007.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. *Path dependency* e os Estudos Históricos Comparados. In **BIB**, São Paulo, n° 53, 1º semestre de 2002, pp. 79-102.

FILGUEIRAS, Luiz A. M. **Reestruturação Produtiva, Globalização e Neoliberalismo: capitalismo e exclusão social neste final de século.** Disponível em <http://www.race.nuca.ie.ufrj.br/abet/venc/artigos/57.pdf>. Acessado em 30/07/2007.

FIORI, José Luís. **Os moedeiros falsos.** Petrópolis: Vozes. 1997.

FREITAS, Florence Cavalcanti Heber Pedreira de. **A regulação das telecomunicações no Brasil**; Salvador: Tese (doutorado) - Universidade Federal da Bahia. Escola da Administração, 2000.

GIAMBIAGI, Fabio. e. PINHEIRO, Armando C. Os Antecedentes Macroeconômico e a Estrutura institucional da Privatização no Brasil. In FUKASAKU, Kiichiro e PINHEIRO, Armando C. **A Privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública.** Disponível em www.bndes.gov.br, acessado em 21/09/2003.

GÓIS, Adriana Magalhães. **As tarifas de interconexão: um estudo de caso de regulação econômica**; Rio de Janeiro: (Dissertação) Mestrado - IBMEC - FACULDADE DE ECONOMIA E FINANÇAS, 2006.

GRAMSCI, Antonio. **Concepção dialética da história.** 6ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

HALL, Peter A.; TAYLOR Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo; In. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política.** São Paulo: Lua Nova, 2003. Disponível em <http://www.scielo.br>; Acessado em 08 de janeiro de 2007.

HOBSBAWM, Eric. O Século: Vista Aérea – Olhar Panorâmico. In HOBSBAWM, Eric. **A Era dos Extremos: O Breve Século XX – 1914-1991.** 2 ed. São Paulo: Companhia das Letras. 1994.

HOWLETT, Michel. RAMESH, M. et PERL, Anthony. **Políticas Públicas: seus ciclos e subsistemas. Uma abordagem integral.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. Tradução de Francisco G. Heidemann.

IANNI, Octavio. **O Estado-Nação na época da globalização.** Disponível em <http://www.uff.br/cpgeconomia/v1n1/octavio.pdf>. Acessado em 28/07/2007.

IANNI, Octávio. **Teorias da Globalização.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 1996.

JAMBEIRO, Othon. **A TV no Brasil do Século XX.** Salvador: Edufba. 2001.

JAMBEIRO, O. *et alli*. **Regulando a TV: uma visão comparativa no Mercosul**. Salvador: EDUFBA, 2000.

JESSOP, Bob. O Estado, o Poder, o Socialismo de Poulantzas como um Clássico Moderno. In **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 17, n. 33, p. 131-144, jun. 2009.

LAKATOS, E. M. e MARCONI, M. de A. **Metodologia Científica**. 2ª ed., São Paulo, SP: Atlas, 1996.

LAMOUNIER, Bolivar. **De Geisel a Collor: o balanço da transição**. São Paulo: Sumaré. 1990.

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**. Brasília: Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília – Comunicação, 2001.

LÊNIN, V. **O Estado e a Revolução**. Disponível em <http://www.culturabrasil.org>; Acessado em 12 de janeiro de 2007.

LIMA, Vinício. A. Comunicação no Brasil: novos e velhos atores. In _____. **Mídia: teoria e política**. 2ª ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

LIMA, Vinício A. Por que não se avança nas comunicações. In.; SADER, Emir (Org). **Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2013.

LIMONGI, Fernando. & FIGUEIREDO, Argelina. **Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão**. Disponível em www.scielo.br/pdf/ln/n44/a05n44.pdf. Acessado em 13 04 de 2015.

LYRA, Rubens Pinto. **Textos de Teoria Política**; João Pessoa: UFPB/FUNAP, 1989.

MAGALHÃES, J.P. de A.; FILGUEIRAS, L.; BRUNO, P.; et all. **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

MAHBOOBI, Ladan. e NESTOR, Stilpon. Privatização de Serviços Públicos: a experiência OCDE. In FUKASAKU, Kiichiro e PINHEIRO, Armando C. **A Privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública**. Disponível em www.bndes.gov.br, acessado em 21/09/2003.

MARTINS, Carlos Estevam. **Liberalismo: o direito e avesso**. Disponível em www.scielo.br ; acessado em 16 de janeiro de 2007.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Textos: 3**. São Paulo: Edições Sociais / Afro Ômega, 1980.

MATTOS, Sérgio. **A televisão na era da globalização**. Salvador: Ianamá. 1999.

MCCHESENEY, Robert W. Mídia global, neoliberalismo e imperialismo. In MORAES, Dênis (Org). **Por uma outra comunicação: mídia, mundialização cultural e poder**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

MENEZES, E. V. e PAIM, P. P. P., Reforma do Estado e Redefinição da Provisão de Serviços Públicos no Brasil: Reflexões Sobre o Setor de Infra-estrutura. In **Anais** - Encontro Nacional de Núcleos de Pós-Graduação em Administração - ENANPAD, 23, São Paulo, 2000.

MELO, M. A., As Agências Reguladoras: desenho institucional e governança regulatória nas agências federais e estaduais. In **Anais** do XXVII Encontro Anual da Anpocs, 2003.

MICHALSKI, Hans-Jürgen. **Telecomunicações e desenvolvimento**. Disponível em www.eca.usp.br, acessado em 01/10/2003.

MICHILIS, Carlos. **Etalli Cidadão Constituinte: a saga das emendas populares**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1989.

MILIBAND, Ralph. **O Estado na sociedade capitalista**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

MITNICK, Barry M. **La Economía Política de la Regulación**. México: Fondo de Cultura Económica. 1989.

MOISÉS, José Álvaro (Org.). **O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão**: Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011.

MORAES, Dênis. O capital da mídia na lógica da globalização. In MORAES, Dênis (Org). **Por uma outra comunicação: mídia, mundialização cultural e poder**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a Sociedade Civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**; São Paulo: Cortez, 2004.
Marcus André Melo

NOGUEIRA, M. A. **As Possibilidades da Política**, São Paulo: Paz e Terra, 1998.

NOVAES, Ana. Privatização do Setor de Telecomunicações no Brasil. In FUKASAKU, Kiichiro e PINHEIRO, Armando C. **A Privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública**. Disponível em www.bndes.gov.br, acessado em 21/09/2003.

NUNES, Edson; NOGUEIRA, André; MOLHANO, Leandro; ANDRADE, Helenice; COUTO, Cátia C. **Agências Reguladoras e Reforma do Estado no Brasil**

Inovação e Continuidade no Sistema Político-Institucional. 01. ed. Rio de Janeiro: Editora Garamond LTDA, 2007.

NUNES, Edson; PEIXOTO, Vitor; MOLHANO, Leandro. Agências reguladoras no Brasil. In: Lúcia Avelar; Antônio Octávio Cintra. (Org.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução.** 3 ed. São Paulo / Rio de Janeiro: Editora UNESP / Konrad Adenauer Stiftung, 2015, v. , p. 125-156.

NUNES, Edson. O Quarto Poder, Gênese, contexto, perspectivas e controle das agências regulatórias. In: Instituto Hélio Beltrão. (Org.). **Quem controla as agências regulatórias de serviços públicos.** 01 ed. Brasília: Realização Instituto Hélio Beltrão, 2003, v. , p. 217-224.

NUNES, Edson. Agências Regulatórias: Gênese, Contexto, Perspectiva e controle. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, v. 02, p. 163-220, 2003.

NUNES, Edson. Estado, Regulação e Reforma no Brasil. **Revista Archetypon**, Rio de Janeiro, 2000.

ORTIZ, Renato. **Mundialização e cultura**; São Paulo: Brasiliense, 2000.

PASSOS, Celia Maria Oliveira. **Prática da Mediação na Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL.** Niterói: (Dissertação) Mestrado - Universidade Federal Fluminense - Mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais, 2008.

PERERA, Moacir. **A Democratização e o Direto à Informação na Constituinte.** São Paulo: Global Editora. 1987.

PESSINI, José Eduardo. **Embratel.** Disponível em www.mre.gov.br; acessado em 27 de outubro de 2003.

PESSINI, José Eduardo. **Telebrás e CPqD.** Disponível em www.mre.gov.br; acessado em 27 de outubro de 2003.

PIERSON, Paul & SKOCPOL, Theda. EL INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO EN LA CIENCIA POLÍTICA CONTEMPORÁNEA. In: Instituto de Ciencia Política, **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, vol. 17, núm. 1, diciembre, 2008, pp. 7-38 Montevideo, Uruguay. Disponível em <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=297322673001>. Acessado em 21.02.2105.

PINDYCK, R.S. & RUBINFELD, D.L. (1994) **Microeconomia.** São Paulo. 2ª edição. Makron Books.

PINHEIRO, A. C. e GIAMBIANGI, F. Os antecedentes macroeconômicos e a estrutura institucional da privatização no Brasil. In: PINHEIRO, A. C. e FUKASAKU, K. (coords). **A privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública**; BNDS, 2000. Disponível em

<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/publicacoes/catalogo/ocde.asp>.
Acessado em 05/08/2007.

PORTELLI, Hugues. **Gramsci e o bloco histórico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

POSSAS, M.L. e PONDÉ, J.L. & FAGUNDES, J., Regulação da Concorrência nos Setores de Infra-estrutura no Brasil: um enfoque alternativo. **Anais do XXII Congresso da ANPEC**, Recife- outubro de 1997.

POULANTZAS, Nicos Ar.,; SILVEIRA, Paulo. **Poulantzas: sociologia**. São Paulo: Ática, 1984.

POULANTZAS, Nicos. (Dir.) **Estado em crise**. Rio de Janeiro: Graal, 1977.

_____. **O Estado, o poder, o socialismo**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Graal, 2000.

RAMOS, Murilo César. **A Agenda Proibida: meios de comunicação e revisão constitucional**. Brasília: Mimeo. 1996.

RAMOS, MURILO CÉSAR. **Às margens da estrada do futuro: comunicações, política e tecnologia**. Brasília: (MIMEO), 1996.

REBOUÇAS, Edgard. **Economia política das telecomunicações, da informação e da comunicação**. São Paulo: Intercom. 1995. v 4.

SADER, Emir. A construção da hegemonia pós-neoliberal. In.; SADER, Emir (Org). **Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2013.

SANTANA, E. A. Teoria do Agente Principal: Regulação e Performance da Indústria de Energia Elétrica. In **Textos para Discussão**, nº 03, UFSC, 1995.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**; ed. 9; São Paulo: Cortez, 2003.

SANTOS, Fabiano Brito. **Anatel: Regulação e Telecomunicações no governo Fernando Henrique Cardoso**; Salvador: (Dissertação) Mestrado – Universidade Federal da Bahia – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2008.

SANTOS, Fabiano Brito, *et alli*. **Tempos de Vargas: o rádio e o controle da informação**; Salvador: EDUFBA, 2004.

SCHMIDT, Cristiane Alkhimin Junqueira. **Três ensaios sobre concorrência em setores da economia brasileira**. Rio de Janeiro: Tese (doutorado) - Fundação Getúlio Vargas - Economia, 2005.

SIMÕES, Mauro Cardoso. Utilidade e liberdade em Jhon Stuart Mill; In. Universidade Adventista del Plata (UAP). **Enfoques**; Buenos Aires, Argentina:

UAP, 2005. v. 17, n. 1, pp. 77-83. Disponível em <http://redalyc.uaemex.mx> ; acessado em 15 de janeiro de 2007.

SMITH, Adan. As riquezas das nações. In: Col. **Os Pensadores**; São Paulo: Abril Cultural, 1973.

SOBREIRA, Luiz Mardem Gomes. **Análise do setor de telefonia fixa no Brasil**. Belém: (Dissertação) Mestrado - Universidade da Amazônia - Faculdade de Economia, 2005.

SOUZA, Antonio Ricardo de. **Agências reguladoras e seus modelos de gestão: uma análise na Aneel e Anatel**. Salvador: Tese (Doutorado) - Universidade Federal da Bahia - Faculdade de Administração, 2007.

SOUZA, Herbert de. **Políticas governamentais**. Rio de Janeiro: Ibase. 1990.

STEPAN, Alfred. (org) **Redemocratizando o Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1989.

STINGLER, G. T. The Citizen and the State: Essays sobre Regulation. In **The University of Chicago Press**; Chicago: University of Chicago. 1975.

TÁCITO, Caio. **Constituições Brasileiras**: 1988. Brasília: Senado Federal, v. VII, 1988.

VENTURA, Carla Aparecida Arena. **As agências reguladoras e seu papel na reestruturação do setor de telecomunicações**: um estudo comparativo da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL)- Brasil e da *Federal Communications Commission* (FCC)-EUA. São Paulo-SP: Tese (doutorado) - Universidade de São Paulo – Administração, 2004

VIDAL, F. B. **Um marco do fundamentalismo neoliberal**: Hayek e o caminho da servidão. Comunicação & Política, v.24, nº2, p.073-106. Disponível em http://www.centrocelsofurtado.org.br/adm/enviadas/doc/17_20070521231643.pdf . Acessado em 30/07/2007.

VINHAES, Elbia. O Novo Papel do Estado nos Setores de Infra-Estrutura: reflexões sobre regulação e regulamentação. In. XXIV ENAMPAD - Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração. **Anais**; Florianópolis, 2000.

WARNIER, Jean-Pierre. **A mundialização da cultura**;Bauru-SP: EDUSC, 2000.

WEBER, Max. **Ciência e Política: duas vocações**; São Paulo: Martin Claret, 2004.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2004. v. 2.

FONTES

ANATEL. **Relatório Anual: 1999 (Parte 1)**. Disponível em www.anatel.gov.br. Acessado em 12 de jan. de 2014.

ANATEL. **Relatório Anual: 1999 (Parte 2)**. Disponível em www.anatel.gov.br. Acessado em 12 de jan. de 2014.

ANATEL. **Relatório Anual: 2000**. Disponível em www.anatel.gov.br. Acessado em 12 de jan. de 2014.

ANATEL. **Relatório Anual: 2001**. Disponível em www.anatel.gov.br. Acessado em 12 de jan. de 2014.

ANATEL. **Relatório Anual: 2003**. Disponível em www.anatel.gov.br. Acessado em 12 de jan. de 2014.

ANATEL. **Relatório Anual: 2004**. Disponível em www.anatel.gov.br. Acessado em 12 de jan. de 2014.

ANATEL. **Relatório Anual: 2005**. Disponível em www.anatel.gov.br. Acessado em 12 de jan. de 2014.

ANATEL. **Relatório Anual: 2006**. Disponível em www.anatel.gov.br. Acessado em 12 de jan. de 2014.

ANATEL. **Relatório Anual: 2007**. Disponível em www.anatel.gov.br. Acessado em 12 de jan. de 2014.

ANATEL. **Relatório Anual: 2008**. Disponível em www.anatel.gov.br. Acessado em 12 de jan. de 2014.

ANATEL. **Relatório Anual: 2009**. Disponível em www.anatel.gov.br. Acessado em 12 de jan. de 2014.

ANATEL. **Relatório Anual: 2010**. Disponível em www.anatel.gov.br. Acessado em 12 de jan. de 2014.

ANATEL. **Relatório da Ouvidoria da Anatel: 2000**. Disponível em www.anatel.gov.br. Acessado em 12 de jan. de 2014.

ANATEL. **Relatório da Ouvidoria da Anatel: 2002**. Disponível em www.anatel.gov.br. Acessado em 12 de jan. de 2014.

ANATEL. **Relatório da Ouvidoria da Anatel: 2003a**. Disponível em www.anatel.gov.br. Acessado em 12 de jan. de 2014.

ANATEL. **Relatório da Ouvidoria da Anatel: 2003b**. Disponível em www.anatel.gov.br. Acessado em 12 de jan. de 2014.

ANATEL. **Relatório da Ouvidoria da Anatel: 2005**. Disponível em www.anatel.gov.br. Acessado em 12 de jan. de 2014.

ANATEL. **Relatório da Ouvidoria da Anatel: 2007a**. Disponível em www.anatel.gov.br. Acessado em 12 de jan. de 2014.

ANATEL. **Relatório da Ouvidoria da Anatel: 2007b**. Disponível em www.anatel.gov.br. Acessado em 12 de jan. de 2014.

ANATEL. **Relatório da Ouvidoria da Anatel: 2009**. Disponível em www.anatel.gov.br. Acessado em 12 de jan. de 2014.

ANATEL. **Relatório da Ouvidoria da Anatel: 2010**. Disponível em www.anatel.gov.br. Acessado em 12 de jan. de 2014.

ANATEL. Agência Nacional de Telecomunicação, Brasília. Apresenta dados gerais sobre a agência tais como: missão, documentos, leis, dúvidas relacionados às Telecomunicações. Disponível em [,www.Anatel.gov.br](http://www.Anatel.gov.br).

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Notícias da Privatização**. Disponível em www.bndes.gov.br. Acessado em 21/06/2004.

DECRETO 20.047 de maio de 1931.

DECRETO 21.111 de março de 1932.

Decreto N° 2.338, de 07 de outubro de 1997. Regulamento da Agência Nacional de Telecomunicações. Disponível em www.anatel.gov.br

Decreto-Lei n° 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em www.planalto.gov.br.

Decreto-Lei n° 236, de 28 de fevereiro de 1967. Complementa e modifica a Lei número 4.117, de 27 de agosto de 1962. www.planalto.gov.br.

Decreto N° 2.534, de 02 de abril de 1998. Plano Geral de Outorgas. Disponível em www.anatel.gov.br.

Decreto N° 2.592, de 15 de maio de 1998. Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo de Regime Público. Disponível em www.anatel.gov.br.

Fundação Procom São Paulo. Disponível em www.procom.sp.gov.br. Acessado em 25 de outubro de 2003.

Lei N° 9.472, de 16 de julho de 1997. Lei Geral de Telecomunicações. Disponível em www.anatel.gov.br

Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962. Código Brasileiro de Telecomunicações. Disponível em www.wisetel.com.br. Acessado em 20 de outubro de 2003.

Norma Geral de Telecomunicações NGT nº 20 / 96. Disponível em www.anatel.com.br.

Parecer Técnico nº: 188 /COGSE/SEAE/MF – Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda. Disponível em www.fazenda.gov.br.

Pesquisa de Satisfação de Clientes. In Relatório Final de Resultados. Vol. 4. Disponível em www.anatel.com.br. Acessado em 20/09/2003.

REIS, Fernando Antônio Fagundes. **Ouvidoria da Anatel**: Relatório Analítico – dezembro de 2002. Disponível em www.anatel.gov.br. Acessado em 20/04/2008.

_____. **Ouvidoria da Anatel**: Relatório Analítico – agosto de 2003. Disponível em www.anatel.gov.br. Acessado em 20/04/2008.

SANTOS, Aristóteles. **Ouvidoria da Anatel**: Relatório Analítico - dezembro 2007. 2ª ed. Disponível em www.anatel.gov.br. Acessado em 20/04/2008.

TELETIME. **Atlas Brasileiro de Telecomunicação**. Disponível em www.teletime.com.br. Acessado em 23/10/2003.

APÊNDICE

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADO

Doutorando: Fabiano Brito dos Santos

Orientador: Prof. Dr. Rogério Medeiros

Título da Tese: Projeto Político e Agências Reguladoras no Brasil: o caso da Anatel nos governos Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Obs. É importante que o/a entrevistado/a faça uma breve apresentação de sua trajetória.

- 1) Faça um resumo de seu currículo.
- 2) Quais os principais motivos de se criar uma Agência independente para tratar da regulação das telecomunicações no Brasil?
- 3) O modelo de regulação das telecomunicações implantado no Brasil com a criação da Anatel em 1997 pressupõe a independência administrativa da Agência. Como se dá essa autonomia?
- 4) Como o Senhor(a) considera o panorama da regulação das telecomunicações no Brasil hoje?
- 5) O que pesa no posicionamento, em relação às decisões que devem ser tomadas na esfera administrativa da Anatel?
- 6) Existem encaixos que dificultam o trabalho na Anatel? Em caso afirmativo, quais?
- 7) Em sua concepção, qual é a função da Anatel?
- 8) Quais os principais motivos de se ter escolhido o modelo de regulação de telecomunicação brasileira parecido com o norte-americano, ao invés do

modelo dos entes independentes característico da forma que as agências se caracterizam na Europa? **(Verificar se o entrevistado entende de regulação no âmbito mais geral, que envolve a relação Estado e mercado).**

- 9) A Anatel é o centro de onde irradiam as decisões das políticas implementadas para o setor de telecomunicações no Brasil?
- 10) Como você considera a relação da Anatel com a sociedade civil?
- 11) Como você considera a relação da Anatel com o Mercado?
- 12) Como você considera a relação da Anatel com o Estado?
- 13) Normatizar é uma função tradicionalmente vinculada ao Poder Legislativo, não seria inconstitucional o poder de normatização dado à Anatel. Como esse poder, na prática, se aplica?
- 14) Como funciona o Conselho Diretor da Anatel?
- 15) Como funciona o Conselho Consultivo da Anatel?
- 16) Como funciona a Ouvidoria da Anatel?
- 17) Cite os principais desafios encontrados pela Anatel hoje?
- 18) Há alguma observação relevante a ser colocada em relação a esta pesquisa?