

Estado e mercado: uma análise das telecomunicações brasileiras pós-privatizações¹

Avance de investigación en curso

Fabiano Brito dos Santos²

Resumo:

No Brasil, a radiodifusão nasce comercial. Esta afirmação retrata um sentido de ordenamento jurídico do setor, que, em sua origem, já assume um caráter, essencialmente mercadológico. Desta forma, o objetivo do estudo, aqui proposto, é apontar elementos da regulamentação das telecomunicações brasileiras que indiquem esta perspectiva. Neste sentido, realizaremos aqui, uma análise do modelo regulatório adotado por nosso país, no que diz respeito ao ordenamento dos *mídia* hoje, bem como, suas possíveis conexões com a política e com o mercado.

Palavras-chave: Regulação; Telecomunicações; Mercado.

Resumen:

En Brasil, nació la radiodifusión comercial. Esta declaración retrata un sentido de sector jurídico, que, en su origen, que tiene un carácter primario, esencialmente merchandising. Por lo tanto, el propósito del estudio, se propone aquí, es de señalar elementos de regulación de las telecomunicaciones brasileña indican que esta perspectiva. En este sentido, vamos a realizar aquí un análisis del modelo de regulación adoptado por nuestro país con respecto a la ordenación de los medios hoy, así como sus posibles conexiones con la política y el mercado.

Palabras clave: Regulación, Telecomunicaciones, Mercado

1 – Introdução

No Brasil, a radiodifusão nasce comercial. Esta afirmação retrata um sentido de ordenamento jurídico do setor, que, em sua origem, já assume um caráter, essencialmente mercadológico. Desta forma, o objetivo do estudo, aqui proposto, é apontar elementos da regulamentação das telecomunicações brasileiras que indiquem esta perspectiva. Neste sentido, realizaremos aqui, uma análise do modelo regulatório adotado por nosso país, no que diz respeito ao ordenamento dos *mídia* hoje, bem como, suas possíveis conexões com a política e com o mercado.

De outro modo, o ambiente midiático desenvolvido no Brasil vem sofrendo alterações. Um dos elementos impulsionadores desta reformulação regulatória é o impacto das diferentes tecnologias e veículos, seja por seu caráter de desenvolvimento qualitativo ou de seu aspecto temporal, pois as tecnologias e veículos, ao mesmo tempo em que caminham rápido para uma convergência, mantêm e alarga um conjunto de produtos específicos e característicos, o que representa outro desafio de ordenamento por parte do Estado.

¹ Trabalho apresentado no **GT 13- Reforma del estado, gobernabilidad y democracia** durante o **XXIX Congreso Latinoamericano de Sociología** – Santiago de Chile, 29 de septiembre y 4 de octubre del 2013.

² Professor da Educação Básica da Secretaria de Educação do Estado da Bahia e do Instituto Federal da Bahia (IFBA-Ilhéus). Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

Em nosso país, cada vez mais, o que se vê é a busca na eficiência da gestão e eficácia da ação governamental a fim de se construir um Estado que se torne, cada vez mais, um administrador de um novo pacto político-econômico-social, que atenda às expectativas de formação de um novo tipo de cidadão, visto agora, como um consumidor.

2 - Regulação - origem do termo

Os estudos sobre regulação têm sua origem numa crítica rígida e radical ao programa neoclássico, que postula o caráter autorregulador das economias de mercado (AGLIETA, 1976: 2-3) e coloca uma visão equivocada sobre os desequilíbrios e contradições que marcaram o fim dos anos trinta e que não conseguem enxergar, naquele fato, uma crise do sistema regulatório. Isto 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: 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, a nível setorial, a multiplicação das regulamentações. Porém, para fins deste estudo, trataremos os termos regulação e regulamentação como equivalentes.

A discussão será aqui desenvolvida tendo como preocupação central a questão da regulação e (des)regulação do mercado como uma instância social, vale dizer, integrada e condicionada pelos processos de natureza histórica e política que afetam o conjunto da sociedade. Ou melhor, verificar como se relaciona Estado e mercado.

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, é a partir da teoria do bem estar social³ que se tornou efetivamente possível para a teoria econômica tratar, de uma maneira formalizada, a intervenção do Estado na economia, uma vez que a própria análise econômica é fundada, a partir do surgimento de “*A Riqueza das Nações*” de Adam Smith, onde é negada a necessidade desta 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 ao bem comum. Obviamente, 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, segundo Smith.

³ A teoria do bem-estar social, também conhecida como a do capitalismo organizado, preconiza a idéia-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: 77).

Assim, buscando definir o ambiente histórico, é importante perceber o processo regulatório como resultado da interação estratégica dos vários agentes, na forma de grupos de pressão da sociedade e do Estado. Também este último, 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.

O Estado parece deter a chave para o desenvolvimento econômico, para a segurança social, para a liberdade individual e, através da “sofisticação” crescente das armas, para a própria vida e morte. Compreender o Estado no contexto de sistemas econômicos globais é compreender a dinâmica fundamental de uma sociedade.

Neste sentido, o Estado é poder surgido da e na sociedade, mas colocado acima dela e cada vez mais se alienando dela. Como um ente externo e inumano, que age independente das vontades sociais. Desta forma, pode ser confundido como mediador de conflitos e assim, concretizar a dominação de classe.

Hegemonia é um conceito desenvolvido pelo pensador e ativista político italiano, Antonio Gramsci. Para os estudos aqui desenvolvidos, nos auxilia na compreensão da relação entre Estado, sociedade e política. Para este teórico, a hegemonia representa uma ordem na qual, um determinado modo de vida e de pensamento é dominante. Neste modo de vida, 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 todas as relações sociais, particularmente em suas conotações morais e intelectuais. A regulação, como elemento ordenador da sociedade não foge a esta influência, o que torna a noção sobre hegemonia fundamental para compreensão da complexa relação que envolve a mídia e o espaço público.

Para Gramsci, o Estado representa um todo complexo de atividades práticas e teóricas com o qual a classe dominante não somente justifica e mantém seu domínio, mas procura conquistar o consentimento ativo daqueles sobre os quais exerce sua dominação (PORTELLI, 1977: 31).

Concordando com Portelli, Almeida (2003), diz-nos 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.

[...] 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 de 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: 2-3).

3 - Reestruturação estatal e as agências reguladoras

No Brasil, com o objetivo de efetivação da regulação conforme o ideário neoliberal, foram criadas as agências reguladoras, tais como a Anatel, Anel, Anac⁴ entre outras. Seguindo este receituário, no qual se justifica a presença dessas Agências, observa-se o fato de que a liberalização dos setores de serviço público de infra-estrutura impõe o surgimento de vários riscos e novos problemas, relativos à defesa de um regime concorrencial que, sobretudo, devem 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 o mesmo passa de produtor direto de bens e serviços para indutor e regulador do desenvolvimento social, num contexto de substituição das formas de controle burocrático pelas de efetividade da ação governamental.

3.1 - As agências reguladoras

Segundo o receituário liberal e neoliberal, as agências reguladoras surgem como consequência da “necessidade”, sentida pelo Estado, de melhor organizar 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 como um ente que é ao mesmo tempo estatal e social. Dessa forma, surgem as agências reguladoras.

3.2 - 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: 75).

Segundo Motta, a expressão “autoridades independentes” aparece pela primeira vez na França, quando foi criada a *Commission Nationale de L'informatique et des libertes*, em janeiro de 1978. Embora esta 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, 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 onde 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:

⁴ Respectivamente: Agência Nacional de Telecomunicações; Agência Nacional de Energia Elétrica e; Agência Nacional de Aviação Civil.

- 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 – Possuem estruturas eficientes, algo que contrasta com um panorama de administração pública em crise em âmbito mais geral (op. cit. p. 77).

3.3 - As agências reguladoras nos Estados Unidos

Nos Estados Unidos, a regulação das *public utilities* começa na segunda metade do século XIX, com a edição de sucessivos marcos legais e a criação de autoridades de controle (*regulatory agencies*), por atividade ou setor de atividade, como a Comissão de Comércio Interestadual, Comissão Federal de Energia, Comissão Federal de Comunicações etc. (MOTTA, 2003:55).

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, às comissões de serviços para a resolução de conflitos entre prestadoras e usuários (MOTTA, 2003:55).

Porém, o fenômeno de “agencificação” nos Estados Unidos vai se intensificar na década de 30, do século XX, durante o governo Roosevelt. As agências foram criadas para auxiliar o Estado em sua tarefa de regular serviços essenciais, mas, gradualmente, a autonomia requisitada para a atuação da agência 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 em negociações entre usuários e as prestadoras de serviços.

Em 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 de 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 procedimento, em prol dos administrados.

Grosso modo, pode-se afirmar que as “*agencies*” aproximam-se, no tocante aos seus objetivos, de algumas autarquias encontradas na história do 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, o Instituto Brasileiro do Café criados entre as décadas de trinta e quarenta do século XX, com a missão específica de regular a produção e distribuição dos respectivos produtos agrícolas⁵). Mas, há diferenças entre elas, relativamente ao seu regime jurídico, em especial no que diz respeito ao processo de decisão (MELO, 1999:03).

3.4 - As agências reguladoras no Brasil

⁵ 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.

No Brasil, a regulação pela propriedade pública foi durante décadas o principal meio de regulação na área de infra-estrutura: gás, eletricidade, indústria de água, ferrovias, telégrafos e serviços telefônicos. Essas indústrias exibiam as características de monopólios naturais⁶ (MELO, 2000, p. 03).

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: 04).

Nesse caso, as agências inscrevem-se numa 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 e que não haverá mudanças no jogo ou, no limite, “expropriação administrativa” de rendas, nas várias formas que isso pode assumir: congelamento de preços, re-estatização, manipulação de tarifas, entre outras (MELO, 2003: 05).

Estas ideias estão na base do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, proposto pelo Governo Fernando Henrique Cardoso, em 1995, e idealizado pelo Ministério de Administração e Reforma do Estado (o antigo MARE). Embora não constem explicitamente do Plano, a formação das agências foi discutida nas primeiras reuniões do Conselho da Reforma do Estado, e foi objeto de recomendações específicas⁷. De acordo com o plano, é importante distinguir três níveis de atividades do Estado: o núcleo estratégico, ao qual incube 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 em questão. 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 no 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 de garantir mercados competitivos e qualidade de serviços (PEREIRA *apud* MELO, 2003: 06)⁸.

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

⁶ Tecnicamente verifica-se economias de escala tais, 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. Este fato implica em custos decrescentes (economias de escala) e na impossibilidade física de existir mais de uma empresa na prestação do serviço

⁷ Cf a Segunda reunião do Conselho. Cf. (Conselho da Reforma do Estado 1997, p. 21)

⁸ 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.

(“empresas incumbentes”), atribuindo-se a diferentes agentes a propriedade da rede e sua exploração ou, alternativamente, garantindo o acesso à rede por parte de empresas novas (“empresas entrantes”). 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*⁹. Assim, na área de telecomunicações, garante-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: 07)¹⁰.

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

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 existência de consumidores acríticos. Por sua vez, a fixação de metas de universalização realizadas pelas agências reguladoras (no caso de telecomunicações) são objetivos de natureza social, pois devem estar de acordo com os interesses públicos (MELO, 2000: 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 com esse sentido.

Desenho institucional e autonomia das agências:

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 empresas; 19 - Justificativa por escrito para cada voto e decisão dos dirigentes; 20 - Audiências públicas; 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 fundamental que constitua quadro próprio, com carreiras típicas, 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 deveriam ser a última instância de recurso no âmbito administrativo. Nesse sentido, para contestar suas decisões só caberia recurso ao Judiciário (MELO, 2000: 10).

Assim, podemos sublinhar algumas questões fundamentais com base na curta experiência das agências: sua vulnerabilidade a crises; os conflitos de jurisdição entre agências e, em muitos casos, a incompletude da transição institucional; sua escassa institucionalização como burocracias; sua diferenciada capacidade de tomada de decisões. O que podemos perceber é que o

⁹ Mas exige-se uma separação contábil entre a incumbente controladora da rede e sua empresa *downstream*.

¹⁰ As empresas foram a: Telemar, Telefônica, Brasil e Embratel.

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 neste aspecto um sinal de pragmatismo. Pois, 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, no curto e médio prazos, está indissolúvelmente atrelado à sorte do Banco Central, pois se concentra neste um poder mais global de regulação econômica (MELO, 2000).

4 - 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 claro a nova função a ser exercida pelo Estado. Assim fica explicitado

“Compete 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).

Artigo que 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 mais especificada no parágrafo único desse artigo, no qual se define a 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 trata das competências do poder público no setor, onde elementos como o fortalecimento do poder regulador do Estado, a garantia de não abusos aos usuários, o estímulo a expansão dos serviços e a garantia de acesso por parte de toda população, entre outros, garantem uma nova fase de atuação do Estado no setor de telecomunicações.

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 sua prestadora ter por obrigação a universalização e a continuidade.

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

Na Anatel temos o Conselho Diretor: composto por cinco conselheiros, dentre os quais um será nomeado Presidente da agência, sendo que todos são escolhidos pelo Presidente da República¹¹. Esse Conselho é responsável por resoluções, súmulas, arrestos, atos, despachos, consultas públicas e portarias em nome da Anatel. O poder decisório da Anatel fica concentrado nesse conselho.

O Conselho Consultivo: composto por 12 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 sociedade¹². Nesse conselho é onde se dá a participação institucionalizada da sociedade com a função de opinar sobre o plano geral de outorgas, o plano geral de metas para a universalização de serviços prestados em regime público, além de aconselhar, apreciar e requerer informações em demais assuntos referentes à políticas governamentais de telecomunicações, antes de seu encaminhamento ao Ministério das Comunicações.

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.

As outras instâncias ficam subordinadas a Presidência, a fim de auxiliar na função reguladora da Anatel.

A LGT define o termo 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 LGT).

De resto, o Livro III da LGT, redefine o papel do Estado ante os serviços de telecomunicações, e o que era considerado como atribuição de regulação ao Ministério das Comunicações passa a ser regulado pela Anatel. A única exceção é a radiodifusão que, embora possamos perceber inclusive na definição de telecomunicação feita pela LGT, continua sob responsabilidade do Ministério das Comunicações¹³, ficando a Anatel responsável pela fiscalização.

Com relação a reestruturação e a privatização do Sistema Telebrás, em seu artigo 187, a LGT simplesmente diz que o Poder Executivo fica autorizado a promover a reestruturação, 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 a dissolução de sociedade ou a desativação parcial de seus

¹¹ Artigo 20 do Decreto 2.338 de outubro de 1997. Regulamento da Agência Nacional de Telecomunicações.

¹² Artigo 37 do Dec. 2.338.

¹³ Com implementação da LGT, a Anatel fica responsável para regular todo o setor de Telecomunicações, a exceção fica a cargo da radiodifusão que continua normatizado por regulação específica sob controle do MiniCom.

empreendimentos. Além de deixar claro, no Art. 193, que a privatização implica na abertura do setor ao mercado competitivo.

A Anatel nasceu sob o signo da privatização e com muito trabalho a ser desenvolvido pela frente, 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). Fator que torna mais dinâmicas e conturbadas as negociações com os diversos agentes envolvidos, pois a nova realidade no setor de telecomunicações é, também, construída pela recém-nascida Anatel.

5 - Considerações Finais

A legislação relativa ao setor de Telecomunicações foi flexibilizada e remodelada. Com isso, permitiu-se a reestruturação, desestatização e privatização. Entre os elementos inovadores no ambiente regulador, o mais importante foi a criação da Anatel, o órgão regulador, principal agente de manutenção deste novo contexto. Porém, quem decide de fato as políticas a serem implementadas pela Agência são as tendências colocadas pelo mercado internacional, que hoje, sob o discurso e prática da globalização econômica, constitui-se no neoliberalismo. Nesse sentido, a Anatel tem funcionado como árbitro fiscalizador que, do ponto de vista legal, estabelece as regras do jogo. Porém, de maneira precária, o que facilitou a consolidação de monopólios regionais, por parte das operadoras dos serviços de telefonia, além de pouca proteção ao usuário comum.

Como nossa experiência com este órgão regulador ainda é recente, resta saber se essa tendência é uma constante ou depende, mais que outros fatores, de estratégias de governos.

Referencias Bibliográficas

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

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.

GRAMSCI, Antonio. **Concepção dialética da história**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

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.

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.

MOTTA, P.R.F. **As agencias reguladoras**. São Paulo: Manole, 2003.

PORTELLI, hugues. **Gramsci e o bloco histórico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.