



Dissertação

**Os Mecanismos de Controle-Público/Social Presentes no Regulamento
do Setor de Teecomunicações no Brasil:
A Lei Geral de Telecomunicações e o Regimento Intrno da Agência
Nacional de Telecomunicações**

Sayonara de Amorim Gonçalves Leal

**Observatório de Comunicação – Departamento de Economia/ Núcleo de Pós-
Graduação em Economia**

Universidade Federal de Sergipe – Av. Marechal Rondon, s/n. Cidade Universitária
Prof. José Aloísio de Campos.

Jardim Rosa Elze.49100-000 – São Cristóvão SE Brasil

URL: www.eptic.com.br e-mail: epitic@ufs.br tel: (55.79) 212-6775 fax: 212-6766

Aracaju, dezembro de 2001.

SAYONARA DE AMORIM GONÇALVES LEAL

Universidade de Brasília – UnB

Faculdade de Comunicação – FAC

Programa de Pós-Graduação

Curso de Mestrado 1999-2001

Aluna: Sayonara de Amorim Gonçalves Leal

*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*

Trabalho dissertativo
apresentado como requisito parcial à obtenção do
grau de Mestre em Comunicação, Faculdade de
Comunicação, Universidade de Brasília.
Orientadora: Prof^a. Dr^a. Lavina Madeira Ribeiro.

Dezembro de 2001

*OS MECANISMOS DE CONTROLE-PÚBLICO/SOCIAL
PRESENTES NO REGULAMENTO DO SETOR DE
TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL:
A LEI GERAL DE TELECOMUNICAÇÕES E O REGIMENTO
INTERNO DA AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES*

Dissertação de Mestrado Avaliada pela Seguinte Comissão Examinadora

Profa. Dra. Lavina Madeira Ribeiro (Orientadora)
Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília

Prof. Dr. Murilo César Ramos (Co-Orientador)
Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília

Prof. Dr. Mauro Porto
Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília

Prof. Dr. César Ricardo Siqueira Bolaño
Departamento de Economia da Universidade Federal de Sergipe

AGRADECIMENTOS

“... combati o bom combate, terminei a minha carreira, guardei a fé...” Timóteo 4:7

Para a realização deste trabalho gostaria de agradecer à contribuição dos funcionários da Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL, em especial a Cristiano, Meire, Nancy, Marcos, Luís Francisco e demais, que tão gentilmente cederam material bibliográfico e deram informações relevantes para a elaboração deste texto;

Aos professores e colegas de curso, que de uma maneira ou de outra contribuíram para minha formação acadêmica;

Aos funcionários da Faculdade de Comunicação, da Universidade de Brasília, em especial, na pessoa da Regina, pela convivência, paciência e amizade;

Ao CNPq que, através do programa de incentivo às pesquisas de Pós-graduação, apoiou toda a pesquisa que originou esta Dissertação e à FAC/UnB que incentivou o restante do trabalho, inclusive viabilizando, em muitos momentos, minha participação em eventos acadêmicos, que só enriqueceram a minha formação e desempenho para compor este texto;

À minha orientadora, maior incentivadora desta Dissertação, Lavina Madeira Ribeiro e às colaborações, não menos relevantes para a realização deste texto, dos professores Murilo César Ramos e César Ricardo Siqueira Bolaño;

A todos aqueles que me apoiaram, em especial a minha família, sobretudo Dona Lúcia, Seu Miro, dona Jandira, Saulo, tio Valdir, tia Marisa, tio Walter e Claudinha e aos amigos Asdrúbal, Aline, Cris, Flávia, Welligton, Armando Rollemberg, Sérgio Euclides, Guillermo Mastrini, Eduardo Raupp, Maria Clara, Acácia, Manu, Sarah Roberta, Vanessa Daniela, Alexandre e Raul, em especial às minhas irmãs de coração Arlinda Carvalho e Geralda Magela, que me deram o conforto e abrigo imprescindíveis para efetivar esta jornada.

A Deus, por ter me conduzido até aqui e me dado lucidez para finalizar este trabalho e valorizar a participação de todos esses personagens nessa empreitada e por tudo mais...

A- RESUMO

Após a quebra do monopólio estatal no Setor de Telecomunicações Brasileiro-STB, em 1995, um dos aspectos importantes que se destaca no processo de re-regulamentação do sistema é a consolidação de um modelo regulatório que permite o exercício do controle público no STB, subsidiado pela nova legislação para o setor, a Lei Geral de Telecomunicações - LGT e conduzido pela Agência Nacional de Telecomunicações-Anatel, criados em 1997.

A LGT e a Anatel são estruturas normativas, em certa medida, avançadas em relação aos modelos jurídicos que normatizam o setor em outros países, sobretudo porque o regulamento do setor de telecomunicações no Brasil abre precedentes para a efetivação de um controle público/social no âmbito regulatório do STB.

Historicamente, na trajetória de institucionalização das Comunicações no Brasil, nunca houve mecanismos dispostos na legislação de telecomunicações e radiodifusão que apontassem para a participação da população em processos decisórios no âmbito desse macro-setor. Hoje, no entanto, apesar da total venda das teles à iniciativa privada temos, a partir da criação da LGT e do surgimento da agencia reguladora, a possibilidade de instauração de um controle social que permite ao público também participar ativamente das atividades do setor como agente regulador para além do Estado e do mercado, interferindo nos processos decisórios coordenados pela agencia. O desafio deste trabalho é, justamente, mapear os atores que fazem parte do ambiente normativo e decisório criado a partir da privatização das telecomunicações brasileiras, arbitrado pela Anatel, analisando a interrelação entre: neoliberalismo, Estado, políticas públicas de controle social e regulação que compõem esse universo onde se deparam interesses público e privado.

ABSTRACT

After the break of state monopoly in Brazilian Telecommunications Sector-STB, in 1995, one of the important aspect of the re-regulation process of the system is the consolidation of a control model that allows the exercise of the public control in the STB,

subsidized for the new legislation for the sector, the General Law of Telecommunications - LGT and lead by the National Agency of Telecommunication -Anatel, created in 1997.

The LGT and the Anatel are normative structures, in certain point, advanced in relation of the legal models that regulates the sector in other countries, specially because of the regulation of Brazil telecommunication sector, open precedents for the effective public / social control in the STB regulation.

Historically, in the institutionalization of the Brazil communications, it's never had written mechanisms in the telecommunication and broadcasting legislation that described about the participation of the population in decisions of this macro-sector. Today, however, despite the total sale of telecommunication sector to private companies we have, from the creation of the LGT and the regulating agency, the possibility of instauration of a social control that allows the population to participate actively of the sector activities like a regulating agent for the State and the market, intervening in the coordinate normative processes for the agency. The challenge of this work is, exactly, to describe this decide environment from the privatization of the Brazilian telecommunications, decided by Anatel, analyzing the new liberalism actors dynamics, State, public Politics of social control and the regulation that compose this universe where they come across public and private interests.

SUMÁRIO

A) RESUMO

B) INTRODUÇÃO

11

C) PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

24

CAPÍTULO I

1.0 - A TRAJETÓRIA DO ENTE ESTATAL NA MODERNIDADE: A CONFORMAÇÃO DO ESTADO CONTEMPORÂNEO NA ECONOMIA OCIDENTAL	39
1.1- O Estado Providência: o desafio de sua atuação como regulador social	42
1.2- Estado Subsidiário: o fomento à relação público-privado	50
1.3- A relação entre Estado e economia global: os movimentos pelas desregulamentações e privatizações de setores estratégicos	51
1.3.1- Algumas considerações sobre o fenômeno da globalização	52
1.3.2- Informação, Estado e globalização: a edificação de uma nova formação social	58
1.3.3- A crise do Estado contemporâneo na A . L: o avanço da globalização e das políticas neoliberais	65
1.3.4- As privatizações como uma tendência mundial	68
1.3.5- O papel do Estado diante das privatizações	72
1.4- O fenômeno das agências reguladoras: o modelo norte-americano	74
1.4.1. Breve histórico das agências reguladoras	75
1.4.2. Aspectos estruturais e institucionais das agências reguladoras	78
1.4.3. A trajetória do Estado como ente regulador no universo de prestação de serviços públicos	81
1.5- A constituição de um público-social para além do Estado e da esfera econômica no âmbito de serviços públicos	84
1.5-1. Controle público e controle social: as duas faces de uma mesma moeda	85
1.5-2. Sociedade civil e a democracia como bases para a participação social cidadã	90
1.5-3. A construção do controle público: a necessidade de formação de espaços públicos	93

CAPÍTULO II

2.0- A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO: O DESAFIO DA INTEGRAÇÃO ENTRE INTERESSES PÚBLICO E PRIVADO

2.1- A crise do Estado em países latino-americanos: a atuação das políticas neoliberais no Brasil	98
2.2- A reestruturação do Estado brasileiro: a implementação de projetos privatizantes	107
2.3- As privatizações de serviços públicos no governo FHC: a atuação das agências reguladoras setoriais	115
2.4- Características gerais das agências no Brasil	119
2.4-1. A natureza das agências reguladoras brasileiras	123
2.4-2. Agências reguladoras brasileiras: as perspectivas de controle dos usuários	127
2.5- Regulação de serviços públicos no Brasil: as possibilidades de constituição de um controle social	131

CAPÍTULO III

3.0- PRIVATIZAÇÃO DO SISTEMA DE TELECOMUNICAÇÕES NAS ECONOMIAS CENTRAIS E PERIFÉRICAS: O DESAFIO DA REGULAMENTAÇÃO DO SETOR NO BRASIL

3.1- A privatização do STB: da Lei Geral de Telecomunicações à instalação da Anatel	170
3.2- A reforma do STB no governo FHC: a re-regulamentação do setor	171
3.3- A Lei Geral de Telecomunicações	176
3.3-1. O caso Embratel e Intelig: o desafio da ação conciliadora entre Anatel e Cadê	179

CAPÍTULO IV

4.0- A IMAGINAÇÃO DE UM CONTROLE PÚBLICO A PARTIR DO REGULAMENTO DE TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL: A UTILIZAÇÃO DOS APARATOS REGULATÓRIOS DA ANATEL PELO USUÁRIO-CIDADÃO

4.1- Os instrumentos para o exercício do controle público no setor de telecomunicações: as manifestações de usuários –cidadãos em esferas públicas 193

4.2- Material analisado a partir dos espaços públicos nos quais se exerce o controle público-social no âmbito da Anatel 205

4.3- Aspectos sociais do não-controle público- social 221

D) CONCLUSÃO 224

E) BIBLIOGRAFIA

F) ANEXOS AO CAPÍTULO IV

B) INTRODUÇÃO

O processo de privatização do Sistema de Telecomunicações Brasileiro (STB) e a instauração de um novo modo de regulação para o setor está em sintonia com a conjuntura econômica e política internacional, com as novas tendências do mercado mundial, entre elas a exigência de uma nova regulamentação de setores estratégicos e dos mercados locais.

O setor de telecomunicações é emblemático para ilustrar e problematizar as transformações ocorridas a partir da globalização, da revolução da microeletrônica e do avanço neoliberal, por absorver, mais que qualquer outro setor, as mudanças tecnológicas, infra-estruturais, as reestruturações e desregulações que se têm processado em caráter

mundial, sobretudo a partir do final dos anos 1970, quando se destaca a tendência de passagem do capitalismo monopolista para uma outra fase que Bolaño chamou de capitalismo total (Bolaño, 1995:7).

Um aspecto relevante das transformações ocorridas nos modelos de regulação e de estrutura de monopólios na economia mundial é a chamada desregulamentação. É preciso uma certa acuidade ao caracterizar as alterações nos padrões regulatórios de sistemas de telecomunicações em alguns países promoveram uma desregulamentação.

Como afirma Márcio Wohlers (1997), *“embora se venham processando importantes transformações no marco regulatório (envolvendo deslocamentos importantes ao longo da estrutura de mercado, subsídio cruzado, propriedade, mecanismos de regulamentação e internacionalização em nível do setor de telecomunicações), tais mudanças não ocorreram no sentido de uma completa desregulamentação e, além disso, as transformações têm sido fortemente condicionadas não apenas pelo fator tecnológico, mas também pelos objetivos sociais do país em questão (...)”* (Wohlers, 1997: 20-21)

Apesar de haver um imperativo tecnológico que se impõe ao setor de telecomunicações e a tendência generalizada à globalização econômica é preciso verificar que nem nos países centrais e menos ainda nas nações periféricas pode-se evidenciar uma correlação direta e impositiva entre “desregulamentação” e resultados favoráveis em termos de preço, disponibilidade e qualidade de serviços prestados, ao menos do âmbito dos pequenos usuários. Mas, o aspecto fundamental que se traduz em grande desafio para todos os setores privatizados é de fato a capacidade de serem desenvolvidos mecanismos de regulamentação capazes de garantir o dinamismo tecnológico, qualidade dos serviços e o atendimento satisfatório ao usuário, sem levar em consideração a sua origem social e discrepâncias regionais.

Na definição de Alencastro, a desregulamentação consiste em mudanças no modelo de regulação de qualquer setor da economia. No caso das telecomunicações essa política surgiu no início da década de 1970, pioneiramente nos EUA, Canadá, Inglaterra e Japão, por pressões de poderosos grupos econômicos, em decorrência da informatização da sociedade, a partir do momento em que a rubrica telecomunicações começou a pesar no orçamento de suas empresas. (Alencastro, 1990:33).

Para Miège (1996), a desregulamentação *“é de alguma forma uma versão melhorada do free flow of information , mas uma versão mais hábil e eficaz de outra forma, pois ele não põe ênfase sobre o lado político-estratégico da estratégia assim adotada mas, insistindo sobre os aspectos jurídicos, tecnológicos e industriais, ela se impõe como uma direção maior da reestruturação das economias ocidentais”*. Então, o elemento mais relevante da desregulamentação no setor de telecomunicações seria a completa rearticulação da economia da comunicação e as redes, o elemento fundamental da “nova era”.

Dentro dessa perspectiva, salvo o Reino Unido e os Estados Unidos, o movimento de reforma do setor de telecomunicações na década de 1980, nas economias centrais não pode ser caracterizado adequadamente como de privatização, tampouco há desregulamentação no sentido comum do termo. O que ocorre, na verdade, é a passagem de um determinado modelo de regulação setorial, centrado no monopólio público ou privado das transmissões, para outro, cada vez mais organizado em termos de mercado.

Nesse contexto de mercados de telecomunicações liberalizados, abertos à concorrência, com índices variáveis de competitividade, é consenso tanto nas economias centrais como nas periféricas a importância da atuação de um órgão competente regulador que intervenha entre os interesses públicos e privados.

Em termos de regulações no macro-setor das Comunicações, Castells (1999) acredita que as perspectivas de regulamentações¹ e controle nacionais, a partir do Estado,

¹ Mesmo nos Estados Unidos, apesar do rigor da regulamentação fortemente exercida pela Federal Commission Communication –FCC, sobre a mídia eletrônica de massa há monopólio no mercado de televisão. Cerca de 90% da audiência norte-americana estaria sob controle de três redes de TV. Mas, a possibilidade de regulação foi alterada pelo fator tecnológico, cuja evolução possibilitou o surgimento da mídia interativa, por exemplo, e a impossibilidade de controlar sinais de comunicação emitidos por satélites, a comunicação via computador.

da mídia, do setor de Comunicações são dificultadas por redes globais de poderio econômico e político. Para o autor, o Estado enfrenta três grandes desafios: globalização e não exclusividade da propriedade, flexibilidade e capacidade de penetração da tecnologia e autonomia e diversidade da mídia.

O vertiginoso desenvolvimento das telecomunicações permitiu a extensão de um poder, sem precedentes, de transmissão e difusão de informações. O aperfeiçoamento técnico do aparato de telecomunicações levou gradativamente aos Estados nacionais acompanharem essa modernização como uma imposição de pressões de grandes usuários do sistema. A privatização, liberalização e desnacionalização do setor de telecomunicações no mundo se traduziram, entre outras coisas, em via de sofisticação daquele setor nas economias, mas comprometeu ainda mais a possibilidade de universalização dos serviços públicos essenciais. Diante dessa nova conjuntura, o sistema de telecomunicações no mundo ocidental, pós-privatização, passa a se fundar em um novo ambiente de regulação e se delinea uma outra composição dos mercados de teles, caracterizada por práticas como magafusões e ampla mobilização de capitais em todo mundo, o que explica os altos investimentos no setor de Comunicações.

No tocante ao sistema de regulamentação de setores sociais e econômicos, a relação estreita entre economia e política torna-se mais evidente. A regulação é a força que disciplina e deve ser aplicada, entre outros entes, pelo Estado, capaz de representar as necessidades e interesses sociais, sem sucumbir às forças do mercado e das negociações políticas. A discussão sobre a força e papel regulador da esfera estatal permeia todas as áreas estratégicas de uma economia, no que nos interessa mais de perto, o sistema de telecomunicações.

Sabe-se que os sistemas de telecomunicações passam, hoje, em todo mundo, por uma situação contraditória que os levam, a partir do processo de privatização e reformas, a garantirem mecanismos que defendam os usuários-cidadãos, como uma exigência do

As bases de defesa da regulamentação nesse setor foram alteradas em direção da dificuldade dessa prática legal.

próprio Estado, inclusive para manter o desafio da universalização, qualidade e custos dos serviços públicos e privados.

Diante da demanda crescente de redes de informações capilarizadas por parte dos grandes usuários, da abertura de mercados lucrativos, como o de telecomunicações, surgem em todas as economias, tanto nas centrais como nas periféricas, dois grandes dilemas: o ajuste das políticas públicas no âmbito do Estado neoliberal à economia global e a regulamentação daqueles mercados.

À luz das ciências políticas e da economia é possível entender como as instituições políticas, sociais e econômicas formam uma constelação que leva em consideração as práticas de políticas públicas e assim contribue para determinar os tipos de mercado de telecomunicações em diferentes países. Olga García (1996) privilegia em seu estudo o contexto das políticas que as instituições do Estado colocam em marcha para regular um mercado como o de telecomunicações. O que orienta o trabalho de García são os processos de mudanças na estrutura de mercados de telecomunicações, reformas, desregulamentação, reorientação de políticas públicas praticadas no setor e por consequência reestruturação dos marcos regulatórios em países europeus, latino-americanos e nos Estados Unidos.

Para alguns economistas, a regulação se traduz em um conjunto de políticas que se colocam em prática para resolver problemas de imperfeição de mercado, que as forças de mercado não podem resolver e nesse contexto faz-se necessário a presença e atuação estatal, como a imposição de regras que delimitam o marco de ação dos atores em um determinado mercado. Mas, é preciso atentar para que as políticas de regulação variam com o tempo e com os casos e sobretudo obedecem determinantes econômicos, sociais, políticos e tecnológicos.

Nos termos de Stigler, citado por Garcia (1996), o termo regulação se refere a um amplo manancial de políticas tais como os subsídios, as quotas e as importações, as modalidades de empresa pública ou privada, como também a criação de novos direitos de propriedade e de mercados específicos para intercambiá-las. Segundo Noll,

“a regulação se refere a uma forma de alterar o comportamento de um mercado mediante a promulgação de regras coativas que governam algum aspecto da produção, os atributos qualitativos, a entrada e/ou preço

ao que um bem é adquirido e vendido por outros; ‘todos estes instrumentos podem ser usados para alterar os resultados em um conjunto de mercados assinalados’” (Cf. Noll-1987:465-468, em García, 1996).

O modelo de agência pública admitido na reforma do sistema brasileiro de telecomunicações é o de autonomia total com relação á autoridade do Poder Executivo. A idéia de criação de um agente fiscalizador autônomo para regular o setor está associado à concepção habermasiana de “sociedade multifacetada” que permite colocar para dialogar os subsistemas e o “mundo da vida”, ou seja, “formas institucionais permanentes de limitação do mercado e do Estado”. (Liszt, 1996: 59) Assim, a “*intervenção legal substantiva seria substituída pela criação de normas de procedimento, organização e regulação capazes de levar os próprios atores a definirem seu comportamento no interior das formas societárias de negociação.*” (idem: ibidem). Este esquema de Habermas, apresentado por Liszt, tem o intuito de tentar proteger o “mundo da vida” de táticas ofensivas do sistema. Seu esforço traduz-se, nos termos de Liszt, em uma “teoria societária da democracia” e daqui deriva a sua teoria da ação comunicativa. Nessa perspectiva, as sociedades política e econômica poderiam servir de *locus* para debates democratizantes dos quais fariam parte os novos movimentos sociais e os movimentos democráticos estruturados interativamente.

A partir dessa concepção, o autor observa que seria possível tanto nos países latino-americanos como nos do leste-europeu

"compreender os movimentos democráticos enquanto reação aos processos de fusão entre Estado e mercado, e Estado e sociedade. Na América Latina, por exemplo, as propostas neoliberais hoje em moda procuram substituir uma forma de desenvolvimento estruturada a partir do Estado por uma outra organizada em torno do mercado, sem qualquer limitação." (Liszt, 1997: 60)

Edith Brenac (1997), deixa bem claro que as privatizações assistidas em países latino-americanos, por exemplo, têm base nas pressões de forças capitalista internas e externas. Na verdade, se traduziram em meio dos Estados cumprirem o receituário determinado por organismos financeiros internacionais, Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial. O argumento neoliberal mais comum é de que a máquina estatal não teria competência administrativa e suporte financeiro para investir em sistemas

tecnologicamente mais sofisticados de telecomunicações. Com a entrada no setor do capital estrangeiro essa limitação tecnológica e administrativa seria superada, além de haver uma competitividade no setor, o que só iria beneficiar o usuário, na verdade, sobretudo o grande usuário. Mas, aqui, não vamos entrar no mérito das vantagens e desvantagens da privatização das telecomunicações, nossa preocupação é apontar qual o grau de participação do público-não estatal dentro do novo modelo de regulação do setor no Brasil.

Aqui, com a quebra do monopólio estatal no setor de telecomunicações, em maio de 1995, houve uma reestruturação econômica e, sobretudo, regulatória no Sistema de Telecomunicações Brasileiro. O marco regulatório do setor deixou de ser o Código Brasileiro de Telecomunicações, de 1962, que ampara legalmente o monopólio do estado no setor para assumir o seu lugar a Lei Geral de Telecomunicações, de 1997. O aspecto fundamental para o cumprimento das determinações dessa lei e que fixou uma nova regulamentação para o setor foi a criação da Agência Nacional de Telecomunicações-Anatel, cuja característica principal é ser um órgão autônomo e de controle público. A estrutura funcional e administrativa da agência apresenta um perfil diferenciado em termos de regulamentação no STB, sobretudo por atribuir o direito ao cidadão brasileiro de participar das decisões do órgão.

Houve uma reforma significativa no STB, seguida, obviamente de uma reestruturação fundamental no paradigma regulatório do setor. A dimensão da ação e de controle públicos trazidos no bojo desse novo modelo, como também, a redefinição do papel do Estado e a prática de políticas públicas que orientam o setor compreendem o campo temático no qual esta dissertação se configura. Propõe-se aqui um percurso exploratório dos termos e limites desta nova concepção de ação pública oriunda do Estado no campo específico da dinâmica do setor de telecomunicações brasileiro, na perspectiva da constituição de uma malha teórica referencial que aponta para a estipulação de um parâmetro de controle público estatal e social, aplicável ao objetivo central desta pesquisa: destacar a origem das contribuições recebidas de determinados públicos nos processos decisórios arbitrados pela Anatel.

Então, o mais importante a considerar no momento não são os movimentos privatizantes que incidiram sobre o STB, desde início de 1980, assunto do qual tratei em

trabalho² de conclusão do curso de Comunicação, em 1998, mas a importância crucial do Estado e da sociedade para a articulação dos interesses públicos e privados diante de um mercado liberalizado.

Este trabalho está organizado em quatro Capítulos. Mas, Inicialmente, apresentamos, metodologicamente, os conceitos e tendências fundamentais para nos inteirarmos do ambiente tecnológico, econômico e político em que se manifestam os atores envolvidos nos processos de privatização e desregulamentação do setor de telecomunicações nos países centrais e periféricos, inclusive no Brasil, como a constituição de um controle nesse setor por agentes que não fazem parte nem do Estado e nem do mercado.

O Capítulo I deste trabalho discute as recentes mudanças significativas que incidem sobre o cenário sócio-político e econômico do mundo ocidental que vêm no bojo do processo de reforma do aparelho estatal, influenciado por pressões que vêm sob a égide de processos como globalização, neoliberalismo, revolução das novas tecnologias da comunicação. O resgate desses conceitos nos remete à discussão do tema da regulação a partir do importante trabalho desenvolvido por Boyer (1982) que faz uma apropriada revisão da literatura de obras da escola francesa de regulação, leva-se ainda em consideração contribuições mais recentes como as trazidas por Fernando Aguillar (2000) e Maria Sylvia Di Pietro (1999).

Nesse universo, um dos grandes debates é o incentivo à criação de mecanismos para viabilizar a participação cidadã em espaços de decisão e discussão que remetem ao interesse coletivo. Nesse âmbito, vale ressaltar que essa tendência surge sobretudo diante do processo de privatização do público-estatal. Os interesses do Estado e do mercado se deparam com a expressão do interesse público-social. O que abre precedentes para conformação de esferas públicas sociais, habitadas por cidadãos que se agrupam em entidades e espaços para construção de seus discursos e ações.

² O trabalho ao qual me refiro trata-se de uma monografia que versa sobre o tema: “ Os movimentos em torno da quebra do monopólio estatal no sistema de telecomunicações no Brasil: a evolução do setor dos anos 80 à Lei Geral de Telecomunicações”, Universidade Federal de Sergipe – UFS, Aracaju-SE, publicada no site www.eptic.he.com.br/publicações/monografias.

Mas, essa experiência apresenta perfis distintos em diferentes países latino-americanos. A partir da década de 1970, tem-se a retomada de conceitos como democracia, cidadania, esfera pública que vão de certa forma influenciar a avaliação da reestruturação do modelo de Estado, a partir também dessa década.

O Capítulo II trata, mais de perto, da reforma do Estado brasileiro que vem no bojo da atuação de entidades internacionais como FMI e BM e pela necessidade, que decorre, de certa forma, da atuação dessas entidades, de se estabelecer novos padrões de gestão pública, apoiados aparentemente em projetos de feições democráticas que incidem sobre a América Latina. A reestruturação do ente estatal brasileiro está pautada no redirecionamento daqueles conceitos citados no parágrafo anterior e na demanda pela divisão de responsabilidades e participação dos atores Estado, mercado e sociedade na tarefa de promover o desenvolvimento sócio-econômico e político da nação. Não é à toa que, a partir da crise dos anos de 1980, temos uma expansão significativa do terceiro-setor, sobretudo na América Latina. Sabe-se que, tendencialmente, os países de tradição ibero-americana estão atrelados a um passado histórico que, entre outros fatores, compromete o atual processo de redemocratização da América Latina, iniciado no período de pós ditadura militar. Se com esses governos houve ameaça aos princípios de cidadania e democracia, reivindicados desde o século XVIII, no bojo da Revolução Francesa, para muitas nações, a efetividade desses conceitos ainda não é uma realidade.

Não se pode dizer que o Brasil, apesar de seu passado colonial, desconheça completamente trajetórias de lutas e de participação pública em questões de interesse coletivo, mas temos que admitir que a atual fase do capitalismo que se desenvolve no bojo da globalização e das políticas neoliberais, nos impõe o grande desafio de compreender e combater os efeitos das privatizações de bens público-estatais, que, em grande parte, beneficiam o mercado e penalizam o social. Esse processo de privatização avança sobretudo sobre setores estratégicos da economia que prestam serviços públicos e, do ponto de vista da exploração privada, têm grande potencial de lucro.

A criação, então, de mecanismos que legitimem a participação cidadã em processos decisórios é uma grande conquista ainda não efetivada no âmbito de muitos setores, no entanto, o movimento pela reestruturação da Administração pública direta e indireta do

Estado brasileiro também conta com a proposta de avaliação da centralização decisória e de controle por essa esfera sobre os órgãos e setores que compõem o universo estatal.

O surgimento das agências reguladoras setoriais, por exemplo, embora não seja uma iniciativa recente na história da Administração pública do país, agora tem se destacado como um dos pontos fundamentais do projeto de reforma do Estado brasileiro. No âmbito desses órgãos encontramos estruturas como conselhos, consultas e audiências públicas e ouvidorias que abrem precedentes para articulação entre usuários e as instâncias superiores da agência. É baseado nos instrumentos criados para subsidiar a participação pública-social em processos decisórios e reivindicatórios no âmbito dos setores privatizados que iremos demonstrar os princípios de construção de espaços públicos que potencializam a consolidação do controle público-social da prestação de serviços essenciais no Brasil, tomando como referência, em especial, o trabalho de Aguillar (2000).

No Capítulo III, abordaremos as práticas das privatizações, alicerçadas nas políticas neoliberais e no fenômeno da globalização. É quando tratamos mais apropriadamente da discussão sobre a regulação do Sistema de Telecomunicações Brasileira, tomando como base as contribuições de César Bolaño, Márcio Wohlers, Edith Brenac, em vários textos, que versam, em geral, sobre o processo político, econômico e tecnológico que envolve a privatização das telecomunicações na América Latina e, em especial, no Brasil.

Leva-se em consideração que a partir do final da década de 1980 há uma abertura em massa dos mercados ocidentais, devido ao intenso desenvolvimento das tecnologias telemáticas e da diversificação de serviços e produtos no setor industrial e no das telecomunicações, em particular, que altera o processo produtivo e permite transformações na organização empresarial e no conjunto do padrão de desenvolvimento.

Nicholas Garnham, citado por Bolaño (1995:2) , aponta quatro fatores (dois de ordem tecnológica, outro de caráter econômico e o último de ordem estratégica) que contribuem para a mudança do modelo de monopólio público das telecomunicações nas economias européias: o desenvolvimento da telemática, a ampliação do número de sistemas de distribuição de dados e informações, a internacionalização do setor financeiro e o esgotamento das fontes de financiamento para o desenvolvimento do setor, dado ao aumento de custos de pesquisa e modernização. A partir de Garnham, pode-se concluir,

então, que a evolução do aparato tecnológico na economia mundial abriu a possibilidade de grandes transformações econômicas e organizacionais, que por sua vez, tornaram o setor das telecomunicações elemento central para a rearticulação do sistema capitalista, o que exigia a sua reestruturação com base em novas estratégias, de cunho, neoliberal, que levam à formação de alianças nacionais e internacionais, para os quais é crucial a efetivação da quebra do monopólio público e o estabelecimento de novas regras de regulação desse mercado.

O setor das telecomunicações vem, desde a década de 1970, com a crise do padrão de acumulação, firmando-se como suporte para uma nova fase de internacionalização do capital, chamada de globalização, marcada pelo avanço das políticas ditas neoliberais, que contribuem para a formação de um novo cenário econômico mundial. A evolução digital, das fibras ópticas e da microeletrônica tem aguçado a concorrência intercapitalista ao permitir a mundialização das comunicações. O surgimento das Novas Tecnologias da Informação e da Comunicação (NTIC) permite, inclusive, a consolidação do mercado digital das comunicações, aspecto fundamental para o entendimento das novas vertentes mercadológicas emergentes na área das Telecomunicações. No centro das mudanças tecnológicas que conformam a terceira Revolução Industrial, o setor passa a ser alvo de interesse dos grandes grupos empresariais globalizados.

Tradicionalmente, controlado pelo Estado, o setor começa a sofrer pressões multinacionais já no final dos anos 1970, sobretudo, de organismos financeiros internacionais, como veremos adiante, em favor da quebra do monopólio estatal ou de sua flexibilização. Essas transformações tecnológicas, econômicas e institucionais orientam o setor das telecomunicações para uma nova configuração no ambiente competitivo internacional. *“Elas têm sido acompanhadas por mudanças nas formas de regulação, cujos principais aspectos são a substituição do monopólio público ou privado pela concorrência e a da gestão pública pela empresa privada regulada”* (Brenac citada por Tapia, 1995:288).

O Brasil, como maior mercado em potencial de demanda por serviços (essenciais e não-essenciais) de comunicações da América Latina, é conduzido a aderir à abertura do setor de telecomunicações de forma tardia, se comparado a outros países da região, como

México, Chile ou Argentina. Esta é a base sobre a qual se desenvolve o nosso entendimento sobre o processo de re-regulamentação do Sistema de Telecomunicações no Brasil, a partir de sua privatização.

Ainda na terceira parte, será mencionado o processo de desestatização ocorrido no setor de telecomunicações brasileiro, iniciado efetivamente em maio de 1995, no bojo da reforma do Estado, que entre outras providências, resultou na quebra do monopólio estatal sobre o Sistema de Telecomunicações, sob o governo Fernando Henrique Cardoso, cuja medida fundamental foi a criação da Lei Geral de Telecomunicações e a instituição da Anatel, o que inaugurou um novo modelo regulatório para o setor. Em julho de 1997, o Congresso Nacional aprova a LGT, documento que trata da regulação das atividades e serviços de telecomunicações em território nacional, definindo as regras para a privatização. A nossa reconstituição histórica sobre a privatização do STB abrange as mudanças que ocorreram neste período.

No Capítulo IV, retomamos o eixo histórico da trajetória jurídica das telecomunicações no Brasil, enfatizando a regulação do setor, procurando apontar que jamais houve a constituição de um controle público no âmbito de prestação de serviços públicos de telecomunicações no Brasil. Em seguida, mapeamos os “espaços públicos” que dão vazão ao controle público-social, disponibilizados pela agência reguladora, destacando o potencial de participação cidadã nos processos decisórios arbitrados pela Anatel. Para realizar essa tarefa, selecionamos uma amostra composta por cinco consultas públicas e sete audiências públicas, como esferas que resguardam grandes possibilidades normativas desse controle se efetivar, além do mercado e do Estado.

Finalmente, apresentamos as Conclusões que trazem algumas considerações sobre as implicações e perspectivas deste conjunto de mudanças que se processam na forma de regulação e administração no setor de telecomunicações no Brasil.

Constitui objeto principal deste trabalho demarcar, a partir do entendimento das transformações ocorridas no setor de telecomunicações provocadas pelos processos de inovações tecnológicas, internacionalização econômica, avanço de políticas neoliberais, pela globalização, reformas estatais, privatização, regulação/desregulamentação e pelo fenômeno da “agencificação”, a conjuntura na qual se deu a formação de um novo aparato

regulatório para o STB, a partir de sua privatização. Temos também a preocupação de demarcar as implicações estruturais, econômicas, políticas e sociais que tal fenômeno provoca na sociedade brasileira. Todo o estudo está centrado na crítica da dinâmica dos atores envolvidos nas mudanças macroeconômicas e de toda ordem que permeiam a regulação das telecomunicações brasileiras abrangendo outros setores do Estado, mercado e a vida dos usuários.

Destacamos, desde o início da investigação, a importância crucial do Estado e da sociedade para a articulação dos interesses públicos e privados diante da regulação de um ambiente liberalizado. Entendemos essas presenças no processo de reforma do Sistema de Telecomunicações no Brasil fundamentais para a consolidação de um modelo que tanto permita níveis de competitividade em condições isonômicas entre as empresas da área de telecomunicações, a ampliação do acesso indiscriminado da população aos serviços básicos de telecomunicações, como a formação de um controle público-social por cidadãos usuários sobre esses serviços. É imprescindível que a regulação setorial seja orientada por um órgão competente que represente o Estado e a sociedade e sobretudo privilegie uma conduta séria, com base numa política nacionalista, atendendo à proposta de estabelecimento de um controle público-social.

C) PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

O texto desenvolvido a seguir é resultado de uma análise teórica dos referentes conceituais que fundamentam os postulados democráticos do novo modelo regulatório das telecomunicações no Brasil, o que revela uma investigação do ponto de vista reflexivo, conceitual, de efetividade desses postulados. Inicialmente, realiza-se estudo e definição dos conceitos de: esfera pública, controle público-social, globalização, neoliberalismo, o papel do Estado nas sociedades contemporâneas, componentes estruturais, processuais e dinâmica dos conceitos de regulação, privatização, sociedade civil, cidadania, democracia participativa, políticas públicas no âmbito estatal.

Nessa primeira etapa fez-se um estudo político, jurídico e histórico das legislações brasileiras na área de telecomunicações e em especial do texto que fundou o novo modelo de regulação do sistema brasileiro de telecomunicações.

Em seguida, foi feito um levantamento, sistematização e análise empírica das intervenções públicas e privadas junto à Anatel, assim como de suas deliberações e regulamentações desde a sua fundação até meados de 2001.

Assim, foi possível realizar a análise e adequação dos dados teóricos e empíricos dos itens anteriores sob a perspectiva dos questionamentos e das suposições formulados no âmbito das hipóteses apresentadas no Projeto desta Dissertação. Há identificação, via análise institucional, dos agentes que participam e constituem a estrutura e dinâmica do espaço público relativa aos temas das Comunicações no Brasil.

Para realizar este trabalho adotados como instrumento de análise das políticas públicas praticadas no STB o modelo reticular. Esse modelo permite maior flexibilidade, facilita a definição do papel dos atores (estatais, públicos, privados) no processo de delineamento e implantação de políticas. Este esquema se mostra menos limitado para o estudo da regulamentação do setor de telecomunicações do que o modelo piramidal.

E ainda utilizamos como referência para identificar a trajetória de controle público social na prestação de serviços de telecomunicações no Brasil, dados históricos que se apoiam num estudo maior sobre esse tipo de controle no contexto da prestação de serviços públicos brasileiros, pautamo-nos em duas possibilidades: a centralização e descentralização operacional e normativa-regulatória desses serviços.

A construção deste texto se deu a partir da percepção da larga abrangência da onda global de privatização e desregulamentação dos sistemas de telecomunicações e a repercussão desse processo, que tem causado alterações significativas no macrosetor das Comunicações e na infra-estrutura dos Estados nacionais. Desta forma, definimos como tema central de estudos para elaboração deste estudo os mecanismos de controle público-social presentes no regulamento do setor de telecomunicações brasileiro, em especial, em dois documentos, na Lei Geral de Telecomunicações e no Regimento Interno da Anatel.

A escolha do tema está associada à inexistência de um trabalho acadêmico que trate especificamente da atuação dos agentes públicos sociais na conjuntura política, econômica e infra-estrutural em que se dão as condições para a participação desses atores em processos decisórios no universo de prestação de serviços públicos de telecomunicações no Brasil. Trata-se, sobretudo, de uma pesquisa de cunho exploratório, dado o relativo

ineditismo do objeto de estudo, calcado no trabalho anterior de acompanhamento dos movimentos pela privatização do STB e de organização de informações periódicas sobre a regulação de vários segmentos do macrosetor das Comunicações (informática, audiovisual, telecomunicações e Indústria Cultural), realizado também com a colaboração de discussões travadas em grupos de trabalhos temáticos, em geral na área de Economia Política da Comunicação, em eventos acadêmicos nacionais e internacionais.

Foi basicamente esse o acervo consultado, além, obviamente, da revisão bibliográfica, realizada na Biblioteca da UnB e na biblioteca da Anatel, sobre os movimentos pela privatização do Sistema de Telecomunicações no Brasil e, no que nos interessa mais de perto, a medida fundamental da reforma do setor que se traduz na formulação de seu novo marco de regulação que permite uma certa descentralização regulatória, embora haja uma certa centralização operacional dos serviços prestados por esse setor nas mãos da iniciativa privada, que articula Estado, mercado e sociedade na tarefa de controle setorial.

Adotamos o procedimento de leitura sistemática das matérias publicadas na imprensa nacional e internacional e realizamos o acompanhamento dos fatos relacionados à reforma regulatória do setor das telecomunicações no Brasil, a partir do acesso a textos especializados encontrados em revistas (*Revista Nacional de Telecomunicações, Exame, Isto É e Veja,*), jornais (*Folha de São Paulo, Jornal da Tarde, Gazeta Mercantil, Jornal do Brasil, Telos, Telecom-* do período de 1992 a janeiro de 2001), artigos acadêmicos e livros, conforme bibliografia em anexo, além de realizarmos pesquisa de campo, colhendo depoimentos de funcionários da Anatel, em conversas informais realizadas entre 1999 e 2001.

Esta dissertação é resultado deste trabalho maior de revisão da literatura, no qual procuramos contextualizar as realizações do Estado brasileiro e a sua política econômica e social em matéria de regulação das telecomunicações, a partir da leitura de material especializado. O referencial teórico que embasa nossas reflexões foi elaborado à luz de autores brasileiros e estrangeiros, estudiosos das áreas de Comunicação e Economia, que discutem o campo temático da regulamentação das telecomunicações dentro de uma perspectiva crítica da evolução tecnológica, de estruturas de mercado, redefinição do perfil

do Estado e da sociedade e estratégias de atores, visando entender antecedentes, impactos e efeitos das privatizações e regulamentações no setor nas economias ocidentais para alcançar e aprofundar o caso brasileiro.

A partir da articulação de conceitos chaves como: Estado, globalização, neoliberalismo, privatização, regulação, desregulamentação, espaço público, controle social/público, foi constituída uma malha teórico-referencial para subsidiar o estudo de caso sobre o perfil das intervenções de diferentes públicos nos processos decisórios no âmbito da Anatel, como forma de se pensar na conformação de espaços públicos para a realização do controle público-social sobre o STB.

Nesse sentido, foi importante as contribuições de dois trabalhos, em especial, de Fernando Aguillar (2000) e Maria Sylvia Di Pietro (1999), por se tratarem de textos recentes e de valiosa abordagem crítica e descritiva tanto em relação à tradição da não-participação pública social no âmbito de prestação de serviços públicos no Brasil, no primeiro autor, como do surgimento e atuação contemporânea das agências reguladoras setoriais, nos dois casos. Foram consideradas ainda as contribuições de relatos técnicos e críticos sobre essas temáticas organizados pelo IPEA, de 1996 a 1998.

Antes de fornecer um quadro teórico completo e coerente, tratarei, neste item, de explicar, metodologicamente, alguns conceitos e noções, como globalização, neoliberalismo, informação x mercadoria, novas tecnologias da informação e da comunicação, privatização de setores estratégicos, importantes para a exposição que farei posteriormente sobre a reforma do aparelho regulatório do setor de telecomunicações no Brasil, seus antecedentes e a “imaginação” de um controle público-social sobre o setor .

A partir do arcabouço da pesquisa bibliográfica realizada, depreende-se que o modelo institucional admitido para o Setor de Telecomunicações Brasileiro (STB), após a sua privatização, em 1995, aponta para a discussão sobre o paradigma regulatório estabelecido para o setor, que desdobra na questão fundamental sobre o tipo de controle dos serviços públicos de telecomunicações que se consolida nessa área. O debate se dá em torno da centralização de poder no ambiente decisório na instância da Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel que se pauta na Lei Geral de Telecomunicações, o documento maior da Regulamentação das Telecomunicações brasileiras.

Dois poderes, tradicionalmente, se destacam no âmbito político e decisório do STB: estatal e privado. O manuseio político e empresarial das leis aplicadas ao funcionamento do setor no passado é aspecto fundamental para entender a dinâmica das telecomunicações no país e sobretudo explicar a não-participação pública-social nos espaços onde decisões são tomadas sobre o setor.

As forças que se articulam nesse âmbito de controle são aquelas que vêm, majoritariamente, da esfera privada, como também da esfera estatal. A democratização do acesso aos “espaços públicos” disponibilizados pelo regulamento aplicado ao STB e consolidados pela estrutura da Anatel, são, na verdade, esferas de controle onde se destacam as representações privadas e estatais, especificamente, as audiências e consultas públicas, a partir das quais foi possível ressaltar a origem das intervenções nesses espaços.

Em relação ao desmembramento e desnacionalização da holding Telebrás que detinha, sob o auspício do Estado, o controle das operadoras de telecomunicações do país, pode-se dizer que houve, como discute apropriadamente Bolaño (2000), uma regionalização dos serviços prestados a partir desse setor, como medida vinda no bojo da reforma do STB. Um dos efeitos esperados dessa regionalização é a superação da demanda reprimida relativa de algumas localidades do país, que não contam com acesso em larga escala aos serviços básicos de Comunicações.

Mas, a discussão fundamental que traz este texto, partindo, obviamente, do processo de privatização do sistema de telecomunicações brasileiras, como da divisão e venda da ex-Telebrás, é a possibilidade de democratização não só do acesso aos serviços básicos de telecomunicações, como à participação do público-usuário nos processos decisórios sobre o setor.

O que se procura mostrar, neste trabalho, a partir de uma abordagem histórico-sociológica e com base no confronto das contribuições que alguns autores dão à temática das privatizações no macro-setor das Comunicações, sobretudo na América Latina, inclusive no Brasil, é que o controle dos âmbitos decisórios no STB nunca esteve povoado pelo interesse público-social. O atendimento a uma demanda social está em sintonia com a lógica de fornecer um serviço para um mercado de consumo. Aqui tenta-se

mapear os espaços onde o cidadão se insere para influenciar os processos decisórios conduzidos pela agência reguladora.

Nesse sentido, o estudo da Agência Nacional de Telecomunicações é de grande relevância para entender o processo de reforma das telecomunicações no Brasil e sobretudo, a reestruturação do paradigma regulatório que orientava o setor até finais de 1997. A mudança fundamental trazida com a reformulação do antigo marco regulatório está na dimensão que o controle público-social assume no novo modelo de regulamentação das teles. O cidadão brasileiro tem agora amparo legal para intervir nas decisões tomadas pelo órgão regulador sobre os serviços de telecomunicações em todo território nacional; o Estado, por sua vez, passou de agente empreendedor, de empresário, para agente essencialmente regulador.

Sabe-se que o Estado-nação moderno vem perdendo sua soberania e tanto a sua política de intervenção como de representação se vêem enfraquecidas. Há uma nítida crise desse ente e dois dos seus maiores efeitos são a perda de soberania dos Estados e sobretudo a crise da democracia liberal, por haver uma ruptura entre a política de representação e a política de intervenção, o que para Castells (1998), desorganiza a unidade política, base de edificação da democracia liberal. Uma outra consequência da perda de autonomia política do Estado diante das globalizações, das políticas neoliberais, dos multiculturalismos é a privatização de empresas públicas e a queda do Estado de bem estar.

A democracia liberal, base dessas políticas, não permite mais perspectiva de atuação de forças democráticas. Manuel Castells (1999) aponta como efeito direto desse enfraquecimento do Estado-nação, as privatizações de empresas públicas e esfacelamento do Estado de bem-estar social. Segundo o autor, esses acontecimentos, *“embora tenham aliviado as sociedades de parte de seu fardo burocrático, faz piorar as condições da vida da maioria dos cidadãos, rompe o contrato social histórico entre capital, trabalho e Estado e usurpa grande parte da rede de seguridade social, viga mestra da legitimidade do governo na visão de pessoas comuns.”* (1999: 417)

Hoje, o controle que o Estado exerce sobre o tempo e o espaço vem sucumbindo diante dos fluxos globais de capital, produtos, serviços, tecnologia, comunicação e

informação. A criação de instituições supranacionais pelo próprio Estado acaba por fragilizar a sua soberania.

“A tentativa de o Estado reafirmar seu poder na arena global pelo desenvolvimento de instituições supranacionais compromete sua soberania. E os esforços do Estado para restaurar sua legitimidade por meio da descentralização do poder administrativo, delegando-o às esferas regionais e locais, estimulam as tendências centrífugas ao trazer os cidadãos para a órbita do governo, aumentando, porém a indiferença destes em relação ao Estado-nação.” (idem: 287)

Há uma sensível perda de poder do Estado-nação, mas não de sua influência. Os Estados-nação vêm perdendo o controle de componentes fundamentais de suas políticas-econômicas que foram determinadas, em países em fase de desenvolvimento, em 1980, pelas pressões internacionais e grandes bancos privados, cujo objetivo era a estabilização das economias em desenvolvimento como condição principal para o investimento e o comércio internacionais.

Nos termos de Castells, a nova conjuntura sócio-econômica e política do mundo favorece a perda por parte do Estado de soberania sobre a sua política e economia. No entanto, apesar do enfraquecimento de seu poderio em alguns setores importantes da economia, o ente estatal cumpre algumas funções básicas das quais depende o bom funcionamento social dos países. Principalmente no que se refere à criação de empregos diretos e regulamentação, o Estado ainda desempenha importante papel econômico que exige financiamentos complementares provenientes de outras fontes que não a arrecadação de impostos, gerando maiores parceiros financeiros.

A interrelação das economias nacionais bem como a dependência das finanças dos governos, dos mercados globais e empréstimos externos propiciam as condições para uma crise fiscal internacional do Estado-nação, não poupando nem mesmo aqueles mais ricos e poderosos. Nessa perspectiva, está cada vez mais contraditória a idéia de que empresas possam atuar em mercados globalizados e integrados, tendo de arcar com grandes diferenciais de custo em termos de benefícios sociais, bem como trabalhar com diferentes níveis de regulamentação que variam de um país para o outro. Tais benefícios se vêm

obviamente comprometidos a partir do desmonte de projetos apoiados em políticas públicas para atender demandas sociais que encontraram algum eco no âmbito do chamado Estado do bem estar social.

O modelo econômico globalizado é aquele que cada vez mais permite a competitividade entre um pequeno grupo de fortes corporações que assumem o poder antes atribuído ao Estado e se apóia em práticas de desregulamentações, em que o domínio estatal na esfera econômica torna-se comprometido, para não dizer, neutralizado. Para o sucesso desse processo é imprescindível o argumento de que a homogeneização de um modelo econômico que permite a abertura total de mercados, renovação tecnológica e quebra de barreiras industriais, culturais é sinônimo de modernidade.

O viés tecnológico da globalização está apoiado em bases ideológicas que levam a crer que a onipotência da tecnologia pode levar o homem a superar qualquer barreira, vencer todo obstáculo. No bojo dessa globalização, o Estado diminui e a desregulamentação é a força disciplinadora, sob o auspício das grandes empresas. A partir dessa perspectiva a retração do Estado e a desregulamentação, sobretudo, representam a validação de uma tendência tornada possível pelas novas tecnologias.

“As novas possibilidades tecnológicas explicam muito melhor o sucesso quantitativo das ‘realidades globalizadas’ – as gigantescas corporações da indústria e das finanças – do que qualquer decisão de limitar a intervenção estatal. O corpo de inovações que se representa sob o nome de TIC (Tecnologia da Informação e da Comunicação), com suas possibilidades de criação de redes a baixo custo ao redor do mundo, é, em minha opinião, o principal fator que torna possível ao capital financeiro torna-se global.”
(Castells,1999: 141)

O ente estatal não é mais o centro das relações econômicas, há uma forte supremacia do mercado, sob o risco de perda do controle estatal de seus setores estratégicos, sob o auspício de políticas neoliberais.

É nítido que a partir dos anos 1930, verifica-se um capitalismo com tendências autárquicas, sobretudo nos EUA, onde o surgimento de agências reguladoras, sob modelo de autarquias é bastante marcante. Nos anos 1960, em termos econômicos, há uma alta na

produção industrial. Na década de 1970, há transformações significativas nas relações entre os mercados e as empresas e mudanças nas relações entre Estados e mercados. Essa década também é fortemente marcada por um processo de desindustrialização, a economia leva a uma relação mais estreita entre mercados e empresas.

Um aspecto interessante é que os serviços privados começaram a se produzir em empresas menores e, sobretudo, em unidades produtivas muito mais dependentes do mercado e da demanda de clientes. Surgem novas modalidades de produção com o desenvolvimento de novas tecnologias.

O novo mercado financeiro passou a ser maior que os Estados nacionais que passaram a depender da confiança destes mercados para implementar grande parte das políticas estatais. Ao contrário do que acontecia nos anos 1930 e 1940, os mercados passaram a gerar mais capital do que o Estado. Isto, segundo Therborn, foi uma das forças que impulsionou a atual onda de privatizações que decorrem justamente das mudanças nas relações de força entre Estados e mercados.

Uma importante consequência das políticas neoliberais é a privatização, especificamente no Brasil, cuja trajetória interessante, não difere totalmente, dos casos de outros países latinos, embora resguarde suas especificidades.

Na verdade, o processo de privatizações que se assiste em todos os setores econômicos do mundo está, em certa medida, relacionado à filosofia de atuação do Estado Subsidiário, sobretudo se pensarmos no contexto das novas parcerias da administração pública. A privatização, antes de mais nada, se traduz em medida adotada para diminuir o tamanho do Estado, a partir de um processo que conta com a desregulação que permite a diminuição da influência do ente estatal no domínio econômico, a desmonopolização de atividades econômicas, desnacionalização ou desestatização, a partir de vendas de ações estatais ao setor privado, concessões de serviços públicos e *contracting out* que permite, entre outras coisas, a privatização.

Mas, apesar dos efeitos e causas, em certa medida, polêmicos e contraditórios do processo globalizado e de caráter neoliberal das privatizações, existe um aspecto importante que é a possibilidade do cidadão reclamar e contestar a prestação de serviços entregues à competência da iniciativa privada, como acontece no caso dos usuários de

serviços de telecomunicações, cujo modelo adotado hoje, em grande parte da economia mundial, inclusive no Brasil, é o de competição entre operadores privados.

A partir de um processo de desregulação, o princípio de regulação admitido para o caso brasileiro pressupõe a participação pública na tarefa de fiscalizar e regular as atividades do setor, o que antes era uma atribuição exclusiva do Estado.

Para definir um aparelho regulatório afeito ao universo das privatizações de serviços públicos no qual se insere a economia ocidental são necessários alguns critérios para se constituir um desenho institucional de um marco regulatório: a) proteção contra o poder de mercado dos monopólios; b) estímulo à eficiência e à inovação; c) promoção da competição; d) defesa do interesse social e e) atuação entre entes regulatórios provenientes das esferas estatal, social e econômica.

As políticas públicas de regulação constituídas para arbitrar um ambiente de concorrência abrangem dois universos: o da política de defesa da concorrência (antitruste); para impedir situações que agridam a competição e o da política de regulação das atividades de infra-estrutura, que constituem monopólios naturais, sob controle do Estado.

Segundo Farina, Azevedo, Picchetti (1997), o objetivo central da regulação de atividades econômicas não é promover a concorrência como um fim em si mesmo, mas aumentar o nível de eficiência econômica dos mercados correspondentes, como também corrigir as práticas abusivas dos agentes do mercado que afrontam o poder estatal, as regras do bom funcionamento do mercado e o interesse público.

Há dois padrões básicos de regulação, abordados na literatura e na prática da política de concorrência: a regulação dos serviços públicos de infra-estrutura e a regulação de mercados, em geral, destinada à prevenção e repressão de condutas antitruste.

A primeira tem caráter mais interventivo e é classificada como regulação ativa. A segunda, devido ao seu acionamento menos usual é denominado de regulação reativa. A regulação ativa compreende um tipo de intervenção voltada para substituir a concorrência por instrumentos administrados publicamente, em determinadas atividades econômicas, por “falhas de mercado”.

A regulação reativa é mais aplicada a atividades sujeitas à lei de defesa da concorrência e autoridades antitruste, tem intuito de estimular a competição. Esse tipo de

ação regulatória de mercados se utiliza do controle preventivo de atos de concentração econômica. A regulação ativa se aplica mais à disciplinação dos setores porque se aplica a um universo mais amplo de regulação.

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

Mas, na nossa perspectiva de reflexão, neste texto, embora não seja nosso foco de estudo, não se pode desconsiderar o aspecto econômico que vem da concorrência, regras de tarifação, escolhas de paradigmas técnicos compatíveis com a viabilidade econômica e que o grande desafio da atividade regulatória não é promover a livre competição entre atores privados no mercado, mas fiscalizá-la e evitar o excesso de lucro, por parte das firmas que concorrem entre si e sobretudo a garantia de não formação de monopólios privados e atendimento satisfatório ao usuário dos serviços públicos. De preferência, que esse usuário tenha condições efetivas, permitidas por lei, de participar desse processo regulatório, a partir de um controle público-social.

Há duas vertentes para se pensar a capacidade de controle social de serviços públicos no Brasil. Uma está relacionada ao controle que de fato caiba à sociedade sobre esses serviços, sejam eles prestados pela iniciativa privada ou estatal. A outra, o poder localizado na sociedade que a autorize interferir em decisões estatais sobre órgãos reguladores, a respeito de sua composição e modelagem. (Cf. Aguillar, 2000: 248))

Na Lei de Concessões, nº 8.987/95 os dispositivos que concedem aos usuários maior poder decisório no controle dos serviços públicos se mostram insuficientes e “ociosos” para promover a garantia dessa participação popular. Em termos de mecanismos de controle público, Aguillar (2000) critica nessa Lei a ausência de instrumentos institucionalizados que permita à coletividade participação em processos decisórios de modo oficial, mas reconhece tais mecanismos na estrutura regulatória traçada para o STB e da Energia Elétrica.

O controle público-social é entendido neste texto como instrumento de repactuação do Estado e seus cidadãos, não somente os mais organizados, mas também os “excluídos do

jogo político”. No bojo da atual crise que passa o Estado e seu conseqüente processo de reforma em todo mundo ocidental, temos percebido o hiato que se coloca entre o ente estatal e a sociedade, sobretudo quando levamos em consideração os movimentos pela sua privatização. Nesse universo, há uma natural resistência de segmentos da sociedade em aceitar políticas públicas predeterminadas para a reorganização de setores econômicos, sociais e políticas. Os três desafios, então, nesse contexto são: 1) a expansão de formas de participação dos cidadãos na formulação e no controle dessas políticas, que dizem respeito à esfera pública estatal e não-estatal; 2) não permitir que conhecimentos específicos e técnicos enfatizem diferenças e anule participações públicas e 3) a inserção de atores sociais nos espaços de negociações de políticas específicas ou setoriais que fazem parte de uma macropolítica.

O Estado é ator fundamental para permitir a transposição desses desafios, principalmente incentivando e influenciando interações sociais de modo a ampliar o campo de atuação política do governo. Por isso, é tão relevante sua participação e presença em contextos de implementação e discussão de políticas públicas, como em agências e esfera políticas.

A construção de um controle social como instrumento ideal para aproximar Estado e sociedade e sobretudo criar mecanismos de defesa contra o mercado se faz a partir de uma certa tipologia, baseada em três aspectos; 1) transparência das ações públicas-estatais; 2) incentivo à criação de espaços democráticos de participação cidadã e 3) disseminação de conhecimentos e informações para alimentar essas esferas de discussão e debates, para formação de um usuário-cidadão.

Os três pontos referem-se ao fortalecimento da sociedade civil, dos espaços públicos e à formação de uma nova categoria social, consumidor-cidadão. E, por sua vez, esses conceitos remetem aos princípios, historicamente, discutidos e reivindicados de democracia e cidadania. Nesse universo, a construção de um controle público-social deriva da esfera pública-não estatal e do preenchimento das lacunas entre Estado e sociedade.

A reforma direcionada à reestruturação da gestão das atividades sociais do Estado ao transferir algumas atribuições e encargos ao setor público-não estatal, no sentido de “publicizar” essas atividades, ou seja, entregar à iniciativa pública, sem fins lucrativos,

pode afastar o Estado do controle da coesão social, função histórica e inerente à condição do ator que encabeça e representa a sociedade política.

Nesse sentido, avalia Maria Barreto,

“(...) esse modelo carece de uma base mais sólida de sustentação política e institucional. A ausência de instrumento formal que garanta o compromisso do Estado com as áreas sociais revela-se particularmente crítica no atual momento de reestruturação produtiva que põe em crise os modelos conhecidos de proteção social, precariza as relações de trabalho e promove a instabilidade ocupacional, o desemprego e a fragmentação social.” (2000: 129)

Em seu estudo, Maria Barreto preocupa-se sobretudo com a participação social nas decisões estratégicas em relação às políticas sociais. No entanto, sua perspectiva de análise converge com o nosso interesse em discutir o público no ambiente privado do setor de telecomunicações, porque, considera que a proposta de consolidação democrática disposta na reforma do Estado brasileiro não é possível sem haver uma rearrumação do próprio espaço de atuação do controle social. Ou seja, criar condições que venham de políticas públicas, publicização de informações essenciais para a formulação de um posicionamento crítico e sua consequente participação nos processos decisórios que afetam o social, o político e o econômico, o tripé que repercute no público, privado e no estatal.

Então, a aproximação Estado-sociedade é o principal desafio do chamado projeto de reforma do Estado brasileiro, assim, não há efetiva mudança do ponto de vista qualitativo nos setores que o formam se não houver uma condução séria e enfática da participação e do controle social. É de grande importância priorizar os mecanismos institucionais e jurídicos que permitam a participação social tanto no que se refere à formulação como à implementação de políticas públicas voltadas para as demandas sociais, políticas e econômicas.

A perda de espaço de ação pelo Estado compromete também, além do seu poder nas esferas políticas e econômicas supranacionais, a democracia que impulsiona procedimentos de cidadãos que implementam ações políticas sobre suas condições sociais de vida, ou seja, é o comportamento com os debates de temas de interesses coletivos que encontram lugar no

âmbito de uma esfera pública. Historicamente, é quando o Estado se desvencilha da rubrica absolutista e se volta para um modelo democrático para as massas que se vislumbra a possibilidade do ente estatal deixar ser, efetivamente, o representante das classes dominantes e de o povo ter, de fato, a chance de ser representado pelo seu governo. No entanto, sabemos que a burguesia se instaura no poder e as práticas patrimonialistas e corporativistas, da elite industrial e estatal se sobrepõem aos interesses públicos e esse cenário é mais incisivo e perverso nos países subdesenvolvidos, inclusive no Brasil. Hoje, com a chamada globalização, esse desequilíbrio entre interesses sociais e econômicos tornam-se ainda mais evidentes.

Nesse sentido, a salvaguarda para os efeitos da globalização e demais fenômenos que dela deriva, não pode ser dada pelo Estado, mas pelas forças libertárias da sociedade civil, a iniciativa privada e os cidadãos. A idéia de controle público/social de atividades praticadas em nível de setores e mercados estratégicos também está centrada no trinômio: Estado, cidadão e iniciativa privada.

Esse é basicamente o universo que iremos apresentar nas próximas páginas para chegarmos ao centro da polêmica que anima este trabalho: a constituição e efetividade de um controle social, amparado em um modelo de regulação que aponta para descentralização normativa-regulatória, no ambiente decisório do Sistema de Telecomunicações no Brasil.

Capítulo I

1.0- A TRAJETÓRIA DO ENTE ESTATAL NA MODERNIDADE: A CONFORMAÇÃO DO ESTADO CONTEMPORÂNEO EM PAÍSES CENTRAIS E PERIFÉRICOS

Do ponto de vista da teoria do Direito, o Estado é visto como uma pessoa jurídica, também composta por pessoas físicas, com feições de uma corporação, ou seja, corpo organizado de homens, uma ordem que regula a conduta dos homens. Para o ente estatal se manter é necessário assegurar a unidade social, além da jurídica, devendo contemplar interesses gerais, de forma indiscriminada. Segundo Hans Kelsen (1998), a ideologia de um interesse coletivo de Estado é usada para ocultar esse inevitável conflito de interesses, o que contribui para falsear a realidade social e todas as suas disparidades.

Estado é para o jurista um complexo de normas, uma ordem e, para o sociólogo, no entender de Weber, um complexo de ações. Mas a definição do ente estatal como ordem dotada de organização política satisfaz tanto à Sociologia como ao Direito. Na verdade, o Estado está sempre se apoiando no Direito para criar e aplicar leis e manter seu aparato burocrático, para atuar através dos seus órgãos.

De acordo com a concepção sociológica de Durkheim, pode-se dizer que a função do Estado está relacionada aos deveres respectivos entre esse e os cidadãos. O poder estatal seria também garantidor dos direitos elementares do indivíduo, já que o Estado veio da sociedade e para ela deve se voltar, com finalidade essencialmente social. O ente estatal, na perspectiva durkheimiana, é visto como força libertadora do indivíduo. Poderíamos, então, entender que se o Estado é forte, o indivíduo também o é, mas é alvo de regulação social.

O Estado é pensado como resultado da organização e função entre indivíduos que geram um poder social que assume forma de ente estatal, mas esse poder transcende ao controle do homem e torna-se inatingível. Para os marxistas, o ente estatal é âmbito que acolhe as idéias dominantes que submetem as classes dominadas ao seu jugo.

A teoria jurídica do Estado não atende, neste momento, à nossa perspectiva de esboçar o quadro de responsabilidades inerentes ao Estado e que tradicionalmente são atribuídas a ele. O ponto fulcral da abordagem da ação e papel do Estado, neste texto, está pautado nas prerrogativas do contexto neoliberal e da globalização, ou seja, no aspecto

sócio-econômico do Estado contemporâneo. Antes, no entanto, propomos uma breve abordagem das funções sociais assumidas e efetivadas pelo Estado Providência, que vem desde finais da década de 70 atingindo seus limites. Se em algumas sociedades ele ainda persiste, em outras esse Estado protetor nunca existiu.

Antes de mais nada, todo esforço que será feito para mostrar a trajetória contemporânea do Estado, mais especificamente no Brasil, servirá para comprovar que o “novo Estado” deve adotar uma postura mais próxima das “questões sociais”, sobretudo reforçar o seu caráter de agente regulador diante de políticas liberalizantes e privatizantes em todos os setores das economias.

Vale, inicialmente, resgatar a funcionalidade da presença estatal em todos os setores das economias, sobretudo para disciplinar os mercados, que não têm interesse ou proposta de atendimento dos interesses públicos e sociais. Na fase do chamado capitalismo concorrencial, até início do século XX, período do ápice do Liberalismo econômico, os mercados funcionavam de acordo com o mecanismo liberal da “mão invisível”, que regulava o mercado capitalista, como uma forma de auto-disciplinar a dinâmica econômica.

Mas aquele princípio foi gestado num contexto da economia européia, sobretudo inglesa, cujos agentes participantes demandavam níveis isonômicos e justos de competitividade e os liberais consideravam que uma auto-regulação do próprio mercado regularia as transações comerciais realizadas nessa esfera, sem haver a necessidade da intervenção do Estado. Mas esse modelo não se mostrou o suficientemente apropriado para garantir essa regulação autônoma dos agentes econômicos, nem tampouco contemplou interesses sociais da esfera social. Então, a fase concorrencial, que foi marcada pela ausência do Estado, foi suplantada pela fase monopolista em que o ente estatal assume o papel garantidor das necessidades sociais e passa a ser agente centralizador das funções de regulação de setores estratégicos e das atividades econômicas.

Agora, o que assistimos é a evolução acirrada da internacionalização do capital que direciona a abertura de mercados estratégicos e as liberalizações na economia mundial, sob a égide da globalização e das políticas neoliberais, que tentam neutralizar a presença do Estado como agente disciplinador do mercado.

Se estamos regredindo à fase concorrencial, no bojo de práticas neoliberais, com as privatizações de empresas e serviços públicos, é uma questão importante a ser considerada. No entanto, o mais relevante aqui é afirmar a necessidade da participação do Estado, não só como portador do monopólio legítimo da força, da violência, ente regulador da esfera social- ou enfatizar o seu aspecto de defensor dos interesses da classe dominante- mas como agente regulador das esferas social, econômica e política. Para isso, apresentaremos brevemente o quadro histórico mais contemporâneo de sua atividade e contradições. A principal delas é justamente o dilema entre atender às demandas sociais e os interesses do capital, o que compromete a sua soberania nacional e autonomia administrativa e regulatória.

No Brasil, onde a formação de um Estado nação só se deu no século passado, a trajetória de atuação dessa instituição é historicamente povoada por interesses patrimonialistas e corporativistas, colonizado por interesses privados que traduzem bem a situação atual de alguns setores estratégicos da economia brasileira que servem de balcões de negócios. É também histórica a demanda de alguns partidos políticos- tanto de direita, como de esquerda- e de outras facções da sociedade civil, por uma reforma do ente estatal, com vistas a princípios democráticos e de grande repercussão sócio-econômica, que possa aproximar Estado e sociedade . Essa reestruturação começa a ser anunciada 21 anos depois da instauração da Ditadura Militar. Mas, aqui, o que mais nos interessa é enfatizar um dos pontos dessa reforma que contempla a necessidade de publicização e transparência dos atos do Estado, da própria Administração Pública para favorecer o cidadão, que tem direito de participar dessa reforma e sobretudo de conhecer as etapas e procedimentos de intervenção em processos decisórios que remetem à sua condição de cidadania.

Algumas das bases da chamada reforma do Estado brasileiro, que deslança a partir de 1988, são: elaboração de políticas públicas de informação, desregulamentações, diminuição do peso do Estado, inclusive dos encargos com gastos sociais, aspectos que são abordados no Capítulo II, ao ser tratado o tema da reforma do Estado brasileiro.

O debate sobre a opacidade do Estado está pautada na publicização da informação, ponto que será exaustivamente abordado neste texto, sobretudo para chegarmos à constituição do modelo e conceito de controle público, mais especificamente dirigido ao

caso da regulação do setor de telecomunicações brasileiro, sob a égide do próprio ente estatal.

1.1- O Estado Providência: o desafio de sua atuação como regulador social

Historicamente, o Estado sempre esteve imbuído de funções com um certo aspecto de regulador social, político e econômico, assumindo o encargo de polícia, mas as suas atividades sempre estiveram determinadas pela hegemonia de determinado modelo econômico. Nas fases do capitalismo concorrencial e do capitalismo monopolista, fica evidente, em graus distintos. A inserção do Estado no controle do mercado e na sua regulação.

Na fase concorrencial, o Estado era garantidor de ações básicas como saúde, educação e o mecanismo de regulação estava implícito no mercado. Já no segundo momento, a partir das Primeira e Segunda Guerras Mundiais, o Estado passa a abarcar as tarefas de agente regulador e garantidor do funcionamento do mercado, além de conservar as suas funções essenciais.

Na passagem do capitalismo concorrencial para a fase monopolista, como descreveu Polanyi (1957) ao falar da “Grande Transformação”, o mais importante a considerar é o alargamento da participação do Estado no mercado, que até início do século XX era restrita devido à situação de liberalismo econômico.

A manutenção do Estado liberal não cabia mais num sistema que se fechava em potentes aglomerados de capital, que não respeitavam mais a auto-regulação interna dos mercados e menos as relações de trabalho. A tomada das rédeas da economia pelo Estado, iniciada nos primeiros anos do século XX, foi fundamental para superar os conflitos trazidos pelo liberalismo³ e pela crise dos anos de 1930, quando é rompido definitivamente o modelo de neutralização do Estado diante das relações econômicas. Nesse contexto, deixa

³ O liberalismo clássico ao não compreender a dinâmica do Estado protetor e a sua extensão para o Estado providência, não enfatizou os méritos sociais desse modelo estatal. O grande paradoxo, é que os liberais elaboraram uma teoria econômica da auto-regulação do social pelo mercado, mas por outro lado não se emancipou verdadeiramente da representação tradicional do Estado-protetor.

de existir no mercado mundial o mecanismo autônomo que o regulava. Então, aparece o Estado intervencionista que adquire duas formas principais: Estado democrático de massa e Estado fascista, característico dos países de capitalismo tardio (Itália, Alemanha).

O Estado Providência, de natureza intervencionista, se consolida a partir de 1945, quase que concomitantemente na Europa e nos Estados Unidos, como extensão do Estado protetor, do período Moderno. Com a ruptura do modelo tradicional de coesão social, a partir do surgimento da sociedade moderna (século XVIII), aparecem os primeiros mecanismos de controle social como forma de se estabelecer um novo vínculo entre os indivíduos. O mercado, nessa conjuntura, se estabelece como “*concorrente do contrato para fundamentar o vínculo social*”. Há uma certa busca de instituições para apoiar a nova formação social. O seguro vem como forma de substituir o contrato social em sua função básica de proteção mútua entre as partes (indivíduos). A partir do século XVIII, a técnica securitária é aplicada às pessoas e não somente se restringe à proteção de bens e mercadorias. O vínculo social passa a ser garantido por: contrato, seguro e mercado.

O contrato representa o lado político. O mercado funciona segundo uma “mão invisível” para unir economicamente os indivíduos. O seguro é tido como uma “mão invisível” para subsidiar a solidariedade. O forte laço social é baseado na solidariedade que conta com a variante, não da natureza, mas de relações econômicas, como garante o seguro que representa um novo olhar para a indigência. Mas, só no final do século XIX a técnica securitária foi efetivamente aceita como reposta adequada para gerir problemas sociais. O que vem no bojo do reconhecimento da técnica securitária é o apelo ao sentimento de responsabilidade individual não basta para afastar o espectro da miséria; a idéia da previsão para vencer os azares da existência não parece suficiente.

A prática do seguro inaugura uma fase de combate à visão puramente individualista da sociedade. A promessa de solidariedade do projeto de revolução não havia sido cumprida, diante da máxima de que cada indivíduo é responsável por ele próprio. No entanto, essa carência de acesso à assistência pública- que não podia se basear nessa lógica- a evolução da indústria e o acirramento da fase capitalista concorrencial afastava qualquer possibilidade espontânea, natural de solidariedade. A regulamentação social não poderia se dar somente pelo contrato e pela responsabilidade individual.

O indigente na sociedade, o pauperismo, é um fato social e o seguro poderia ser a ressalva para tais problemas. Mas, o ponto crítico do modelo de seguridade social está no princípio de justiça e de solidariedade subentendidos pelo Estado Providência que repousava na idéia de que os riscos sociais⁴ eram em grande parte de natureza aleatória e que estavam repartidos igualmente.

Contemporaneamente, entre outros fatores de seu declínio, alguns citados mais adiante, o Estado Provedor se funda sobre princípios e procedimentos de solidariedade, que não condizem com a atual realidade social dos países, diante da conjuntura econômica assolada pelo avanço de políticas neoliberais e da globalização econômico-financeira, tecnológica e nem pode somente atuar sob os efeitos dos riscos sociais⁵.

Hoje, esse Estado está em crise- como denuncia P. Rosavallon, em *A crise do Estado Providência* e em *A nova questão social*- sobretudo porque atingiu seus limites diante do seu modelo passivo, que mais desenvolveu a sua imagem como ente paternalista do que como ente estimulador do desenvolvimento social do indivíduo. O ente estatal generalizou as suas ações e causou grandes disparidades no atendimento às necessidades efetivas dos entes carentes; não diminuiu a margem de exclusão e muito menos estimulou a consolidação da solidariedade social e, cedendo a pressões neoliberais, as discrepâncias sociais só fizeram aumentar.

O indivíduo excluído dos benefícios sociais provenientes do Estado tende a se isolar do outro e assim não há forma de resolver colisões sociais, o que esvazia a esfera política. O ato político requer envolvimento, participação e isso não se dá sem um perceber e se unir ao outro, assim como não pode haver reforma no sistema social de seguridade antecedida da redefinição da função do Estado diante da nova conjuntura econômica e política das sociedades.

⁴ Rosavallon ressalta que existem maiores riscos de catástrofe, por exemplo, numa sociedade tecnologicamente desenvolvida; então o autor propõe uma nova abordagem do vínculo social, levando em consideração “*a radicalização da perspectiva da sociedade, na condição de comunidade de destino solidário*”.

⁵ Outro aspecto que muda a noção de risco e abala a estrutura do EP é a evolução da forma como percebemos a insegurança. Surgem novas formas de insegurança social: ruptura familiar, ameaças internacionais. Diz Rosavallon, “Elas nos orientam por vezes mais para o Estado clássico do que para o Estado Providência: a proteção social e a segurança física têm agora novos laços, induzindo uma relação distinta entre indivíduos e o Estado.” (Rosavallon, 1998: 41).

É certo que o Estado Providência funcionou em determinado momento histórico, sobretudo no cenário mundial de pós-guerra, incentivando o sentimento nacionalista, estimulando a reconstrução sob os escombros resultantes da Grande Guerra. Os motivos de desgastes do modelo do Estado securitário são numerosos e podem ser brevemente resumidos em três etapas do processo crítico de sua atuação: uma de ordem ideológica, outra de cunho financeiro e a última de natureza filosófica.

A primeira etapa diz respeito à crítica que se faz ao Estado empresário que não administra bem os problemas sociais e passa por crises de legitimidade. A segunda está relacionada com o crescimento das despesas sociais em relação às receitas, o que leva a um aumento dos gastos públicos com o social (paliativo para tentar equilibrar despesas e receitas foi a elevação dos tributos obrigatórios). Nesse ponto se destacam três problemas: a eficiência do aparelho redistributivo e as modalidades de organização e de gestão do Estado Provedor. Segundo Rosavallon, a última etapa é pouco clara, mas apresenta efetivamente dois sintomas: desagregação dos princípios de organização da solidariedade e o fracasso da concepção tradicional dos direitos sociais, que pressupõem um contexto satisfatório para considerar a situação dos excluídos. Então, não basta somente relegitimar o Estado, mas reforçar a intervenção pública.

Rosavallon utiliza Polanyi para desenvolver sua crítica à crise do Estado Provedor e aponta como medida imediata a criação de novas formas de solidariedade. Ele diz que é necessária uma “nova transformação”, trazida no bojo de mecanismos produtores de coesão social, de um ente estatal ativo, baseado no direito social.

A crítica maior que Rosavallon desenvolve é justamente com relação à passividade do EP e a separação que houve entre economia e sociedade, o que alijou o indivíduo dos benefícios trazidos com o grande volume de lucro resultante do processo produtivo. As formas de contribuições sociais são assimétricas e há sobrecarga de tributos fiscais para algumas classes e arrefecimento dessa cobrança a outras mais abastardas. Enfim, há um forte reconhecimento da injustiça social em várias dimensões e a principal delas é manter o sujeito carente, desempregado como um dependente do sistema, sob condições sub-humanas, indignas, quando a esmola poderia ser convertida em pagamento por serviços ou trabalhos prestados à sociedade.

O desemprego redonda no maior problema social, entretanto as problemáticas que decorrem dele têm origem na condição injusta e de submissão do trabalhador, antes de virar um desempregado. As formas de subsidiar a exclusão e as mazelas sociais, como a tentativa de uma proposta de esquerda alternativa, com vistas à erradicação daquela que é a questão social clássica dos debates político-sociais- a exclusão social sob forma do desemprego- são o grande desafio do projeto de reconstrução das solidariedades sociais. É preciso, então, de início, repensar as funções básicas do Estado para com a sociedade.

A redefinição do papel do poder estatal pode levar à construção do Estado social ativo, que olhe mais para os indivíduos, como agentes sociais e políticos, não os entregando a critérios generalistas de assistência e seguridades sociais; que conte com a participação social organizada e com a articulação com a esfera econômica. Uma das grandes contribuições de P. Rosavallon para a sociologia política é apontar a reformulação intelectual e moral do EP para se conseguir a reconstrução da solidariedade, sob novos aspectos, levando-se em consideração as especificidades da atual conformação das sociedades e da economia mundial e assim restituir uma nova coesão social, cujo grande algoz se traduz nos efeitos em certa medida perversos e devastadores da exclusão, estimulada pelas práticas evoluídas das relações capitalistas.

Rosavallon, então, propõe, resumidamente, como medidas imediatas para reconstrução da solidariedade social a partir de um Estado Providência mais atuante e dinâmico, levar em consideração comportamentos e situações precisas, estimular a forma de um dever individual, considerando pessoas determinadas.

Diante da incapacidade do Estado em prover tudo, proponhe-se restaurar uma continuidade entre ação individual e ação coletiva, a realização de um reformismo do indivíduo (para dotá-lo de dispositivos para ação e defesa), não separar economia e sociedade, haver obrigação moral de solidariedade, direitos dos excluídos mais reais, uma nova cultura política acompanhada de uma visão aprofundada de democracia e redefinição de idéias reformistas, o político aliado ao social e uma certa ênfase na reformulação dos valores sociais e nem tanto morais.

Mas existem barreiras para a consolidação de um Estado social ativo que estão sobretudo no movimento contrário, realizado pelas forças neoliberais, de redução do Estado

sob o auspício da liberalização dos mecanismos de regulação do mercado pelo ente estatal. Isso vai dificultar a tarefa da reconstrução daquele ente estatal e sua passagem para um modelo mais participativo na dinâmica social.

No movimento pelo Estado mínimo⁶, sobretudo nos países latino-americanos as alterações na atuação do Estado são ainda mais perversas do que em economias centrais, à medida que as economias periféricas são cada vez mais incentivadas a cumprirem o receituário do FMI, do Banco Mundial e aderirem a práticas neoliberais como as privatizações. Nessa perspectiva, esses países "*parecem transitar de um modelo de fusão entre mercado e sociedade. Isto poderia acarretar a abolição dos mecanismos estatais de limitação do mercado sem a criação de formas societárias capazes de funções semelhantes de modo não-intervencionista.*" (Rosavallon: 1997:48)

Por outro lado, como atesta Boaventura⁷ Santos, o Estado nesses países “subdesenvolvidos” apresenta grandes limitações tanto no que se refere às práticas econômicas, como também a políticas públicas em setores estratégicos da economia. O autor desenvolve sua teoria do fracasso do Estado com base nos processos de transformação social do século XX. Ele aponta três causas para a nebulosidade no esboço de um quadro conceitual sobre o Estado e suas funções e limitações.

A primeira delas está relacionada ao equívoco que se comete quando se analisa as modificações nas sociedades contemporâneas com parâmetros desenvolvidos no século XIX. Um outro problema é o fato de o Estado-Nação continuar “*a predominar enquanto unidade de análise e suporte lógico da investigação, o que nos impede de captar cientificamente a lógica própria e a autonomia crescente, quer das estruturas e dos processos locais típicos de unidades de análises mais pequenas (...)*”. (Boaventura, 1997:116).

Em sua última consideração, Boaventura (1997) critica os formuladores de teorias sociológicas que continuam baseando sua malha referencial nas experiências sociais em

⁶ Para Rosavallon, não há como sustentar a idéia de um Estado mínimo; o Estado Providência é imprescindível para manter uma coesão social. O desafio é rearticular os seus procedimentos e atores para atuar diante de “novas questões sociais”, por exemplo. Para isso é preciso esmiuçar seus limites para reconstituí-lo intelectual e moralmente, tornando-o possível.

⁷ Boaventura não aprova a “ortodoxia conceptual” para explicar processos históricos.

parâmetros das economias centrais, “*e nessa medida, pouco adequada à análise comparada e inclinada a suscitar generalizações espúrias.*” (idem:ibidem). Com relação à esfera estatal, Boaventura diz que ao Estado cabe o papel decisivo de criação de condições institucionais e jurídicas básicas para expansão do mercado. Sem perder de vista seu papel fundamental na articulação das regras de regulação de mercados e de novas forças econômicas que surgem no bojo da globalização.

O papel do Estado na dinâmica das economias, dos mercados e das sociedades é a grande questão em pauta na discussão atual das crises sociais. Por um lado não se pode prescindir da atuação estatal nessas esferas, como pretendem os projetos neoliberais, e, por outro, o ente estatal não tem as condições efetivas de ser empresário e monopolizar setores estratégicos. O que se busca é um meio termo que aproxime iniciativa privada e estatal e se constitua um poder público eficiente, que contemple sobretudo distúrbios sociais.

Rosavallon enfatiza que a resolução para a crise do Estado social não está no binômio estatização/ privatização, porque o problema não reside unicamente na esfera financeira, mas há discrepâncias no campo social e político. “*O futuro do Estado Providência passa pela definição de uma nova combinação desses diferentes elementos [Estado, igualdade, mercado, lucro, desigualdade]*” (Rosavallon, 1997: 85). Trata-se de substituir a lógica unívoca da estatização por uma tríplice dinâmica articulada da socialização, descentralização e autonomização.

O autor aponta a alternativa da autonomização como a mais adequada ao Estado Provedor, mas somente “*se inserida num tríplice movimento de redução da demanda do Estado, de reencaixe da solidariedade na sociedade e de produção de uma maior visibilidade social.*”(1997: 86)

Uma das alternativas apontadas pelo autor seria delegar a instituições autônomas tarefas que necessariamente não precisam ser cumpridas pelo Estado. Entre os extremos de mais ou menos Estado o que falhou, para o autor, “*foi a análise dos mecanismos sociológicos produtores da demanda social do Estado.*” Para Rosavallon, a questão do Estado Providência é lado complementar da extensão do individualismo. Nesse sentido, o autor considera que indivíduo e Estado são indissociáveis, um precisa do outro. O ente estatal, junto ao mercado, deve atender às necessidades dos indivíduos. Mas a

complexificação e as limitações da esfera mercadológica aumentam ainda mais a demanda pelo Estado. É preciso, então, ir além das formas de solidariedade estatal, dos serviços coletivos. A saída não é negligenciar a necessidade de Estado, mas estimular formas de sociabilidade.

A alternativa ao Estado contemporâneo pode ser dada a partir de uma *“sociedade civil mais densa e de desenvolver espaços de troca e de solidariedade que possam ser encaixados em seu seio, e não ‘exteriorizados’ e projetados nos dois únicos pólos do mercado ou do Estado.”* (1997: 88). Não caberia somente ao Estado promover essa mudança, mas também à sociedade.

A reforma do Estado provedor passa além, da responsabilidade social, pelo direito, pela justiça, política, na verdade é uma *“imensa revolução das nossas representações jurídicas e políticas que torna assim necessária a superação do Estado Providência como forma única de expressão e de realização da solidariedade coletiva.”* (idem: 89).

Essa mudança acabaria com a clássica e rígida fronteira entre o público e o estatal e ainda definiria melhor o âmbito de atuação do setor privado. No entanto, essa definição fica cada vez mais polemizada pela estrutura hoje bastante imponente da relação público/privado e a grande pergunta é para onde devem convergir os interesses coletivos e qual a localização do Estado nessa polarização.

A primeira pista para tentar responder a essa questão é que, atualmente, são cada vez mais incentivadas pelo próprio Estado e sociedade interações entre esferas pública e privada e ao ente estatal caberia a disciplinação dessa relação que em muitos momentos apresenta uma situação de dicotomias de atuações como de ação conjunta. Mas, nos parece que o caminho mais apropriado para desvendar essa parceria e evidenciar o papel do Estado é recorrer à estrutura do chamado Estado Subsidiário, marcado pelo intercâmbio de atribuições entre setores público-estatal e privado.

1.2-Estado Subsidiário: o fomento à relação Público-Privado

Dentro ainda das proposições de se discutir o Estado e suas clássicas atribuições- para não dizer obrigações perante as esferas política, social e econômica- procura-se agora enfocar o Estado, dentre tantas denominações recebidas por diversos autores, como aquele que subsidia a atividade da iniciativa privada, para nos aproximarmos mais da elaboração e compreensão das implicações sociais das bases, não só históricas, mas filosóficas e ideológicas da quebra de monopólios de setores estratégicos e conseqüente processo de desregulamentação e edificação de princípios regulatórios novos.

O Estado Subsidiário é aquele que entrega à iniciativa privada algumas atribuições que eram tradicionalmente resguardadas ao ente estatal. No entanto, não se trata de Estado Mínimo, em que tudo é deixado a cargo da iniciativa privada, de acordo com princípios do Liberalismo.

Aquele Estado deve se abster do exercício de atividades que podem ser efetivadas pela iniciativa privada e só intervir quando essa não tiver bom desempenho, ou seja, quando necessário para garantir a prestação de serviços públicos que deixem de ser garantidos devido à ineficiência ou problemas relacionais entre o público-estatal e o privado.

O princípio da subsidiariedade foi formulado entre finais do século XIX e início do século XX, a partir da doutrina-social da Igreja Católica e as idéias mais incorporadas pelo Estado foram: o respeito aos direitos individuais- a partir do reconhecimento de que a iniciativa privada tenha prioridade sobre a iniciativa estatal- e a de que o Estado deve fomentar, coordenar e fiscalizar o setor privado.

Mas não se deve mesmo confundir a perspectiva de atuação e funcionamento do Estado subsidiário com a de um Estado neoliberal, em que se busca o afastamento total do ente estatal das atividades econômicas e de certas obrigatoriedades de bem-estar-social.

As bases montadas e sobre as quais vige o Estado neoliberal foram formuladas pelo chamado processo de “reforma do Estado”, tão aclamado pelos setores político, social e econômico. Os objetivos centrais dessa reestruturação podem ser brevemente dispostos em três etapas: restauração da liberdade individual e a livre concorrência; privatização, fomento, parceria com o setor privado; e eficiência na prestação de serviços públicos, rumo à desburocratização. Mas, para entendermos o comportamento do ente estatal hoje, tanto

aqui, como no mundo, faz-se necessário remeter à sua íntima relação com a chamada economia global, ou seja, discutir um pouco o que vem a ser esse fenômeno tão presente na vida do cidadão em qualquer sociedade, seja ela desenvolvida ou subdesenvolvida, chamado de globalização.

1.3- A relação entre Estado e economia global: os movimentos pelas desregulamentações e privatizações de setores econômicos estratégicos

Antes de entrarmos no mérito da discussão sobre os aspectos importantes na relação entre Estados e a economia global, passando pela crise do atual Estado-nação, e as alterações que essa ligação provocam na conformação e atuação do Estado contemporâneo, gostaríamos de nos remeter aos fenômenos da globalização e do neoliberalismo, porque não há como compreender o papel do ente estatal hoje, a estrutura e conjuntura da chamada nova economia, os processos de privatizações e desregulamentações, sem passar por essas matérias.

1.3.1- Algumas considerações sobre o fenômeno da globalização

A globalização exerce papel fundamental no processo de privatização, determinando reformas na estrutura dos sistemas econômicos, acompanhadas pela reestruturação e desregulamentação de diferentes setores. Assim, como o neoliberalismo contribui para o avanço de movimentos pela flexibilização e privatização de setores estratégicos em todo o mundo, a globalização- a partir do enfraquecimento do poder estatal que, tradicionalmente, detinha o monopólio na prestação de alguns serviços públicos- teve papel relevante nesses processos.

Não é nossa intenção aqui impor uma visão economicista da globalização, mas a análise desse acontecimento sob a perspectiva da economia é estritamente necessária e, mais do que isso, prévia a qualquer outra consideração, pois é no campo econômico que o processo se dá de forma mais clara e efetiva.

Bulik (1997), corretamente conceitua a globalização considerando as mudanças provocadas pelo fenômeno nas áreas social, cultural, religiosa e também econômica, o que é justo, mas chega a afirmar que “(...) *a essência da globalização não reside na economia, mas sim na emergência de novas formas e redes de sociabilidade e na afirmação das diferenças*”.

No entanto, é à luz da economia que os efeitos reestruturadores, em certa medida, devastadores da globalização, baseados no modo de produção, na acumulação capitalista, no consumo de bens duráveis, no funcionamento da Indústria Cultural, principalmente sobre o Estado, entre outros, podem ser mais claramente entendidos. Sabe-se que essas transformações alteram sobremaneira o modo de vida do cidadão e, com isso, influenciam a cultura e a reorganização social, abrindo, inclusive, possibilidades de transformação social num sentido positivo. Mas a essência do problema reside na economia.

Néstor Canclini (1997), ao tentar compreender a lógica das atuais práticas de consumo exercida pela sociedade contemporânea que se sustenta na aquisição de bens duráveis e não duráveis como forma de existência sócio-política e econômica, nos dá margens para entender a globalização como fenômeno aliado ao processo de produção de bens de consumo, onde o custo menor faz com que os objetos percam a relação direta com os territórios originários. E nesse universo, “ *a cultura é um processo de montagem multinacional, uma articulação flexível de partes, uma colagem de traços que qualquer cidadão de qualquer país, religião e ideologia pode ler e utilizar.*” (1997:17)

Na verdade, a globalização seria a interação funcional de atividades econômicas e culturais dispersas, bens e serviços gerados por um sistema com muitos centros, no qual é mais importante a velocidade com que se percorre o mundo do que as posições geográficas a partir das quais se está agindo. Nesse sentido, há uma nítida diferenciação entre esse fenômeno e o da internacionalização que seria a abertura das fronteiras geográficas de cada sociedade para incorporar bens materiais e simbólicos das outras.

O surgimento da globalização remonta ao próprio princípio do capitalismo que se traduz na expansão e reprodução do capital, em um processo mais aprofundado de sua internacionalização, em que são patentes os aspectos da velocidade, rapidez e transposição total de todos os tipos de barreiras, inclusive as econômicas, em prol do desenvolvimento

de um novo modelo de produção capitalista apoiado nas novas tecnologias de informação e da comunicação (NTIC). Mas há quem afirme com mais veemência que se trata apenas de uma nova terminologia para identificar a atual fase de reestruturação e desenvolvimento das práticas capitalistas que tem como grandes alvos justamente os países subdesenvolvidos e aqueles em expansão.

Tudo leva a crer que o modelo de desenvolvimento traçado para as economias subdesenvolvidas pautado na globalização que tiraria esses países de seu isolamento econômico e da pobreza, nas décadas de 1950 e 1960 até agora, não deu certo. Embora “cheio de boas intenções” o projeto tinha fortes feições de uma tentativa de desconto histórico, podendo ser factível para alguns países e inevitável para outros, como o Brasil.

Na América Latina, pelo menos, o bloco de ações globalizadas (financeiramente, economicamente e tecnologicamente) se traduziu, arrisca-se dizer, em uma certa forma de recolonização.

Nos termos de Wanderley Guilherme dos Santos, *“A se somar às guerras coloniais (colonizadores versus colonizados) dos séculos XIX e XX, os ‘expurgos’ e as guerras de anexação dos últimos sessenta anos será possível falar em democídio, superior ao genocídio. Adicione-se a revolução telemática, a realização sob forma de e-mail da alegoria ‘nunca te vi, sempre te amei’ e a uniformização dos padrões de consumo, e obteremos a mais simplória tradução do polissêmico ‘globalização’, internacionalização de conflitos e hegemonia Coca-Mac Donald’ s”*. (1999: 165)

Essa confusão de fronteiras, valores e paradigmas sócio-econômicos e, na verdade, o consenso dos conceitos obtidos a partir de um olhar crítico sobre essa fase acirrada do capitalismo chamada globalização. Ao se pensar historicamente o processo de sua consolidação temos, a confirmação de que ele está pautado em bases ideológicas, como seu “pai” o capitalismo. Para Peter Beilharz (1999), que analisa apropriadamente as dimensões históricas da globalização, enfatizando uma abordagem também política do processo e não só estritamente sociológica, *“(ela) é a mitologia organizadora que substitui a da modernização nacional-popular, (seria) um mito em ambos os sentidos, uma fantasia manipulada e projetada e uma maneira de organizar um projeto, de implementar uma política ou uma economia política.”* (1999: 180)

O autor trabalha com duas argumentações, uma de Saskia Sassen e outra de Paul Hirst, sobretudo porque esses dois autores enfatizam a globalização como uma política que se contrapõe à social-democracia, ao bem-estar e à cidadania. Nesses termos, tanto para um como para o outro, a globalização seria um imperativo politicamente construído.

Para Hirst, historicamente, vivemos num sistema nacional e internacional, trabalhamos num mundo em que as finanças, mais do que a produção, são essencialmente globalizadas. Então, o argumento de que a crise de governabilidade decorre da “necessidade de globalização” é falso. A base de seu raciocínio é pensar a social-democracia (bem estar, cidadania) como estratégia nacional, ou seja, local para resistir a processos globalizados na economia e cultura, por exemplo.

Beilharz nos chama a atenção para o fato de que a globalização viria no bojo da trajetória de desenvolvimento da sociedade moderna, sobretudo se olharmos para os três fortes pilares do Projeto da Modernidade: ciência, razão e tecnologia. Esta última tem sido a grande base de avanço da globalização nas esferas financeira, econômica e tecnológica e de um novo tipo de modelo social, chamado sociedade da informação. Nessa perspectiva, não é difícil identificar que o projeto de desenvolvimento moderno, a partir dos anos 70, foi substituído pelo da globalização.

Aqui vale lembrar a consideração de Boaventura de Sousa Santos (1999) de que a modernidade, ao permitir o equilíbrio dos princípios de regulação social e emancipação, acabou por rever o projeto dessa em prol da estratégia da regulamentação, conceitualmente divergente da idéia de regulação, como veremos adiante.

A idéia de regulação é traduzida como reivindicação da modernidade e como pré-condição de renovação ou democratização apropriada para pensar numa certa engenharia social capaz de frear as ambições e devastações do mercado. A grande questão que se impõe aqui é a de que “(...) *desregulação caminha junto com a globalização, e a dificuldade da irreversibilidade, aqui, não é tanto o fato de que a re-regulação esteja fora do nosso alcance, mas sim a de que estamos perdendo a base fiscal e cultural para a sua retomada.*” (1999: 199)

A política econômica da globalização oprime a social democracia, a solidariedade social e os paradigmas de bem-estar nos Estados e a própria cidadania. “ *Então, o*

argumento minimalista de que o bem-estar não gera por si mesmo a cidadania, mas de que nós não podemos imaginar regimes de cidadania realizáveis sem bem estar e Estados de bem estar social. Se os Estados de bem estar social institucionalizaram a desigualdade, eles também a reconhecem e regulam.” (1999: 201) Ou seja, por mais equívocos cometidos dentro da perspectiva da atuação do paradigma do bem-estar-social nos Estados, houve ganhos significativos do ponto de vista da cidadania, igualdade e da democracia, apesar do acirramento das práticas mercantilizadas do consumo, das práticas capitalistas da globalização e do neoliberalismo que, de fato, acabaram por ameaçar e até mesmo a arruinar com as conquistas reivindicadas desde a formação do chamado Projeto da Modernidade e essa perspectiva que norteia a consideração feita por Boaventura de que esse projeto não foi cumprido e quando muito foi excessivamente efetivado em pontos e áreas isoladas.

Na verdade, esta relação entre projeto da Modernidade e globalização tem o intuito de identificar essa como um estágio de certa “perfeição” do paradigma moderno. A esse respeito Gabriele Muzio (1999) nos dá uma significativa contribuição para complementar as considerações tecidas por Beilharz e Boaventura.

Para caminharmos para um desfecho, não total, mas preliminar, do que vem a ser a globalização e seus efeitos diretos na política-econômica dos Estados e atual processo de privatizações e desnacionalizações de setores estratégicos- o que nos interessa mais de perto, o macro-setor das Comunicações, em especial o das telecomunicações- entende-se que a globalização alimenta um processo de homogeneização do mundo, em suas esferas, sócio-econômica, política, cultural e tecnológica baseadas na contraposição local/global, em que tudo que se pretende local se traduz em retrocesso e as ações globalizantes estão de acordo com o próprio projeto da modernidade, que tem como uma das prioridades o desenvolvimento tecnológico. As características que se destacam desse fenômeno seriam basicamente: homogeneização do mundo, glorificação da tecnologia, supressão do Estado, desregulamentação e internacionalização das finanças.

A tecnologia não determina o atual processo de globalização em diferentes setores das economias, mas é, sem dúvida, o elemento preponderante para a estrutura que permite o avanço e efetivação de tal fenômeno. As economias globais de escala estão apoiadas nos

fantásticos aparatos tecnológicos para expandirem suas finanças e contribuir para a internacionalização do capitalismo.

O papel fundamental das finanças para o avanço da globalização é central para entendermos os avanços e efeitos desse fenômeno. E as razões que legitimam esse papel são: capacidade de adaptação perfeita das esferas financeiras ao modelo da rede que se tornou dominante com o desenvolvimento das novas tecnologias da informação e comunicação e possibilitou a formação da rede global; a versatilidade do dinheiro enquanto mercadoria; a rápida transferência de tecnologia e do *know-how* do setor financeiro do mundo; os serviços financeiros seriam a base da globalização das corporações ao viabilizarem a intermediação e a distribuição de ativos financeiros e a pesquisa.

O resultado efetivo desse quadro aponta para uma minimização da capacidade econômica do Estado, tornando-o incapaz de gerar recursos para o seu bom funcionamento, o que nos países terceiro-mundistas se traduz na nova fórmula da clássica exclusão social.

Um outro aspecto importante na relação Estado e globalização é o fato de os Estados democráticos patrocinarem altos graus de protecionismo social sem contrariar os detentores do Capitalismo. O seja, as conquistas sociais do *welfare state* se deram sob o auspício e consentimento dos capitalistas, das grandes corporações, “*portanto, se no plano doméstico a regulamentação estatal nunca privilegiou os interesses dos cidadãos mais fracos contra o forte poder das corporações, não fica muito claro o que o capital global teria a temer por parte do Estado.*” (1999: 154)

Deve-se estar atento para o fato desse processo atender à lógica da desregulamentação em prol do capital global que se traduz em interesses globais que precisam de um sistema unificado de regulamentação para simplificar suas operações, sem complicações e especificidades. Então, a alternativa encontrada é a constituição de uma superestrutura jurídica que fragiliza a atuação do Estado nacional em defesa de um governo global para atacar a suposta crise de governabilidade em países que ainda não aderiram completamente às práticas globalizadas e do neoliberalismo. No entanto, é muito forte a pressão das grandes corporações que tomam o lugar do Estado em suas tradicionais funções desde o fornecimento de serviços públicos à administração das aposentadorias.

Para tentar frear esse processo, é preciso impor, antes de mais nada, uma discussão mais sistemática sobre os efeitos danosos dessa crise de autonomia do Estado a partir da globalização que avança não só no sentido da economia, mas também da sociedade. É importante travar um debate sobre a possibilidade de se estimular a autonomia do cidadão e daquilo que representa o interesse comum, a coletividade, mesmo diante de interesses hegemônicos personificados nos atores das grandes corporações que promovem, entre outras coisas, processos avançados de desnacionalizações. Diante do que foi exposto acima, iremos centrar nosso debate justamente no aspecto do aprofundamento da globalização, como etapa importante do desenvolvimento capitalista, que promove a expansão do capital-informação, no bojo da disseminação das novas tecnologias da informação e da comunicação, o que muitos autores apontam como as bases para uma nova formação social.

1.3.2- Informação, Estado e globalização: a edificação de uma nova formação social?

A tendência generalizada à globalização, sob a égide do neoliberalismo, estimula as práticas privatizantes, na verdade, é o ponto de partida para entendermos as pressões em torno da abertura do mercado mundial, inclusive o das telecomunicações.

Assim, a globalização, que empurra os setores estratégicos da economia mundial para uma fase de reestruturações e reformas, atinge também a chamada esfera pública⁸, provocando mudanças significativas em sua estrutura, as quais, segundo Bolaño, são tão importantes quanto aquelas que ocorreram no período de passagem do capitalismo concorrencial para o monopolista, com o surgimento dos grandes meios de comunicação (rádio, TV de massa). Impõe-se nesse universo a necessidade de se compreender e salientar as contradições, a partir do avanço da globalização financeira, que alteram de forma

⁸ A respeito das modificações conceituais e estruturais pelas quais passa a esfera pública, vide o artigo acadêmico de Bolaño, “A Gênese da esfera pública global”, Universidade Federal de Sergipe, Aracaju, 1995, mimeo.

significativa a dinâmica global/local⁹, inclusão/exclusão, os paradigmas tecnológicos. A importância da comunicação diante do quadro de mudanças que se instauram no conjunto da economia mundial está na sua participação ativa no processo de reestruturação do capitalismo enquanto modo de produção, podendo acarretar novas formas de exclusão e de dominação, como alterar a reorganização dos sistemas de comando e modos de gestão.

Assistimos à proliferação de formas cada vez mais sofisticadas, a custos decrescentes, de acessar a informação, via processos de digitalização de redes e tecnologias produzidas para servir aos sistemas de transportes de dados que subsidiam a atuação de grandes organismos multinacionais e instituições financeiras transnacionais na realização de negócios. A informação em forma de tecnologia, mercadoria e dinheiro é resultado das revoluções tecnológicas e científicas, que se apoiam na transnacionalização do capital.

Nos termos de Murilo César Ramos, *“A informação - seja som, imagem ou texto em forma de bits pode agora, por meio de computadores pessoais, ser processada, armazenada e distribuída globalmente, em redes físicas e pelo ar, seja por fios, cabos satélites ou microondas”* (1998: 76).

Hoje, a economia mundial é orientada por blocos de capital transnacional, cujos interesses pelos países em desenvolvimento ou já desenvolvidos conduz à globalização dos mercados, a uma nova dimensão na divisão internacional de trabalho e a fortes pressões liberalizantes. *“(...) o papel da informação nesse processo competitivo da organização global da produção, a questão do acesso rápido e barato à informação torna-se crucial na competição”* (Dantas, 1993:39).

⁹ A esse respeito, afirma Miège: *“(...) a comunicação, evidentemente, corresponde a um movimento largamente transnacional, e eis porque não se hesita geralmente em considerar que ela participa da tendência à globalização da qual sabe-se que ela é largamente dependente da ação dos Estados dominantes e das grandes firmas multinacionais em busca de saída para os seus novos produtos; mas, se o global encontra-se a miúdo nos fenômenos que observamos na escala local (...), teríamos dificuldade em observar uma homologia de desenvolvimento entre as diferentes manifestações do local e do global; em suma, no setor das comunicações, se o global se encontra mais ou menos no local, o local não se reduz ao global; por mais pregnantas que sejam as ‘influências’ do global, elas estão longe de imprimir uma marca uniforme e uma orientação unívoca.”* (Miège, Bernard, “A Multidimensionalidade da Comunicação, em Bolaño (org.), em *Globalização e Regionalização das Comunicações*, Aracaju, 1998:06, mimeo) sobre o mesmo assunto, vide Herscovici, Alain, “O local na era da globalização: contribuição para uma análise crítica”, em *Intercom: Revista Nacional de Comunicação*, São Paulo-vol. XIX, nº 1, janeiro/junho de 1996:59-69.

Isso não nos autoriza a falar em uma “sociedade da informação”, por oposição ao capitalismo industrial. Como conclui Petit, a idéia da emergência de uma nova sociedade, pautada no desenvolvimento das TIC, uma expressão recorrente na mídia e no campo empresarial, tem um caráter de fetichização, uma vez que suas características ainda não estão claras e não se pode delinear com segurança o seu verdadeiro perfil, sendo o aspecto de exclusão das massas a única tendência que poderia ser apontada com clareza (1997:4).

Miège, por sua vez, diante das modificações trazidas com o processo de mundialização das comunicações, questiona se realmente o que assistimos hoje na economia mundial, na esfera do macro setor das Comunicações, é de fato uma revolução informacional, afirmando que

“a sociedade da informação é tão impensável hoje como ontem. Uma coisa de fato é relevar mudanças significativas e mesmo ver emergir novos paradigmas, outra coisa é concluir pela passagem a uma nova era da história das sociedades humanas, a menos que se queira reiterar os erros de alguns pensadores, retomando pouco ou muito as teses de M. McLuhan, e que fazem das modalidades da comunicação o critério principal de delimitação dos modos de produção” (Miège, 1998: 18, mimeo).

Assim, para o autor, não podemos reconhecer nas atuais modificações estruturais, econômicas, políticas e culturais, relacionadas ao campo da comunicação e da informação, o caráter essencial de perfilação de uma sociedade informacional, já que ainda vivemos sob as bases de uma economia e modo de vida fundamentado no padrão de consumo e produção industrial.

“(…) podemos certamente ter a impressão que doravante o informacional afirma sua supremacia, mas é evidentemente uma impressão enganosa. Os elementos de continuidade com a sociedade industrial capitalista não devem ser subestimados, eles permanecem muito pregnantes, inclusive lá onde a produção está em vias de automatização” (Bulik, 1997: 30).

Mas tanto Miège (1997) como Petit vêm no processo de evolução das TIC mudanças importantes no modo de vida e de produção nas sociedades. Para Miège:

“ (...) a informação e a comunicação são um elemento-chave da racionalização produtiva, tanto nas relações que se estabelecem entre firmas deslocalizadas (no Terceiro Mundo) e firmas doadoras de ordens, como na reorganização das relações entre o abaixo e o acima, entre a distribuição e as cadeias de produção, lá onde se trabalha segundo sistemas de ‘fluxos tensos’; o informacional e o industrial são aliás cada vez mais difíceis de dissociar quando a informação escapa à esfera mercantil; a informação (e a comunicação) são igualmente um meio cada vez mais utilizado para controlar o trabalho e até a vida privada; e enfim observamos uma divisão cada vez mais clara entre aqueles que dispõem das informações estratégicas e da formação, de um lado, e aqueles que executam, por outro lado, em situação cada vez mais precária e às margens da exclusão” (Miège, 1998: 18).

Para Petit, os germes para a formação da sociedade da informação estão relacionados à soma de três transformações interdependentes: a importância crescente das TIC, a terceirização de atividades e serviços, como consequência da difusão e super-utilização das TIC e o processo do saber fundamental, isto é, a necessidade de acumular conhecimentos. *“Uma sociedade da informação seria assim como um modelo particular de organização da formação e da valorização de conhecimentos e saberes. As três transformações que nós evocamos são intimamente interdependentes” (Petit, 1997:02).*

A soma dessas transformações, em qualquer caso, aponta para uma tendência cada vez mais evidente de aumento das disparidades sócio-econômicas, inclusive aquelas entre Norte e Sul, o que se percebe claramente quando observamos o movimento transnacional das firmas multinacionais para o controle das comunicações de dados transfronteira.

Nos termos de Dantas:

“Informação é poder. Informação econômica é poder econômico. Informação tem valor econômico, e a habilidade para estocar e processar certos tipos de dados pode dar a um país vantagens econômicas e políticas sobre outros países. Isso poderá levar à perda da soberania nacional, através dos fluxos de dados transfronteiras” (Dantas, 1996: 97).

A partir dos grupos transnacionais que dinamizaram o crescimento econômico de países como o Brasil, desenvolveu-se, com a expansão capitalista do pós-guerra, um segmento social formado por fornecedores e distribuidores locais e um exército de trabalhadores, ou melhor, profissionais especializados no ramo jurídico, econômico e das comunicações. Essa minoria, que surgiu a partir das corporações-redes de países centrais, passou a admitir avançados modelos de produção e consumo “*gerando algum valor-informação para o capital*”. Esse valor permeia as redes de comunicação, extensões naturais das corporações. Dantas sobre isso comenta:

“Através dessas redes, passou a fluir uma enorme quantidade de dados e informação de interesse econômico e social. Surgiu assim um fenômeno que mereceu o nome de fluxo de dados transfronteiras (FDT), que poderíamos denominar, mais abrangente, de fluxo de informação transfronteiras (FIT)” (Idem:96).

Discutindo o avanço da produção cultural na forma de mercadoria sob o auspício das exigências da Indústria Cultural na economia mundial, Bolaño convencionou que:

“globalização não é outra coisa senão o auge da internacionalização do capital monopolista, a Indústria Cultural é o ponto de partida para a constituição de uma cultura capitalista mundial que se expande, a partir de sua matriz originária (o cinema americano), fruto ela própria das possibilidades abertas pelo desenvolvimento anterior das técnicas de reprodução de que falava Benjamin” (1995:7).

Essa internacionalização do capital, de fato, abrangeu amplamente o segmento dos serviços de comunicações, em decorrência das estratégias das grandes operadoras mundiais, que deram início a pressões para o ingresso ao mercado Mundial, a partir de meados da década de 80.

Coutinho caracteriza a internacionalização a partir de três pontos:

“intenso processo de interpenetração patrimonial entre burguesias industriais e financeiras das principais economias capitalistas, a formação de oligopólios internacionais e a estruturação de sofisticadas redes globais

informatizadas de gestão, on line, dentro de empresas multinacionais”
(Coutinho, 1995:01).

A capilarização e digitalização das redes de comunicação são o cerne da globalização na esfera tecnológica, o que permite a realização de negócios entre empresas em tempo real.

Depreende-se de tudo o que foi exposto acima que o fator tecnológico é elemento que se sobressai na análise das mudanças estruturais do próprio sistema capitalista e dos diferentes setores da economia ocidental, em especial o das telecomunicações. Na verdade, as TIC viabilizam o processo de globalização. Elas deixam de ser, meramente, uma dimensão espacial da infra-estrutura para serem identificadas como “*espaço econômico da concorrência intercapitalista*” (Wohlers citado por Leal,1997:90). Essas tecnologias aceleram o processo de produção, diversificam o quadro de serviços- sofisticando-os, estimulam a demanda e impõem a necessidade (ao mesmo tempo em que abrem a possibilidade) de globalizar os serviços de telecomunicações.

Diante do concomitante avanço das TIC e da globalização que alteram o modo de produção, as relações de trabalho e comerciais- faz-se mais aparente o paradoxo desses fenômenos, porque essas tecnologias tanto causam estranhamento como fascínio, já que podem acelerar a produtividade industrial, otimizar os serviços, ou maximizar a qualidade de produtos de uma empresa e, ao mesmo tempo, retardar o processo produtivo devido à falta de adaptação dos trabalhadores aos meios sofisticados de produção. A esse respeito, Alain Rallet e Pascal Petit desenvolvem hipóteses e abordam problemáticas importantes que localizam bem os dois maiores problemas, que afetam a produtividade no setor industrial e o comércio em rede, surgidos com as inovações tecnológicas: o uso e a função social dessas tecnologias e a forma de financiamento, investimento para a sua aplicação e evolução. Como analisa Petit,

“As Tecnologias da Informação e da Comunicação podem facilitar a coordenação de planos entre os agentes econômicos e contribuir para o melhoramento da organização da produção e das trocas. Mas, elas oferecem também de agora em diante novas oportunidades para transformar consumos e modos de vida. Os formidáveis progressos da tecnologia microeletrônica

têm conduzido a uma considerável extensão do uso das TIC, dentre todos os aspectos da produção, e do consumo e de troca” (Petit, 1997:01).

É interessante e bastante apropriado quando aqueles autores discutem essas questões sócio-econômicas à luz da evolução das TIC, porque nos remetem a uma outra discussão: as condições concretas de admissão e aplicação das novas tecnologias nos setores de produção industrial e de serviços. O aspecto central dessa revolução tecnológica é a consolidação das TIC a partir dos anos 80, como importante vetor que estimula um novo mecanismo de mercado totalmente automatizado para dar conta de fluxos de informação, transportados pelas chamadas “redes inteligentes”. Diante desse mercado capilarizado de redes globais, nos termos de Petit, é imperiosa a condição de conexão das máquinas em redes, “*A numeração do tratamento e da comunicação das informações (sons, imagens, escritos) cria progressivamente as condições de uma conectividade generalizada, no meio ambiente profissional e doméstico*” (Idem:1).

Segundo o autor, a recorrência das novas TIC, sobretudo da Internet, nos EUA, têm uma penetrabilidade consideravelmente maior que na Europa, onde as comunicações por redes automatizadas são expandidas de forma ainda tímida, mas com perspectivas de amplo crescimento. A progressão do *ranking* mundial de telefones fixos, celular, PC e Internet, no período de 1991-1996, cresceu, com resultados significativos, contribuindo para o aumento do grau de utilização de meios essenciais e não-essenciais de comunicação e informação. Para ilustrar, o índice de crescimento de utilizadores de Internet por 100 PCs, em todo o mundo, no período de 1991-1996, foi de 46,3%, as perspectivas para até o ano 2001 é o aumento dessa porcentagem em 22,2% (Idem:4).

A partir de uma visão prospectiva, Petit ratifica a tendência à universalização de redes e o controle das “superinfóvias da informação”, já anunciada nos anos 80, quando se iniciou a difusão da microinformática, a partir da revolução da microeletrônica, que permitiu o desenvolvimento das TIC que, por sua vez, empreenderam mudanças no processo de produção, consumo, trocas, prestação de serviços, gerência de redes. Só o mercado mundial de TIC¹⁰, desde 1994, vem evoluindo a índices consideráveis, cerca de

¹⁰ No quadro do mercado mundial de TIC, em 1994, esboçado por Petit, revela que os EUA despontam no total de utilização de equipamentos, serviços, telecomunicações, informática e audiovisual. A Europa fica em

1.227 bilhões de dólares, sendo que 90% desse montante estão concentrados na tríade: Europa (29%), Estados Unidos (37%) e o Japão (24%). Esses números representam entre 5 a 6% do PIB mundial.

Nesses termos, assistimos à supervalorização da informação como substrato principal para alimentar as redes econômicas, traduzida também em capital. Assim interessa às grandes corporações transnacionais o controle de sistemas informativos e sobretudo da infra-estrutura que permite a transnacionalização de dados e informações.

Dessa forma, consolida-se uma forte relação entre práticas privatizantes a partir da capturação do Estado pela lógica de investimento da iniciativa privada estrangeira, cedendo às perspectivas capitalistas das políticas neoliberais e da globalização, esse processo é mais radical e acelerado em países subdesenvolvidos, como os latino-americanos.

A formação de um indivíduo mais consciente e crítico em relação à sua condição de cidadão dentro de um universo em que cada vez mais se difundem interesses privados e públicos se vê, praticamente, improvável, até porque não é tendência dessa “sociedade informacional” a inclusão e sim a exclusão desse sujeito dos espaços políticos decisórios, apesar de todo potencial democrático dos aparatos sofisticados de informação e comunicação.

1.3.3- A crise do Estado contemporâneo na América Latina: o avanço da globalização e das políticas neoliberais

É importante lembrar que a crise do Estado-nação não é uma tendência só na América Latina, mas em todo o mundo. A consequência mais preocupante que decorre dessa situação é que os Estados vêm sendo reduzidos ao menor denominador comum, que se mantém numa espiral descendente contínua. Assim, um componente fundamental da legitimidade e estabilidade do Estado-nação está desaparecendo, não só na Europa, mas em todo o mundo, desde Estados de níveis intermediário em termos de bem-estar social até os

segundo lugar. No setor de serviços de informação, especificamente, de 1988-1992, os Estados Unidos apresentam os índices de 5,0/ 6,9/ 9,3, respectivamente. A União Européia, 2,5/ 3,1/ 3,6 e o Japão, 0,7/ 1,2/ 1,3 (em bilhões de Ecu).

remanescentes do estatismo na Rússia, China ou Índia, passando pelo Estado do bem-estar social implantando nos EUA a partir das lutas sociais dos anos 1960.

Há uma nítida perda de controle por parte do Estado sobre a gestão de sua política monetária, definição do orçamento, organização de produção e do comércio, arrecadação de impostos de pessoas jurídicas e sobre o seu poder econômico. No entanto, o Estado ainda detém certa autonomia para definir regulamentações e exercer controle sobre seus sujeitos.

A redefinição do seu papel diante do acirramento de políticas voltadas para a sua minimização nas esferas econômica e social é essencial para a construção de um novo modelo de gestão social capaz de prover as obrigações básicas do ente estatal para com a sociedade. Nesse sentido, já nos debruçamos sobre o perfil do Estado do bem-estar, surgido no pós-guerra, que se traduziu numa saída para a crise de acumulação do modelo taylorista-fordista, substituído pelo padrão flexível de produção. Sabemos que esse modelo, hoje, se encontra em crise e é aos poucos subsumido por um novo paradigma de produção de bens de consumo, que nos termos de Manuel Castells, vem emergindo no bojo do desenvolvimento do modelo da chamada “sociedade da informação”.

Já fizemos uma breve abordagem das novas tendências firmadas com a instituição de uma sociedade informacional, lembramos, no entanto, que as características que identificam a vigência de uma nova sociedade em detrimento do modelo industrial ainda estão pouco claras e definidas.

É no meio social que as crises derivadas dos sistemas econômicos e de governo emergem e afetam diretamente a vida do indivíduo; então este não pode prescindir de sua capacidade de ação, como diria H. Arendt, inata ao homem, do ser social, político e solidário para enfrentar crises, tendo o Estado como o fio de Ariadne para conduzir a força reguladora e disciplinadora das atividades nas esferas econômica, social, política.

Acredita-se que, com a neutralização do poder do Estado na Economia, os Estados-nação têm se agrupado em direção a uma nova forma de governo chamada supranacional. No entanto, aqui faz-se apenas uma breve alusão à crítica fase de afirmação da necessidade política, econômica e social do ente estatal nas sociedades contemporâneas.

Um exemplo das tendências apontadas por Castells (1998), naquele trabalho, é a proposta, já recorrente em 1980, de integração de alguns Estados europeus, em favor de uma estratégia articulada pelas grandes empresas européias para fazer frente às mega corporações norte-americanas e japonesas e também interesses das elites do Estado em restabelecerem parte da soberania política comprometida em suas nações devido a uma interdependência internacional. Essa tentativa com forte impulsão empresarial e política tem a proposta tanto de reconstruir o poder estatal, como de controlar fluxos globais de riqueza, informações e poder. Essa estratégia é bastante evidente quando observamos a estrutura e o universo das políticas públicas no setor de telecomunicações¹¹. *“As telecomunicações, por sua vez, passam a ser vitais por se tratarem de área de importância estratégica no processo de reprodução global do capital e das relações de poder e controle militar.”* (Dupas, 1999: 104)

A dependência relativa que se tem em relação à rede informatizada está ligada ao fato de a sociedade contemporânea ter a sua economia funcionando à base de sistemas de informação e redes de conexão mas, em termos sociais, o que houve de fato foi um comprometimento da chamada coesão social do que qualquer outra coisa e o enfraquecimento das políticas públicas locais voltadas para fortificar a relação entre Estado¹² e sociedade, sobretudo com o avanço de políticas neoliberais.

Como vimos, a estrutura dos Estados está alicerçada em ações globalizadas que têm como base a integração econômica mundial, cada vez mais dependente das redes de fluxos de informações. O que acontece com relação à defesa da soberania nacional nos setores

¹¹ Jill Hills (1993) explica com bastante propriedade as bases sobre as quais se edificam essas políticas que são de caráter essencialmente econômico. Hills realiza sua análise sobre o processo de privatização dos sistemas de telecomunicações na economia ocidental, inclusive na América Latina, à luz do que a autora chama de poder relacional, através do qual as economias primeiro mundistas que nesse setor exercem dominação nas esferas do padrão tecnológico, modelo econômico e paradigma regulatório em relação aos países desenvolvidos, determinariam a abrangência do projeto de privatizações e desnacionalizações nos setores econômicos latino americanos.

¹² Esse Estado não se preocuparia em prover bases materiais ao cidadão, mas o incentivaria à busca da “felicidade”, a partir de estímulo a grupos de auto-ajuda. No entanto, essa forma de Estado só assistencialista parece-nos bastante improvável diante das mais amplas carências do cidadão refletidas em sua condição material, que, na verdade, determina o grau de exclusão de um indivíduo do contato com o Estado, de benefícios sociais vindos da esfera estatal e do poder de consumo, visado pelo mercado. A felicidade portanto, se traduz, antes de mais nada, em prática de políticas, de participação social, na elaboração de uma

estratégicos e nos sistemas de regulação desses setores e até mesmo da sociedade, é que os mecanismos de regulamentação e defesa de uma autonomia nacional se vêem, obviamente, comprometidos.

Nesse sentido, surge a necessidade de um Estado forte, mesmo que estrategicamente afastado de suas funções essenciais, como garantia da estabilidade social, política e econômica de uma nação. Pelo menos, é responsável por ações que procurem dar conta dessas tarefas. Mas, hoje, num contexto político e econômico do avanço do neoliberalismo, o ente estatal é cada vez mais levado a aderir às práticas de privatizações, flexibilizações, como, por exemplo, houve em setores prestadores de serviços públicos de países da América Latina e de uma forma mais moderada em países desenvolvidos.

1.3.4- As privatizações como uma tendência mundial

Diante da conjuntura que descrevemos antes sobre a imposição das políticas neoliberais e do fenômeno da globalização, nota-se claramente a dispersão do Estado social, com a incisiva crise dos Estados-nações, cuja orientação tem se dado em direção à postura de ente regulador. O que tem exigido processos de reformas do ente estatal e alastramentos das práticas privatizantes em setores importantes da economia.

Ao observarmos a natureza das privatizações em países tanto centrais como periféricos, percebe-se que antes de mais nada trata-se do resultado de um processo político que subsidia um programa de desestatizações, que tenta agregar os interesses dos atores que integram o âmbito do Estado e a esfera do mercado. Nessa relação, a linha divisória entre o público e privado é extremamente tênue.

Nesse processo, em geral, busca-se satisfazer o maior número possível de cidadãos e não apenas alguns particulares. Em princípio, um programa de privatização deve levar em consideração o atendimento a três agentes: a administração da empresa, os trabalhadores e os consumidores do serviço.

agenda nacional que privilegie a condição subumana de muitos, para desesperança daqueles excluídos, que obviamente não podem escapar do seu estado de infelicidade.

Inicialmente, gostaríamos de esclarecer que as empresas públicas podem ser privadas na forma de gestão, porque nem sempre operam sob controle público, salvo nos casos em que o Estado é o único acionista. O controle dessas empresas sob critérios gerenciais privados é interpretado como forma de maximizar lucro. Ou seja, a lógica da privatização das ações dessas empresas é a adoção de mecanismos modernos da administração privada, mas essa participação extra-estatal é, em grande parte, nacional, sem haver perigo de ampla desnacionalização das empresas públicas que prestam serviços de interesses coletivos.

A privatização não quer dizer exatamente abandono da empresa pública por parte do Estado, porque, como veremos, a seguir, o controle desse ente das atividades de setores estratégicos deve se manter e até ser ampliado, junto com a atuação da sociedade.

A prática da privatização também pode ser entendida como um processo de desvinculação do papel do Estado como administrador da empresa pública. No caso dos países europeus, esse processo se deu de forma muito menos traumática do que nos países latino-americanos, justamente porque naquelas instâncias as privatizações são efetuadas para reforçar o setor público da economia e não a pretexto de se atender a determinações de entidades financeiras internacionais e muito menos há o risco eminente de total desnacionalização.

A perspectiva de funcionamento das empresas públicas em países em desenvolvimento, como o Brasil, ficou atrelada a iniciativas econômicas não lucrativas, o que as obrigava a recorrer à ajuda financeira dos cofres públicos. O que acontecia, nos termos de Sabino Cassese (1991), é que

“Após esse financiamento, o Tesouro impôs um maior nível de controle, aumentando o peso dos elementos burocráticos e políticos nas atividades da empresa e, também, a dependência das empresas em relação ao governo; desse modo, criou-se uma situação que favorece solicitações adicionais às empresas para que atendam iniciativas relativamente não-lucrativas de apoio, promoção e auxílio.” (Cassese, 1991:80)

Para evitar tal situação, é administrativamente apropriado que essas empresas tenham recursos financeiros próprios para não dependerem do Tesouro e terem uma maior

independência em relação ao Governo. Muitas empresas públicas têm passado por privatizações parciais para garantir essa certa autonomia financeira e decisória, mas não é uma técnica usualmente utilizada no caso latino-americano.

Além do peso do governo nas empresas públicas, um outro aspecto que incentivou as práticas privatizantes foi o imperativo do desenvolvimento tecnológico que permitiu a coexistência de empresas públicas e privadas. O exemplo da indústria de telecomunicações é bastante elucidativo para comprovar essa relação.

Segundo Cassese, as privatizações nesse setor não foram determinadas pela incompetência das empresas públicas, mas pelo desafio de se efetivar uma divisão de trabalho entre essas e aquelas privadas, além, de erradicar os chamados monopólios naturais. No entanto, esse argumento não se adequa apropriadamente ao caso das empresas públicas latino-americanas, sobretudo porque a principal base do discurso privatizante era justamente a defasagem tecnológica das telecomunicações, a falta de investimento estatal no setor, ao ponto de torná-lo, assim, inoperante, com grande margem de demandas reprimidas.

Um outro ponto que favorece as privatizações é a certa resistência que as empresas públicas apresentam diante de grandes reformas administrativas que buscam modernização e sobretudo desburocratização.

Mas o cerne do debate dos processos privatizantes é o redimensionamento de dois entes fundamentais para se estabelecer uma nova ordem de funcionamento das empresas pertencentes aos seus setores: Estado e o mercado.

O primeiro passa da condição de proprietário para ser regulador, sobretudo na tarefa de corrigir as “falhas do mercado”, defender o interesse público e garantir o cumprimento de metas de prestação de serviços aos usuários, estabelecidas pelo próprio órgão público vinculado ao setor. Nos países centrais, esclarece Cassese:

“O Estado está presente, mas de uma maneira diferente. O que parece um ‘reco’ do Estado quando se examina apenas a estrutura de propriedade das firmas transforma-se em um novo método de organização e ação por parte do Estado quando se considera o conjunto das atividades do poder público. O ‘Estado Positivo’ transforma-se no ‘Estado Regulador’” (1991: 91).

O Estado¹³ nesse processo também possibilita, além da regulação, a integração política ou administrativa da “gerência pública”, o que vai explicar, por exemplo, processos de desregulamentação nos EUA e privatizações na Inglaterra e no Japão e a manutenção da Administração Pública Direta em setores estratégicos desses países e dos latino-americanos, até pouco tempo.

O mercado, por sua vez, ganha mais espaço nos setores privatizados e também começa a ditar regras, mas é alvo de fiscalização pelos aparatos de regulação, engendrados em nível do ente estatal. É importante enfatizar que o ato de privatizar as empresas públicas requer um cenário antecedente que demonstre um setor privado desenvolvido e um mercado financeiro forte.

Um setor público forte, como podemos identificar no Brasil, sinaliza que o empreendimento privado não é a única salvaguarda para o desenvolvimento econômico e social do país, mas comprova que o caráter público das empresas não impede a sua incisiva atuação na economia do país, sobretudo no caso daqueles em desenvolvimento. Foi possível, a partir da importância do setor público brasileiro, especialmente no período militar, conquistarmos uma certa posição de destaque em alguns setores estratégicos com a superação de um certo atraso relativo em relação às economias centrais.

A presença do ente público serviu, em muitos países em desenvolvimento, inclusive aqui, para “moralizar” o mercado e o universo das empresas públicas em relação à atuação do capital estrangeiro. Para Cassese, esse é um bom argumento para explicar a falta de êxito das privatizações em países periféricos, em fase de desenvolvimento. Na perspectiva desse autor, as privatizações trazem problemas novos para substituir os velhos e ainda explica:

“Enquanto as empresas públicas apresentavam problemas de controle ‘interno’, as privatizações criam problemas de controle externo. O problema da autonomia dos ‘administradores’, do setor público é substituído pelo problema do acesso dos detentores do poder público às informações a respeito da conduta

¹³ Outro aspecto que envolve o ente estatal é a sua situação assimétrica em relação ao mercado. Os dois entes ocupam instâncias diferentes que se referem à dicotomia clássica público e privado.

das firmas privatizadas. A pressão efetivada pelos funcionários das empresas públicas é substituída pela pressão dos consumidores solicitando ao Estado que os defendam em suas relações com as empresas privatizadas.” (Cassese, 1991:93)

As privatizações devem ser consideradas de acordo com o contexto e conjuntura apresentados por cada economia em seu país que adota essa técnica ou como forma de tornar mais eficientes e lucrativas as empresas ou como forma de responder às pressões tecnológicas e ao endividamento externo. Pode-se dizer que até agora, sobretudo em relação aos países periféricos, as privatizações não ocasionaram o fortalecimento do setor privado local.

Na Inglaterra, por exemplo, o objetivo da privatização foi a expansão da propriedade de capital, a partir da democratização e revitalização da economia¹⁴. No Brasil, entretanto, o programa de privatizações não ampliou a propriedade, apenas transferiu-se as concentrações de riqueza e de poder do governo para alguns poucos indivíduos ou empresas privadas, como veremos mais adiante.

1.3.5- O papel do Estado diante das privatizações

Tanto no universo dos países centrais como no dos países em desenvolvimento, a questão crucial é o reposicionamento do Estado e sua postura crítica e atuação incisiva diante da perspectiva do abuso do capital privado nacional ou estrangeiro no âmbito em que convivem interesses, estruturas institucionais pública e privada.

Na concepção de Habermas (1999), na conjuntura sócio-econômica e política atual, influenciada pela globalização e privatizações, o Estado não pode mais agir sozinho, não tem mais condições, mas deve unir-se à sociedade civil para construir políticas públicas de intervenção político-social no desenvolvimento econômico do país.

¹⁴ Como demonstra Peter Young (1991), de maneira geral, na Grã-Bretanha, são três os métodos principais de privatização que levam à ampliação da propriedade: venda ao público em geral por meio de oferta pública, venda à administração/empregados da empresa em questão e venda aos usuários/consumidores do serviço.

No entanto, o ponto fulcral de sua preocupação nesse cenário é de fato em relação à efetividade do controle de Estados nacionais sobre o “poder destrutivo” do capitalismo e sobretudo de seus avanços numa escala global, diante da imposição do mercado.

As práticas privatizantes nesse contexto estão associadas à aceleração dos movimentos universais de capital e a avaliação imperativa das posições nacionais por meio dos mercados financeiros, ligados globalmente em rede. Esses fatos explicam porque os atores estatais hoje não constituem mais os nós que emprestaram à rede global de relações de troca a estrutura de relações interestatais ou internacionais. Hoje, são antes os Estados que se acham incorporados aos mercados e não a economia política às fronteiras estatais.

Nesse universo, o mais importante a considerar é a conformação de um Estado cada vez mais alicerçado na interdependência entre economia e sociedade mundiais, o que estimula o processo de perda de sua autonomia e capacidade de ação.

Compartilhamos com a preocupação de Habermas com os prejuízos que afetam as bases democráticas do Estado contemporâneo. Diante do processo de privatização de poder do ente estatal o autor enxerga o problema, baseado em três pontos: a) a perda da capacidade de controle estatal; b) crescente déficits de legitimação no processo decisório e c) progressiva incapacidade de dar provas, com efeito legitimador de ações de comando e de organização.

A autonomia do Estado fica comprometida à medida que esse ente deixa de ter o controle das esferas de poder e das ações no âmbito político e econômico que se estabelecem em suas próprias fronteiras, seu poderio tem que se destacar internamente, aliado a forças sociais, para intimidar poderes hegemônicos que vêm de outros Estados e tentam suplantar as estruturas de Estados nacionais menos fortes.

Um outro ponto refere-se à carência democrática de legitimação, ou seja, há um grande desequilíbrio, quase sempre, entre as decisões tomadas entre aqueles que são capacitados para resolver e decidir sobre situações e temas específicos e aqueles que são afetados por tais processos decisórios. O fato de alguns agentes estarem tecnicamente capacitados para julgar e implementar e tomar decisões não pode invalidar as opiniões vigentes que circulam no âmbito da sociedade.

O terceiro ponto traduz-se em certa restrição da capacidade interventiva, mecanismo utilizado pelo Estado para assegurar uma política social legitimadora. Podemos nos referir aqui a criações de autarquias para subsidiar o ente estatal na tarefa de cuidar de determinados interesses de setores estratégicos, inclusive o órgão desfruta de certa autonomia para deliberar normas e leis e não criá-las.

Nos termos de Castells (1998), na verdade seria a “defesa da política do domínio público”, sem pregação pela contraposição entre Estado e mercado. A proposta é um novo tipo de Estado que não seja o único provedor de soluções de problemas e carências sociais, mas um agente que não deixaria de fornecer bens e serviços essenciais. Então, não se trata de termos um Estado cujas intervenções sejam limitadas, mas de um ente estatal que há muito necessita passar por uma reforma, e que se aproxime mais da sociedade e se comprometa com as grandes questões sociais.

1.4- O fenômeno das Agências Reguladoras: o pioneirismo do modelo norte-americano

A medida fundamental que vem a partir das privatizações de setores que prestam serviços públicos é a elaboração de novos mecanismos de controle e regulação de serviços públicos, assim como a criação de fronteiras normativas que definem os espaços e situações de atuação dos entes reguladores e o órgãos de defesa da concorrência, quando se trata de infrações a preceitos econômicos que regem os mercados. Estes são povoados por agentes múltiplos e cada um desses tem variadas condições de concentração de mercado, o que passa a exigir uma complexa estrutura regulatória, tanto para resolver problemas de falhas de mercado e situações de monopólio, quanto garantir que sejam atingidos os objetivos das políticas setoriais para o desenvolvimento dos serviços públicos¹⁵.

¹⁵ “É importante identificar quais serviços constituem essencialmente serviço público, cuja prestação constitui um dever do poder público, que nesses termos o transfere por meio de um contrato de concessões, e detectar quais serviços são de natureza não pública, apesar de estarem aos primeiros associados por questões operacionais ou de organização da prestação dos serviços.” (Silva, Carlos Eduardo Souza e, 1997: 120)

Nos termos de Carlos Eduardo Souza e Silva (1997), política setorial se traduz em atividade de responsabilidade dos órgãos ministeriais setoriais. A sua principal função é definir as necessidades de investimentos e sua distribuição regional e por tipo de infraestrutura; também permite definir novas concessões a serem licitadas ou objeto de investimento das concessões em vigor, de natureza pública ou privada da exploração dos serviços, das metas de universalização dos serviços de caráter público e, portanto, de fonte de recursos compensatórios (como o recurso do subsídio cruzado); e também dar conta de políticas tecnológicas.

Outra preocupação recorrente com a instauração de novos marcos regulatórios é a modelagem e estruturação de mercados que buscam definir eficiência de mercado, impacto fiscal, atração de investimentos privados, equilíbrio entre atores envolvidos, manutenção de controle sobre operações críticas para a coordenação do sistema, no intuito de otimizar o funcionamento do setor. A regulação, nesses termos, diz respeito a ações ligadas ao funcionamento dos novos mercados e à preservação dos objetivos gerais definidos para as políticas setoriais. (Cf. Silva, 1997: 120)

Neste trabalho, o termo agência é empregado como instância decisória para administrar um universo de interesses difusos que geram conflitos entre interesses privados e públicos.

1.4.1- Breve Histórico das Agências Reguladoras

O fenômeno de “agencificação” na economia ocidental surgiu no bojo do desenvolvimento capitalista, nos Estados Unidos, na década de 30, do século XX, durante o governo Roosevelt. Esses agentes foram criados para subsidiar 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 despreendimento em relação ao ente estatal e até mesmo ao mercado.

Naquele país, falar em Administração Pública 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.

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. Pode-se falar de quatro modalidades de agências: as reguladoras, as não reguladoras, as executivas e as independentes. Mas, todas essas, nos Estados Unidos, foram submetidas às limitações da Lei de Procedimentos Administrativos, de 1946, cujo intuito era estabelecer normas padronizadas de procedimento, em prol dos administrados.

As agências reguladoras desfrutam de poder normativo e têm atuação administrativa autônoma. No segundo tipo de agência, se enquadram aqueles órgãos que não têm competência normativa; submissas ao Congresso, eram, em geral, prestadoras de serviços sociais.

As agências executivas se caracterizam por seus dirigentes poderem ser livremente destituídos pelo Executivo. Aquelas consideradas independentes são as que desfrutam de maior estabilidade e os seus dirigentes só podem ser depostos de seus cargos mediante lei.

Um dos pontos que identifica o sistema regulatório adotado nos Estados Unidos é que as agências foram criadas na perspectiva de se constituírem em agentes altamente especializados em suas áreas de atuação e neutros em relação a realização de política, cabendo a elas apenas implementá-las, em seus devidos setores.

No início, cada agência estabelecia as normas sobre seus procedimentos decisórios até ser instituída a Lei de Procedimentos Administrativos. Mas, essa Lei não foi considerada eficiente diante das novas demandas. Assim, surgiram outras leis, entre as quais, algumas que enfatizavam a transparência e a participação do cidadão no processo decisório encabeçado pela agência. Mas, na verdade, ampliou-se o controle judicial sobre os atos das agências.

O dever primordial da Administração Pública de proteger o interesse público ficou comprometido diante da defesa de interesses setoriais. “*A complexidade dos novos*

interesses e dos problemas sociais não condizia mais com a idéia de especialização estrita das agências, os novos interesses exigiam conhecimentos multidisciplinares.” (Di Pietro, 1999: 136)

Diante desse universo, pode-se relacionar alguns pontos que dificultaram a exacerbação da ação reguladora das agências, no contexto norte-americano, são eles: 1) A desregulamentação, adotada a partir do governo Reagan, passou a ser apreciada pelos Tribunais sob o ponto de vista da razoabilidade. Ela não é considerada válida se a norma a ser revogada é considerada efetivamente necessária para proteger o cidadão; 2) A atuação do presidente da República através de ordens executivas e; 3) o controle também parlamentar, as agências tinham que comprovar a relação custo-benefício. (Cf. Di Pietro, 1999:137)

Para tentar resolver o problema da ossificação do procedimento regulatório nos Estados Unidos foi criada, em 1990, a Lei sobre Negociação de Regulamentos, codificada na Lei de Procedimentos Administrativos. Esse novo aparato jurídico permitia aos titulares de interesses afetados pelo regulamento participarem de sua elaboração.

De acordo com Dorda, citado por Maria Sylvia (1999: 139), um dos pontos marcantes da nova técnica é que ela permite a adoção de regulamento pactuada que *“reflete um processo decisório em que se produzem transações e acordos entre os diversos interesses afetados, mais semelhante aos mecanismos de adoção de decisões por parte do legislador do que ao modelo judicial que havia sido imposto tradicionalmente no funcionamento da Administração Pública nos EUA. Não obstante, dado que somente os interesses que estejam organizados e decidam participar gozam de uma possibilidade real de influir na definição do interesse público, poderia falar-se de uma certa ‘privatização’ da intervenção administrativa.”* (idem:ibidem)

Di Pietro, ao traduzir as considerações daquela autora, diz que a definição de interesse público fica a cargo dos particulares diretamente afetados pelo regulamento. Na verdade, a iniciativa privada é quem passa a formular a política pública e selecionar a informação relevante, deixando muito pouco para a Administração Pública fazer.

No país de origem do processo de agencificação, esse ente regulatório é visto como forma de atenuar o encargo do Estado em regular alguns setores estratégicos da economia e

hoje se depara com o esgotamento de seu modelo e este vê-se, obviamente, desacreditado e não consegue afastar o Executivo do âmbito decisório e, menos ainda, a influência do mercado.

“A idéia de neutralidade da agência, não inteiramente abandonada, foi acrescida da idéia de necessidade de juízos políticos de valor. Cresce a desconfiança em relação às agências, exatamente pelo fato de, tradicionalmente, atenderem a interesses e pressões de grupos determinados.”

(Di Pietro, 1999: 136)

O desafio histórico das agências reguladoras nos Estados Unidos, desde a primeira metade do século passado, é aquele enfrentado pelo Brasil hoje, após a criação de estruturas reguladoras para arbitrar o universo de prestação de serviços públicos pela iniciativa privada.

No que nos interessa mais de perto, as novas formas de controle definidas por aparatos regulatórios estabelecidos após práticas privatizantes, que buscam aproximar Estado, mercado e usuário, são de fato o foco deste trabalho. No entanto, antes de falarmos especificamente de um controle que permita a dinâmica desses três entes, vamos, antes, tratar das agências reguladoras como estrutura fundamental para promover a fiscalização e defesa de interesses públicos no que se refere a setores estratégicos desestatizados. Acreditamos que as perspectivas de atuação dos órgãos reguladores setoriais só podem ser consideradas a partir de aspectos institucionais.

1.4.2- Variáveis estruturais e institucionais das agências reguladoras

Para compreender os fenômenos da “agencificação” e da regulação, a partir de uma certa perspectiva histórica e analítica-descritiva, destacamos cinco categorias de variáveis nesses processos: 1) a origem do modelo adotado para as agências, 2) sua estrutura normativa, 3) manutenção de um quadro de funcionários estável para evitar a “assimetria de informações”; 4) capacidade de arbitrar conflitos entre os atores e 5) inserção político-

institucional em uma ordem mais geral de agência com funções regulatórias e fiscalizatórias distribuídas tanto no poder Executivo quanto no Legislativo e Judiciário.

Tanto o primeiro ponto como o segundo nos remetem às modalidades de estruturas jurídicas e normativas baseadas em padrões hegemônicos de agências reguladoras que vêm dos países centrais e são adotadas em países periféricos que passaram recentemente por processos de privatização e re-regulamentação.

O terceiro ponto refere-se à necessidade de se manter um quadro fixo de técnicos para que esses vivenciem as experiências do ambiente regulatório e possam acumular conhecimentos e adquirir cada vez mais capacidade para atuar no processo de regulação do setor. Geralmente, as decisões estão pautadas em considerações técnicas, de viabilidade econômica e jurídica. No entanto, há, por outro lado, a possibilidade de formação de um corpo de funcionários “tecnocráticos” que, dotados de experiências e conhecimentos pelo tempo de permanência em seus cargos, oferecem risco de serem capturados pelo mercado, sobretudo na prática das audiências públicas, a partir do contato com a exposição direta das demandas do mercado.

O quarto e quinto aspectos dizem respeito à necessidade do equilíbrio de atribuições entre os entes regulatórios setoriais e os órgãos de atuação mais generalizada, que acompanham o comportamento dos mercados e sua atuação econômica, defesa do consumidor e proteção dos direitos reservados aos usuários. O que se propõe, no entanto, é que haja uma espécie de cooperação entre as agências reguladoras e as entidades regulatórias mais abrangentes e a delimitação dos papéis do poder concedente e do poder regulador, a partir da instituição de mecanismos que possibilitem um controle mais amplo dos serviços públicos, contando com a contribuição do usuário cidadão.

Ainda, podemos contar como instrumentos que servem de norteadores para analisar a estrutura e atividades das agências reguladoras quatro dimensões: independência decisória, independência de objetivos, independência de instrumentos e independência financeira.

A independência decisória consiste na capacidade da agência de resistir às pressões de grupos de interesse de curto prazo, evitando que a nomeação e demissão de dirigentes,

associados com a fixação de mandatos longos coincidam com o ciclo eleitoral¹⁶. Esse aspecto também remete à autonomia das agências.

“A autonomia da agência regulatória atende principalmente o objetivo de contornar as demandas de grupos sociais que chegam à agência regulatória pela via governamental, seja por meio de coalizões no âmbito do Poder legislativo, seja pela interferência direta de órgão do Executivo. Conceder autonomia à agência regulatória atenua as demandas canalizadas pelo Legislativo e Executivo, ampliando, porém, a possibilidade de ação direta dos grupos de interesse sobre a agência. Quais seriam, então, os ganhos da autonomia? Seriam decorrentes do fato de que, em uma demanda direta, a agência regulatória posiciona-se com independência, mesmo que ainda possa ser suscetível à corrupção.” (Farina, Azevedo, Picchetti, 1997: 63)

Entende-se por Independência de objetivos a escolha de objetivos que não conflitam com busca prioritária do bem-estar do consumidor. A Independência de instrumentos traduz-se na capacidade da agência escolher os instrumentos de regulação, em especial de tarifas, de modo a alcançar os seus objetivos da forma mais satisfatória possível. Por último, a independência financeira diz respeito à disponibilidade de recursos materiais e humanos suficientes para executar atividades de regulação.

“A independência funcional, que deve ser assegurada como pressuposto para que o órgão possa desempenhar com autonomia suas funções, evitando a influência política na gestão da entidade, pode ser viabilizada através da garantia da estabilidade e inamovibilidade dos diretores e dos métodos de escolha e destituição desses dirigentes, e até pela autonomia financeira, com geração de recursos próprios, mediante exigibilidades da taxa de regulação ou de fiscalização, instituída na própria lei de criação do ente regulador.” (Luiza Moraes, 1997: 21)

Na verdade, a questão fundamental que envolve o desempenho da agência é sua independência real e legal que é determinada pela dinâmica dos entes: governo, mercado e

¹⁶ Conforme texto elaborado pelo BNDES, em 1996, citado por Luiza Moraes (1997).

a própria agência. A independência de instrumentos do ente regulador fica comprometida na medida em que essas estruturas não decidem sobre tarifas. No caso da Anatel ficou estipulado que, nos três primeiros anos de existência da agência, as tarifas serão reajustadas e revisadas pelos ministérios aos quais estão vinculadas.

A independência decisória é determinada pelo processo de nomeação de seus dirigentes, aqueles que não tenham vínculo com o mercado e tenham competência técnica e especializada para assumirem seus cargos. Já a independência de objetivos também encontra-se associada à escolha apropriada de seus dirigentes e a definição de uma agenda de prioridades que devem estar pautadas na otimização dos serviços públicos prestados pelas operadoras e a satisfação do usuário.

No tocante à independência financeira, entende-se que as agências devem ter receita própria, vinda de fundos específicos, do pagamento de concessões e de taxas que as novas prestadoras pagam para formação de fundos¹⁷.

1.4.3- A trajetória do Estado como ente regulador no universo de prestação de serviços públicos

¹⁷ Por exemplo, a Agência Nacional do Petróleo, não desfruta desse tipo de autonomia, porque basicamente depende de dotações do Orçamento Geral da União.

A regulação diz respeito ao estabelecimento de regras, sejam provenientes do poder Legislativo ou Executivo. Já regulamentar significa ditar regras jurídicas, provenientes exclusivamente do Poder Executivo. O poder de regulamentar é exclusivo do Chefe de Estado, conforme estabelece o art. 84, IV, da Constituição Brasileira de 1988.

Assim como desregular quer dizer aparato ora utilizado para a reforma do Estado, no sentido de permitir maior flexibilidade na atividade da iniciativa privada, diminuir a intervenção estatal nas liberdades do cidadão. Na concepção liberal, a desregulação, na verdade, se traduz na neutralização da competência regulatória desses entes. Tal medida tem sido intensamente praticada desde os anos 80 do século XX, com os governos de Reagan (EUA) e de Thatcher (Inglaterra).

A desregulamentação, como lembra Aguillar, é somente uma nova forma de regulação e não menos política do que qualquer regulação normativa concentrada. Trata-se de uma desconcentração regulatória normativa em seu grau mais elevado.

Não é, no entanto, nocivo ao ambiente regulatório o aspecto da descentralização, até porque o Executivo historicamente cometeu alguns excessos ao ser o único agente regulador de serviços públicos, servindo a interesses patrimonialistas; no entanto, pode-se temperar essa desconcentração com a participação do Estado e da população, pois sabemos que o mercado tem seus mecanismos próprios para influenciar o exercício desse controle.

É preciso ainda lembrar que o direito, os regulamentos e as regras incrementadas e/ou apresentados pelo Estado têm papel fundamental na difusão e gênese das formas institucionais fundamentais, que permitem, por exemplo, a tarefa da gestão, regulamentação de regras e normas.

O modo de regulação ao qual nos referimos é aquele que reúne os procedimentos e comportamentos individuais ou coletivos, com três funções: 1) reproduzir as relações sociais fundamentais através da conjunção de formas institucionais historicamente determinadas; 2) sustentar e gerir o regime de acumulação em vigor; 3) garantir a compatibilidade de um conjunto de decisões descentralizadas, sem que seja necessária a interiorização dos princípios de ajustamento do sistema como um todo por parte dos atores econômicos.

No entanto, esse esquema não negligencia a existência e atuação de uma certa autonomia das estratégias individuais, nem mesmo nega a heterogeneidade dos comportamentos no interior de um mesmo conjunto de formas institucionais.

O objetivo deste trabalho não é traçar um esboço do quadro de definições sobre regulação. Apenas realiza-se um esforço para situar o termo regulação como elemento que supõe o equilíbrio e o ajustamento de um sistema e ambiente onde se deparam interesses divergentes e ainda sofre a influência e interferência do agente regulador Estado. E ainda defender que todo modo de regulação estabelece um modelo de gestão, um modo de produção, uma base de articulação entre forças endógenas e exógenas ao sistema de acumulação de capital, limita ou alarga as intervenções do Estado na economia e a dinâmica das forças sociais em relação ao mercado e às instituições públicas-estatais.

Em linhas gerais, a regulação pode ser caracterizada, para fins deste trabalho, pela intervenção de uma agência governamental nas atividades de uma firma. Essa intervenção, por sua vez, pode ser externa (controle de preços, etc) ou interna (influência sobre os esquemas de incentivos dados aos administradores, nos atos decisórios sobre emprego, etc).

A empresa pública, nessa perspectiva, não é exatamente alvo principal dessa regulação num cenário de privatizações, mas as empresas privadas, em que os acionistas privados exercem controle interno, enquanto a agência reguladora exerce controle a partir da articulação entre controles interno e externo. A chamada empresa desregulamentada é aquela que não está sujeita a controle interno ou externo do governo. Aqui, o ambiente que nos interessa é aquele que apresenta empresas privadas reguladas.

Essa regulação vem atender, sobretudo, à necessidade de disciplinar o poder do mercado, basicamente sob duas formas: introdução de um modelo regulatório e aplicação de formas que permitam um maior nível de competição no mercado.

No caso da privatização das empresas estatais, responsáveis pela prestação de serviços públicos, duas medidas foram fundamentais para evitar abusos dos entes privados: a regulação e o fortalecimento das agências responsáveis pela implementação de políticas antitrustes ou de defesa da concorrência. O objetivo comum dessas iniciativas é a indução de condições de eficiência nos mercados dos serviços de utilidade pública.

O marco regulatório pode ser dividido em dois componentes: estruturas de governança da regulação e esquemas de incentivo da regulação. O primeiro diz respeito aos mecanismos que a sociedade utiliza para restringir o poder descricionário na atividade regulatória e para erradicar problemas decorrentes do exercício da regulação. O segundo compreende as regras de precificação, com o subsídio cruzado. No que nos interessa mais de perto, vamos centrar nossa reflexão no primeiro componente, por tratar do ambiente regulatório em que pousa nossa preocupação principal: a regulação advinda da esfera social, incentivada pelo Estado.

Os dois grandes desafios que se impõem à atuação de modelos regulatórios são: a centralização da política regulatória e os arranjos para adaptar marcos regulatórios a realidades distintas. O primeiro ponto diz respeito ao grau de centralização decisória e de coordenação dos diversos interesses. O segundo aspecto compreende o risco da mera transposição de arranjos institucionais vindos de outros países se adequarem a outros setores com outras particularidades.

Esses dois desafios tornam-se ainda mais acirrados quando percebe-se que a formulação de políticas públicas é objeto de interesses variados e sua essência está em atender àquilo que seja socialmente demandado.

“A definição dos rumos da regulação de um setor é, portanto, alvo da ação de grupos de interesse. Esse quadro pode dar origem ao clássico problema da captura, em que a agência regulatória é ‘capturada’ pela ação estratégica de coalizões de agentes privados.” (Farina, Azevedo, e Picchetti, 1997: 63).

Os grupos de interesse não podem concentrar a atividade regulatória. Os meios disponíveis para evitar tal situação foram apontados no item anterior e se traduzem, resumidamente, em autonomia, competência compartilhada, decisões por colegiados e mandato do presidente e conselheiros por período limitado.

1.5-A constituição de um controle público-social para além do Estado e da esfera econômica no âmbito de serviços públicos

Diante do cenário brevemente apresentado no início deste Capítulo, em que expomos, brevemente, o processo acelerado de avanço da globalização e das políticas neoliberais que subsidiam as práticas privatizantes, a presente preocupação é identificar possibilidades de construção e efetivação de espaços públicos, enquanto locus de participação cidadã e democrática, ou seja, estruturas para conformação do controle público-social no universo de regulação de setores que prestam serviços públicos.

Neste texto, ressaltamos a percepção política, sociológica e histórica do papel fundamental do controle social como parte do processo sistêmico de regulação de setores estratégicos da economia. Porque, nos termos de Listz,

“O Estado e/ou mercado não podem mais exercer o monopólio de planejar e praticar ações sociopolíticas de interesse público deixando de fora a sociedade. Tanto o estatismo como o neoliberalismo deixam a sociedade em segundo plano. A saída é através de um pós-liberalismo, onde se tem um Estado socialmente controlado e um mercado socialmente orientado. A sociedade torna-se uma ‘esfera social-pública’, constituída a partir de idéias próprias independentes do Estado e do mercado. Essa nova esfera é não estatal e não mercantil, pois escapa ao domínio do Estado e à lógica de lucro do mercado.” (1999: 240).

Na verdade, o autor se refere à constituição de um espaço onde o exercício de cidadania, com todas as atribuições do termo, ocupe a posição de excelência. Esfera que abriga a integração mínima e construtiva de ações direcionadas ao interesse coletivo, fazendo frente às determinações e comportamentos imperativos do Estado e do mercado. Essa força que se constrói se traduz na possibilidade de efetivação do chamado controle-social. No entanto,

“É importante ressaltar que o controle social exercido através da participação popular deve ter espaço institucional para que cumpra seus objetivos. Trata-se de uma participação popular albergada pelo aparelho jurídico estatal e não meramente a manifestação espontânea dos interesses da população. É preciso organizar, institucionalizar espaços de veiculação de interesses. E isso somente é possível fazer amparando-se através do direito.”
(Aguillar, 2000: 293)

1.5.1-Controle Público e controle social: as duas faces de uma mesma Moeda

O conceito de controle público remete ao significado de controle social, este último tem estado em grande evidência nas discussões sociológicas e políticas sobre os parâmetros da reforma do Estado nas sociedades contemporâneas. O debate gira, geralmente, em torno da importância do cidadão se integrar aos processos decisórios, com atuação politicamente ativa e dotado de conhecimento para participar de debates públicos. Para isso se requer um nível bastante elevado de transparência e publicização das atividades e ações estatais.

Nos referimos, usualmente, neste texto, não ao público que remete ao Estado ou à sociedade- da qual a economia faz parte, inserida na esfera privada que abriga o sistema econômico- mas àquela esfera constituída por ações cidadãs.

“Assim, os conceitos de público e privado não se aplicam mais automaticamente ao Estado e à sociedade civil, respectivamente. Hoje é possível dizer que existem também as esferas do estatal-privado e do incipiente social-público.” (Listz, 1999: 237).

Nesse ambiente social-público se enquadram os movimentos sociais e instituições que perseguem objetivos sociais, com finalidade de beneficiar o coletivo. A partir desse entendimento, fica mais elucidativo o parâmetro traçado entre controle público e controle social. Entendemos que só a partir de um controle constituído em uma esfera social pública é possível reformar e democratizar o Estado e a sociedade e regular o mercado.

Um dos grandes desafios em se pensar na definição de controle público e sua efetividade é que não precisamos chegar a uma ação convergente entre Estado, mercado e indivíduo, como se esses entes formassem um só campo, como pretende a máxima da concepção marxista de sociedade, mas enfatizar que cada um desses entes se encontram em esferas distintas, com estruturas, atividades, perspectivas e aspirações diferentes, mas todos estão envolvidos no modelo democrático que se pretende para a gestão pública e controle de atividades que dizem respeito ao interesse público-estatal, público-social e ao privado.

Nesse contexto, há uma nítida valorização dos conceitos de cidadania, sociedade civil, democracia e esfera pública para a construção de um modelo de sociedade em que os

indivíduos (coletividade) participem mais de processos decisórios e sejam menos conduzidos por aparelhos ideológicos, em geral, representados pela mídia, manipulados pelo Estado e pelo mercado.

“A transparência e o controle social do Estado pela sociedade civil só podem ser assegurados mediante a combinação das atuais instituições com a adoção dos mecanismos de consulta, referendo, plebiscito e outras formas de participação direta (...)” (Listz, 1999: 251)

Os anos 1990 abrem precedentes para uma discussão mais larga sobre democracia e ampliação do espaço público-não estatal, sobretudo, diante da radicalização das práticas privatizantes que se incidiram sobre o público-estatal. Esse cenário, de certa forma, favorece as formas emergentes de intervenção cidadã, como o controle social.

“Nesse sentido, o espaço público não-estatal é o espaço da democracia participativa, na medida em que permite intermediar a relação entre o Estado e a sociedade por meio de novas formas de associação para a produção de bens e serviços públicos e/ou para o exercício do controle cidadão sobre a produção por parte do Estado ou dos agentes não-estatais.” (Velásquez, 1999: 263)

Nesse contexto, se desenvolvem duas instâncias dentro do público não-estatal: a produção social e o controle social, o que mais nos interessa aqui. A primeira compreende as iniciativas de novos atores não-estatais, como Ong's, fundações, associações, atuando na produção de bens e na prestação de serviços públicos. A segunda, só pode se efetivar a partir da ação cidadã, da crítica ao comportamento dos agentes público-estatais e privados. Seria um instrumento de regulação que pode ser exercido em função de interesses gerais.

Com a ampliação da esfera do controle social, vem também o desenvolvimento de mecanismos que permitem a divulgação pública de interesses particulares, corporativistas. Cabe-nos indagar, então, quais os meios necessários para a defesa e amparo dos interesses do público, que permitam deliberações públicas, a partir dos quais o cidadão possa definir temas e problemas de interesses privados e também acompanhe discussões e processos decisórios.

As contribuições para o aperfeiçoamento de mecanismos regulatórios dos serviços públicos que tenham essencialidade para coletividade devem ser pautadas na busca de uma maior representatividade popular no controle das práticas desses serviços e nos seus processos deliberativos. Um dos substratos importantes para se chegar a um nível significativo de participação efetiva do público em processos decisórios de interesse coletivo é justamente combater a opacidade das ações do Estado e das agências reguladoras de setores específicos. Então os aparatos jurídicos, como leis, regulamentos são as bases sobre as quais é possível se constituir uma ordem regulatória formada por um público não específico, mas das camadas populares. Mas para isso é preciso que haja disseminação de informações e conhecimentos para capacitar os agentes à participação de debates públicos sobre temas de interesse de todos, sobretudo daqueles que não fazem parte da esfera estatal e nem do mercado.

Na América Latina, a partir da década de 1990, com as mudanças normativas em vários países, no compasso do processo de descentralização, surgiram mecanismos que permitem o cidadão, individual ou coletivamente, exercerem um controle direto sobre a atuação dos agentes estatais e privados na prestação de serviços públicos, como conselhos, comitês de usuários, ouvidorias. Esses instrumentos potencializam a ação cidadã de participação na própria gestão pública e de processos decisórios que lhes dizem respeito.

Para Marianne Nassuno (1999), nessa recente reformulação das estruturas políticas e sociais nos países não só periféricos, como nos centrais, há uma forte propensão à criação de entidades representativas de interesses dos usuários de serviços públicos. A organização dos usuários é fundamental para a defesa de interesses sociais e sobretudo para confrontar as formas burocráticas que, geralmente, se impõem a reivindicações e contestações desses entes, ou seja, a lógica é a ação coletiva. Essa participação tem grande potencial de eficácia em eventos coletivos, em que há a possibilidade de confrontamentos de posições divergentes. Mas, é necessário um interesse concreto para haver mobilização.

A base da lógica da ação coletiva está na participação dos usuários na gestão e no controle das entidades ou representações que possam validar suas opiniões. Nesse sentido, deve-se repensar os instrumentos de gestão para o alcance de maior eficiência, já que

aqueles existentes no modelo burocrático não possibilitam resposta rápida às informações sobre os serviços prestados pelos usuários.

Nos termos de Marianne, a previsão de participação de entidades representativas do interesse dos usuários requer novos mecanismos de gestão porque enfatiza dois aspectos fundamentais que tornam inviável a atuação da instituição, de acordo com as regras rígidas do modelo burocrático: a incerteza e a necessidade de atuar de forma discricionária. (1999: 351).

Ao passo que o grau de incerteza aumenta, na mesma proporção surge a necessidade de aproximar as atividades de decisão das de implementação. Havendo o reconhecimento de que os fins, interesses e objetivos de atividades públicas não podem ser fixados por lei com precisão, dependendo cada vez mais da relação entre os poderes públicos e da colaboração dos cidadãos, o resultado é a exigência de maior discricionariedade, ou seja, forma de se prestar serviços responsável aos interesses gerais.

Nesse universo, a participação social é o meio de garantir a qualidade na implementação de políticas públicas que asseguram os direitos dos usuários. Um outro mecanismo importante para viabilizar esse controle social é o fortalecimento dos canais de comunicação entre os cidadãos e os políticos, entre a sociedade e o Estado e entre os usuários e o poder Público.

Os atores sociais seriam enfatizados como importantes colaboradores na formulação de políticas públicas e na prestação de serviços públicos. Como diria Beatriz Koher¹⁸, “*a participação cidadã é o elemento revigorante da democracia e que a plena vigência de nossos direitos só poderá ser alcançada quando os cidadãos desenvolverem atitude responsável.*” (1999: 377).

Restrepo Botero (1997), citado por Evelyn Levy (1999), observa que a participação a partir do controle social pode se dar nos âmbitos da: informação, consulta, combinação, co-decisão, planejamento participativo, controle estratégico, controle de execução, co-administração e execução. No que nos interessa mais de perto, consideramos para fins deste trabalho, as duas primeiras instâncias para a criação do controle social, por remeter

¹⁸ A autora se refere à criação de uma fundação apartidária argentina Poder Cidadão, criada para ativar mecanismos legais existentes para a defesa de direitos em questões de interesse público.

diretamente aos chamados instrumentos de controle público para a participação do usuários em processos decisórios no âmbito de prestação de serviços públicos.

1.5.2- Sociedade civil e democracia como bases para a participação cidadã

O controle social é visto comumente como forma de aumentar a capacidade de influência da sociedade sobre o Estado mas, para nós, na perspectiva deste trabalho, esse tipo de mecanismo é a base para o disciplinamento da esfera econômica e dos ambientes onde são travados embates de interesses, em que, geralmente, prevalece aquele que advém da esfera privada. Seria a conformação de uma autoridade, com base na coletividade, fundada democraticamente para regular tanto o ente estatal, o mercado, como a própria sociedade.

A cidadania é a base dessa formação, porque é nela que pousam as condições de participação pública. Ela habilita o indivíduo à ação racional e de potencial modificado, aglutina os princípios de democracia, sociedade pluralista, educação política e iniciativa.

A constituição do cidadão para o princípio do controle público é fundamental para viabilização de sua efetividade, no entanto, a reconstrução e fortalecimento do sujeito público também é decisivo para esse fim. Esse sujeito pode ser entendido com a coletânea de deliberações coletivas, adoção de decisões que afetam a coletividade. Sendo todo esse processo movido pela ação igualitária e solidária dos cidadãos que desemboca em um conjunto de conteúdos normativos. (Cf. Velásquez, Fábio, 1999: 262).

A prática da cidadania, como requer um processo de democracia participativa, é historicamente questionada. A noção de cidadão surge com a emergência do Estado burguês de direito, mas já nasce fadado a constatações, porque só exercia de fato o papel de cidadão, no sentido amplo do termo, aqueles que participavam da esfera pública política os que tinham relevância econômica e intelectual, o mesmo acontece com a esfera pública social.

Hoje, há um nítido desenvolvimento da sociedade civil que busca recuperar e consolidar o cidadão enquanto sujeito político, sobretudo com a inserção do Terceiro Setor no campo discursivo da esfera social. Segundo Núria (1998), o processo de

"despublicização" que se assiste hoje encontra nessa esfera uma probabilidade de contenção. Há também, supostamente, a participação da esfera pública no momento em que ela se amplia e recupera a sua função política, a contenção desse processo estaria nas mãos da sociedade.

É preciso mesmo empreender um grande esforço para compreender o deslocamento de funções públicas para esfera privada, sempre questionando sobre o exercício das tarefas da publicidade em seu próprio âmbito e, com isto, sobre o alcance da intervenção privada na administração da coisa pública. Sendo que, no presente texto, o que nos interessa mais de perto é abordar a intervenção pública na coisa privatizada, a partir do controle público-social.

A discussão sobre sociedade civil é bastante apropriada para partirmos para a consideração de um controle público-social. O ressurgimento do conceito de sociedade civil é tema tratado por muitos autores, entre eles, Habermas (1992), que a define como locus que abriga movimentos, organizações e associações, que são, na verdade, porta-vozes dos problemas sociais que advêm das esferas privadas e os propagam na esfera pública política.

O conceito de sociedade civil ainda nos remete ao reconhecimento de instituições intermediárias entre indivíduo, de um lado e o mercado e o Estado, por outro. Um grande desafio que a sociedade civil enfrenta é o reduzido significado da política, na sociedade pós-revolucionária que implica também no processo de "destituição da fala" (Fernandes, 1998), a partir da privatização do público, da formação do "homem medíocre" (Arendt) e da falta de questionamentos que levam os indivíduos a um estado de apatia política (Bauman). Todos esses aspectos redundam em graves seqüelas para o fortalecimento da esfera pública e do exercício do controle público –social, diante de um universo assolado por interesses privados.

A retomada do conceito de sociedade civil, a partir da década de 1980, vem no bojo, dentre outros fatores, do movimento pela remodelação das políticas do Estado do bem-estar, devido à falta de sua neutralidade, eclosão dos chamados movimentos sociais e dos processos de democratização na América Latina e no leste europeu. O debate entre os

limites de responsabilidades entre Estado e sociedade ganham uma nova tônica e nesse contexto há uma nítida valorização da esfera social.

É importante ressaltar a fundamental participação da cidadania para formação de um controle público-social. Nesse universo, então, é apropriado falar do surgimento de uma nova categoria social chamada de consumidor-cidadão e refletir sobre as possibilidades efetivadas de atuação desse sujeito no Brasil.

A constituição de uma nova categoria social representada pelo consumidor-cidadão, é possibilitada pelo surgimento e adaptação de instrumentos legais que permitem a participação desse ente em atividades relacionadas à contestação de seus direitos de consumidor e cidadão em ambientes decisórios que remetem a interesses coletivos.

Acredita-se que o aparecimento de mecanismos que possibilitem a formação de um cidadão mais consciente de seus direitos contribui para que esse não seja reduzido a um mero consumidor movido pelo processo passivo de compra e consumo, alvo do marketing mercadológico, do sistema capitalista.

Um dos aspectos que Bernardo Sorj (2000) ressalta, nesse processo de valorização do consumidor como cidadão, está relacionado à criação pelo governo de mecanismos para incentivar a ação reivindicatória do consumidor cidadão. O problema que o autor identifica é que o consumidor passa a apoiar suas denúncias e reclamações de serviços e produtos de baixa qualidade no Direito e no contexto das privatizações, esse aparato legal o autoriza a criticar os serviços públicos e reforçar o argumento neoliberal de que o Estado não tem condições de cuidar e multiplicar o seu patrimônio e muito menos prestar ótimos serviços de interesse geral.

Então, a qualidade e provisão de serviços privatizados recebe amplo apoio público. Na verdade, Sorj parte da ideologia da sociedade de consumo para justificar, em certa medida, as privatizações de serviços públicos. “(...) *a perda de autonomia empresarial das estatais afetou sua capacidade de investimento, expansão e modernização. Isso, por sua vez, levou os usuários a associar empresas de serviços públicos com ineficiência.*” (Sorj, 2000: 68).

No Brasil o aparecimento de mecanismos como o Código de Defesa do Consumidor, do Procon, da ação civil¹⁹ e do Ministério Público, órgãos que servem a interesses públicos, foram medidas fundamentais para se pensar no sujeito consumidor-cidadão. Esse novo ator sócio-político surge numa sociedade em que o Estado é historicamente colonizado por interesses privados e a fiscalização da qualidade de produtos e serviços prestados por empresas privadas e até públicas não é exatamente uma tradição nossa.

1.5.3-A construção do Controle Público: a necessidade de formação de espaços públicos

Sabe-se que o espaço público é a fonte das atividades de expressão do pensamento crítico e controle que a sociedade exerce sobre a coisa pública. Está inserido, em primeira instância, nos Parlamentos, nos partidos políticos e na imprensa, através dos quais se configura a vontade e a opinião política. Mas, no *début* do século XXI, adquire máxima importância a ampliação do espaço público, tanto porque tais instituições atualmente se revelam insuficientes para o exercício da cidadania, como porque, na medida em que a esfera pública transcende cada vez mais os limites do Estado, se requerem modalidades de controle social também se exerçam sobre a sociedade, em particular, sobre as organizações públicas não-estatais. (Cf. Bresser e Núria, 1998: 22).

A esse respeito, pode-se dizer que a formação e consolidação de espaços públicos é fundamental para se constituir esse controle público que deverá ter repercussão social, política e econômica. É preciso, no entanto, se constituírem mecanismos de participação cidadã associados à formulação e controle de políticas setoriais. Não podemos nos esquecer da ampliação de demandas por direitos à informação pública e instituições vinculadas ao

¹⁹ Regulamentada em 1985, a ação civil é instrumento para defesa de direitos difusos e coletivos e é a base para o **Ministério Público** atuar. Em 1988, o MP deixou de ser parte do Executivo e passou a ser um órgão autônomo do ponto de vista administrativo e funcional. A mudança fundamental foi a passagem do MP de defensor de interesses do Estado a guardião dos direitos de cidadania. Na verdade, foi instituído um órgão cujo poder é paralelo ao do Judiciário, voltado mais para atender direitos individuais.

controle da gestão pública. *“Com tudo isso, cresce a consciência de que a transparência efetiva da coisa pública e de sua gestão é a garantia mais concreta da democracia participativa contra a violação dos direitos públicos e a privatização da res pública.”* (Idem: 1998:24).

Controle social, na verdade, se constitui em forma pela qual a sociedade controla diretamente o Estado, em adição às formas de controle representativo clássico, como também pode ser visto como mecanismo para controlar as organizações públicas não-estatais e as entidades descentralizadas do Estado. *“A proteção do direito à coisa pública, de fato, implica em recriar o espaço público como espaço que torna possível a conexão do princípio da igualdade política como da participação dos cidadãos no que é interesse comum, qualquer que seja o âmbito em que esteja situado.”* (Idem: 1998: 25).

Nessa perspectiva, controle social também diz respeito a uma forma de regulação, fiscalização do ambiente decisório em qualquer setor da economia, cujo interesse coletivo esteja em jogo. Nos termos de Nuria Grau, o interesse público não existe de forma absoluta e, portanto, autoritária. Existe, porém, de forma relativa, através do consenso que se vai formando sobre o que constitui uma moral comum. Esse consenso parte de uma diferenciação entre o auto-interesse e os valores cívicos como fatores determinantes de motivação humana. A sociedade civilizada e a constituição de um consenso republicano e democrático sobre o interesse público são fruto da racionalidade substantiva, orientada para fins.

A dimensão política do conceito de público dado por Cohn (1974) compreende esse agente como uma forma elementar de agrupamento que se aglutina em função da controvérsia acerca de uma questão de interesse comum. A marca do público está na presença de uma questão, de uma discussão, de uma opinião coletiva. Mas, para obtenção desse compartilhamento de opiniões pressupõe-se a busca de consenso numa coletividade, ou seja, a partir da multiplicidade de opiniões individuais, chegar-se àquele resultado através do debate aberto, a partir da opinião coletiva, pública.

A própria opinião é vista como instrumento valioso para o controle social, historicamente exercido pelos governantes, guiados por interesses corporativistas, no caso

do Brasil. Foi o que subsidiou o Estado Patrimonialista que não dá vazão ao controle popular, como vimos, em ambientes regulatórios de serviços essenciais ao público.

O conceito normativo do público, desenvolvido por Habermas (1990), chama atenção para o papel desses agentes, já que é através do enriquecimento do debate público, em meio à sociedade, que esta pode exercer sua função de criticar e controlar o Estado, podendo se estender ao controle da esfera econômica, ao menos dos serviços e produtos que os atores dessa esfera prestam aos cidadãos-consumidores/usuários.

Existe de fato um ambiente difuso de controle público que se destaca sob duas formas fundamentais, as organizações que representam interesses privados e aquelas ligadas à defesa de direitos mais do que de interesses.

A discussão levantada sobre as formas dos cidadãos, a partir de suas opiniões guiadas pelo princípio do interesse comum, exerce uma função reguladora sobre as esferas política, estatal e mercadológica se deparando nos instrumentos da democracia direta e na eficácia e efetividade desses para promover o controle social do que pertence e diz respeito ao público. Para tanto, é necessário a criação de uma estrutura de oportunidades de participação cidadã que permita o controle de políticas e decisões públicas. É preciso haver a conformação do sujeito em cidadão e que este conheça seu status social e político como tal, para que se forme um público consciente de seus direitos e potencialidades de participação na administração, nos processos decisórios.

Mas, em localidades onde esse controle social foi gestado no seio do espaço público, em debates de temas de interesse coletivo notaram-se como obstáculos criados à participação cidadã que a forma e o conteúdo das informações disponíveis requer conhecimentos específicos ou ainda esses dados não são devidamente publicizados, de acordo com o princípio democrático de transparência administrativo em nível do Estado.

Outro ponto que deve ser considerado é que, dentro de uma estrutura de esfera pública não-estatal, onde o controle público se centra, não se pode descuidar da relação entre representantes e representados. Como afirma, Nuria Grau, “*a formação e o desenvolvimento do público não estatal implicam recuperar (ou criar) o controle representativo exercido pelas instâncias políticas, junto com o controle cidadão direto (além do gerencial, auto-exercido pelas agências.*” (1998:29).

Na verdade, o que se busca é a atribuição à sociedade de outros poderes políticos e sociais, além do voto e da cidadania, aguçando a histórica *res pública*. A idéia básica que norteia este texto é a compreensão aprofundada e crítica do papel do Estado contemporâneo, sobretudo no tocante à regulamentação de políticas públicas, que só pode se dar a partir da reconstituição histórica das relações entre interesses provenientes da sociedade civil e o Poder Público (Estatal). Essa análise é fundamental para visualizar as possibilidades efetivas de construção de esferas democráticas de participação pública em processos decisórios no âmbito da própria Administração Pública, ou seja, estamos de novo nos referindo à chamada esfera pública, como instância geradora de decisões coletivas e legitimadora da democracia, da sociedade civil, cidadania e do próprio controle público.

Capítulo II

2.0- A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO: O DESAFIO DA INTEGRAÇÃO ENTRE INTERESSES PÚBLICO E PRIVADO

2.1- A crise do Estado em países latino-americanos: a atuação das políticas neoliberais no Brasil

Pode-se dizer que os pilares fundamentais do neoliberalismo vêm no bojo da globalização das políticas e dos projetos que têm base em sua essência: a neutralização da centralização do aparelho estatal. Após um período de nacionalização que marcou o pós-guerra, verifica-se uma onda privatizante que fragiliza as estratégias industriais, que enfatizavam as empresas públicas como instrumentos essenciais para o desenvolvimento econômico do país. Essa medida é sensivelmente percebida com as proposições e efetivação da quebra de monopólios estatais de setores considerados estratégicos e “intocáveis” há mais de dez anos, como o de Petróleo e o das Telecomunicações.

Há uma crescente tendência à desregulamentação das atividades econômicas e sociais pelo Estado, em defesa da superficialidade do mercado em relação ao burocratismo estatal. Outra propensão é a diminuição dos gastos do Estado com o social que decorre da reversão de padrões universais de proteção social estabelecidos com o Estado do bem-estar e crises fiscais; como também desestatização, desregulamentação e a desuniversalização. (Cf. Luís Fernandes, 1998: 56)

Para Göran Therbon (1998), o neoliberalismo nada mais é do que uma *“superestrutura ideológica e política que acompanha uma transformação histórica do capitalismo moderno”* (1998: 39), que se encontra em declínio. O autor dá como pista, para evitar que ideologias como a neoliberal se consolidem, não eleger ministros da Economia como dirigentes máximos de nossos países. A segunda tese do autor diz respeito às forças produtivas que passaram a ser orientadas pela iniciativa privada. Therbon analisa o triângulo institucional do Capitalismo: os Estados, as empresas e os mercados. O

primeiro detém o poder político. O segundo tem o poder empresarial e o último retém o poder de competição.

Um aspecto importante que se sobressai ao pensar nos efeitos do “dilúvio neoliberal”, sobretudo na América Latina, são os prejuízos para o ordenamento democrático das sociedades que o adotam e passam a incorporar medidas cada vez mais restritivas à democracia representativa e ao pluralismo democrático. Em referência ao contexto latino-americano, Fernandes ressalta: “ *O neoliberalismo, aqui, se apresenta como inimigo do nacionalismo, diferentemente do que ocorre na Europa ou nos Estados Unidos. No Brasil, por exemplo, a direita abandonou a bandeira da ‘defesa da nação’, e a deixou nas mãos da esquerda.*” (1998: 57).

O afã pela democracia impulsionou, na década de 1980, na América Latina, movimentos e reivindicações por maiores níveis de democracia. No bojo da ânsia por padrões democráticos de atuação, política em consonância com o aparato público,

“um segmento importante da esquerda latino-americana aderiu a uma concepção ingenuamente otimista e ‘facilista’ da democracia, que repousa em dois supostos: a) o caráter supostamente linear e irreversível dos progressos democráticos, (...)b) a crença, teoricamente, errônea e historicamente falsa, de que a democracia é um projeto que se esgota apenas na ‘normalização’ das instituições políticas.” (idem,1998: 65).

O problema da democracia e da liberdade na América Latina, está no alto grau de desenvolvimento social, em que os pobres são indigentes e os ricos, magnatas e, nessas condições, a liberdade e democracia dificilmente são gestadas em locais com altas taxas de pobreza e miséria.

De acordo com o pressuposto liberal-burguês para a democracia, é irrelevante se o cidadão é proprietário ou proletário. Mas, segundo as perspectivas da teoria lockeana, sobre opinião pública e cidadania, só é possível pensar em cidadania para aquele que é proprietário, ou seja, o “público éclairé”, com acesso às informações e capacitado para ingressar no espaço público, local frequentado por excelência por aqueles que expressavam de forma esclarecida sua opinião, excecendo assim seu papel de cidadão, entre os séculos XVI-XIX.

Havia uma concepção instaurada de que a cidadania era restrita às classes proprietárias, mas as lutas populares que reivindicavam a democratização dos Estados capitalistas fragilizaram essa idéia convencional. Após o período da Primeira Guerra, da Revolução Russa, da Grande Depressão, de pequenas insurreições sindicais, representativas das classes trabalhistas, o Estado burguês passa à condição de “democrático”, subsidiado pelas massas. Isso vai alterar as bases conservadoras do liberalismo e o leva a adotar uma postura mais democrática, o que se traduz em uma condição, pois Capitalismo e democracia têm fundamentos e bases no mínimo incongruentes, para não dizer antagônicas.

Mas com a participação/inclusão das massas mesmo que de forma manipulada pelo poder emergente: a mídia (Habermas), o Estado capitalista se viu, obviamente, obrigado a rever a clássica questão democrática. Houve uma releitura das formas de governo e seu teor democrático, sobretudo no período pós- Primeira Guerra Mundial. Therbon lembra que, apesar dessa revisão, os princípios liberais burgueses deixavam de importar, mas “*tanto a esquerda dogmática como a direita reacionária corporativista competiam para ver quem combatia com mais afinco a herança da tradição liberal.*” (Therbon, 1996: 73).

No entanto, nenhuma nem outra apontaram até hoje para os princípios clássicos de democracia, cidadania e igualdade. Apesar disso, esses termos ainda não deixaram de ser eufemismos para fazerem parte da realidade política e social dos povos latino-americanos, embora hoje, nesses países, alguns movimentos de reivindicações e revoluções chegaram a freiar práticas políticas totalitárias, como as ditaduras militares. Diante da realidade latino-americana, que vem da sua formação histórica, baseada em imperialismos e colonizações com forte intuito de exploração, a situação do Brasil, no que nos interessa mais de perto, com relação à resistência à dominação estrangeira pelas privatizações, parece-nos um caso bastante particular, que será tratado ainda neste Capítulo.

Para Luís Fernandes (1998), uma diferença estrutural que separa um pouco o Brasil de outros países da América Latina é que aqui o processo de industrialização, via substituição de importações, deu certo. O período militar desenvolveu mecanismos para montagem de um parque industrial relativamente grande. Muito embora medidas tais como corte de subsídios, abertura comercial e reversão de políticas protecionistas tenham sido generalizadas em toda região.

Segundo Emir Sader (1998), no Brasil o período da ditadura militar se caracterizou pela prática de políticas econômicas não-liberais. O que houve naquela época foi, essencialmente, marcado pela acumulação privada nacional e estrangeira, tal prática foi apoiada num capitalismo de Estado a serviço de setores do mercado e sobretudo a consolidação de uma forte burguesia industrial. (1998:35).

Nos anos 1970, houve um crescimento considerável da economia brasileira que veio no bojo da implantação do II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND. No entanto, esse crescimento se deu sob o auspício de empréstimos externos e juros exorbitantes e esse endividamento externo foi uma das grandes causas das privatizações que se verificam não só no Brasil, mas, pioneiramente, em outros países da América Latina, como Chile e Argentina, que não desfrutam de uma situação econômica muito inferior da brasileira, mas não têm uma forte burguesia industrial como a que temos aqui.

A década de 1980, foi decisiva para a economia brasileira. Durante todo esse período, aquele setor começa a acomodar a hegemonia do capital financeiro internacional que, tão longo, desembocou no neoliberalismo que se consolida já no governo Sarney (assunto que voltaremos a tratar no item referente ao cenário das privatizações no Brasil). Mas as políticas liberalizantes no Estado brasileiro enfrentam barreiras além da forte burguesia industrial, protegida pelo ente estatal, um movimento social e político de esquerda com capacidade de resistência bem superior ao dos outros países latino-americanos. Havia um importante movimento sindical em todos os setores da economia brasileira, que se impunha como força resistente à falsa idéia de democracia e modernidade que traziam os projetos neoliberais. Mas, como observa Perry Anderson, citado por Sader (1998), “*os sucessos ideológicos e políticos do neoliberalismo também entre nós são visivelmente maiores do que os êxitos econômicos.*” (1998: 36).

O grande argumento para redução da preocupação social do Estado com o bem-estar dos seus cidadãos, de forte caráter ideológico, é justamente a crise fiscal que repercute na inflação e que, sob arrocho dos gastos sociais do Estado, reverteria a situação sob o auspício do controle da alta inflacionária. A baixa dos níveis de hiperinflação nos países produz o efeito ideológico e político favorável às práticas neoliberais.

Mas, a partir do momento em que os “resultados positivos” foram consolidados, o neoliberalismo começa a decair e entra na chamada “crise dos sete anos”. Essa fase crítica traduziu-se em déficits nas balanças comerciais e de pagamento, a desindustrialização, as crises sociais, taxas altas de desemprego, instabilidades advindas de grande abertura ao mercado internacional.

Sader (1998) afirma que as debilidades econômicas, políticas e ideológicas da esquerda e de manifestações populares esquerdistas acabaram por consolidar mais a hegemonia do neoliberalismo do que a própria força neoliberal. Mas a grande preocupação dos partidos políticos, tanto de esquerda quanto de direita sempre foi a inflação.

Há duas vertentes para o problema da hiperinflação: o arrocho salarial, seguido do desemprego e crises sociais, como proposta de direita, ou a minimização da questão inflacionária, proposta pela esquerda.

Sader (1998) considera que o neoliberalismo ainda persiste devido a incapacidade da esquerda em formular propostas para a sua superação, “*que articulem a crise fiscal do Estado com um projeto de socialização do poder, que desarticule ao mesmo tempo as bases de legitimação do neoliberalismo, entre as quais se situa, prioritariamente, a passividade, a despolitização, a desagregação social.*” (1998: 37). No entanto, o autor parece pouco otimista ao ver que as forças que emanam da direita política e das elites do país seriam agentes essenciais para uma reforma sócio-econômica no Brasil.

Mas, a grande contradição de fato, a qual o autor se refere, é o apelo pela democratização do Estado Capitalista brasileiro que expõe a sua incapacidade, até hoje verificada, de preencher o hiato entre igualdade sócio-política e desigualdade econômica, reproduzida pelas relações burguesas de produção. Então, a idéia de um capitalismo democrático esbarra em obstáculos estruturais tradicionalmente insuperáveis.

Não se pode, no entanto, fechar os olhos para os ganhos políticos e sociais de movimentos populares, da força sindical, com a emergência do chamado Estado democrático de massa, do pós-guerra, mas as reformas verificadas- como o direito universal do voto, eleições políticas- não foram o suficiente para identificar uma América Latina democrática, cujos cidadãos possam desfrutar de políticas públicas participativas,

salvo alguns casos bastante localizados (caso do orçamento participativo em Porto Alegre-RS).

O Estado social é montado em cima dessa base de demanda por mais democracia, sobretudo em países latino-americanos, onde esse ente estatal quando existiu o foi de forma bastante tímida. Como vimos, a perspectiva de um Estado Provedor, que implementa políticas públicas de amparo social é coagida pelos organismos financeiros internacionais a conter seus gastos com o social. Resultado: instauraram-se os projetos neoliberais no mundo ocidental, sobretudo em países com um grande endividamento externo, como México, Argentina, Chile e Brasil.

O que houve nos anos 1980 foi uma “direitização” do cenário político e social do Ocidente e, em seu bojo, veio o discurso apologético ao mercado e uma depreciação do Estado como ente administrativo e regulador, que não condiziria com as perspectivas das sociedades capitalistas. Ou seja, o princípio liberal da autogestão do mercado por suas forças competitivas desponta em contraposição ao Estado do bem estar-social, como vimos.

Nos termos de Therbon,

“(...) o amálgama da crise estrutural do Estado com o discurso satanizador do setor público diminuiu a capacidade deste para formular e executar políticas. A burguesia, que no passado apoiou sua acumulação privada na gestão estatal e nas políticas keynesianas, hoje se desdobra para amputar ao Estado todas suas capacidades regulatórias.” (1996: 78)

A grande estratégia neoliberal é afastar o Estado do centro das decisões, sobretudo econômicas, e torná-los não mais o agente regulador da economia, mas um dos entes reguladores, o que não seria uma involução, afinal todo monopólio tende à antidemocracia, se a direção não fosse a instauração de monopólios privados, controlados por capitais internacionais, que é antecipada por ondas de desregulações, liberalizações, aberturas indiscriminadas dos mercados e as privatizações que permitem que capitalistas se apropriem de empresas estatais e dos serviços públicos mais rentáveis. A consequência da desestatização é o aumento considerável do predomínio econômico do capital internacional e local, o que reduz consideravelmente o controle público dos recursos nacionais e facilita a atuação do setor privado. Isto é, o atendimento e preservação do interesse público se torna

cada vez mais comprometido, além disso, há uma mudança significativa na correlação de forças entre o mercado e o Estado.

“A fusão da crise fiscal com o discurso auto-indiscriminado do Estado que propagam os porta-vozes do neoliberalismo levou diversos governos da região a adotar políticas tão selvagens quanto prudentes (...) de desmantelamento de agências e empresas estatais ou paraestatais, cujos resultados, em termos da provisão de bens públicos, são até agora francamente negativos.” (Therbon, 1996:79).

O autor se refere a uma certa “morte pública do Estado” e sua consequência direta foi o reforço de sua presença em países da América Latina. O ente estatal, aliado às burguesias industriais locais e ao capital monopolista transnacional, no contexto burocrático-autoritário das ditaduras militares, tornou-se um agente econômico e político relevante. Havia naquela época a supremacia da máxima das nacionalizações, em contraposição à palavra de ordem que vigora hoje, a privatização. Naqueles anos, o Estado

“não só podia ditar certas condições às burguesias locais, mas, em uma posição que lhe permitiu- como no Brasil, no México, em parte na Venezuela- introduzir estritas regulações em seus negócios e , inclusive, ditar leis de nacionalização de firmas.” (Therbon, 1996: 80).

Essa oscilação da direção ideológica do Capitalismo afeta diretamente o Estado em suas capacidades efetivas de interferir no âmbito econômico. Disso decorreu que

“O papel retor que se atribuía à ideologia desenvolvimentista do pós-guerra foi significativamente diminuído, seus recursos e sua capacidade para executar uma política econômica soberana também. Em consequência disso, suas possibilidades de regular os mercados, neutralizar os efeitos desestabilizadores do ciclo econômico e satisfazer as necessidades sociais que requer a população foram evidentemente deixadas para segundo plano.” (idem, 1996: 80).

Mas, o autor chama atenção para que suas considerações não levem a uma defesa cega ao modelo estatal que vigorava no antigo regime social de acumulação. Apesar de atender sobremaneira às demandas vindas das classes abastadas, cumpria um papel

relevante desde a II Guerra até a instauração da crise do petróleo, enquanto o Estado intervencionista adotava políticas públicas para prover bens e serviços à população.

Após os anos 1980, por toda parte do mundo, o Estado foi alvo de amplas reformas, reestruturação econômica, seguida de desregulamentação de setores estratégicos e de atividades econômicas. O ente estatal perde algumas de suas funções legítimas de fiscalização e controle; houve uma redução do déficit público e deu-se início à chamada “cruzada privatista”, a começar pela Inglaterra e antes mesmo no Chile e, depois de meados de 1980, em grande parte da América Latina.

Um aspecto relevante e que se sobressai ao analisar os efeitos e causas dessa onda neoliberal de privatizações é o regime democrático, obviamente, reprimido por governos que privatizam a economia de seus países e tentam deter ou neutralizar a crítica e o movimento público/popular, de algumas facções sociais mais politizadas se organizam para discutir publicamente as decisões sobre desnacionalização econômica e de setores estratégicos. Nos termos de Bóron, o que se instalou na América Latina foi um

“regime democrático, que graças a políticas de ‘ajuste selvagem’ empobrece a cada ano a um número cada vez maior de cidadãos, ou que transforma em letra morta a separação de poderes, ou que neutraliza por completo os débeis impulsos participativos desde a base, pode terminar cavando sua própria sepultura.” (1996: 85).

Na verdade, esse regime acaba com a “cidadania política” conseguida pela reinstituição da democracia com a “descidadania” econômica e social provocada pelo apogeu do neoliberalismo que pode projetar uma superficial impressão de estabilidade, até que de repente se produz a “débâcle”.

Na América Latina, mesmo antes da grande repercussão do neoliberalismo, o Estado já estava ausente na área social, sobretudo apresentando um gasto público sobre o PIB bem inferior do que dos países desenvolvidos. Nessa perspectiva, Bóron contesta o argumento de que o Estado está em crise e falido devido às “exageradas” despesas com o bem-estar social. O ajuste fiscal aqui só minimizou mais ainda o gasto público sob a égide de direcionar dinheiro para o pagamento da dívida externa e para o controle da inflação.

Em resumo, como atesta Bóron, “*Não basta a estabilização monetária, a abertura comercial, a supressão do déficit público, a desregulação e as privatizações.*” (1996:99).

E ainda:

“ para o dogma neoliberal, a geração de pobreza é sinal de que se está caminhando no rumo certo. A pobreza e os sofrimentos das massas têm um significado promissor: na realidade significa que ‘as forças do mercado’ estão se movendo sem interferências e a reestruturação econômica procede tal qual se esperava, uma vez que o Estado se colocou de lado e o ‘instinto capitalista’ se pôs em marcha, livre das regulações artificiais, caprichosamente estabelecidas durante décadas por governos hostis.” (Bóron, 1996: 103).

No entanto, este fato ratifica uma grande contradição do próprio capitalismo, porque à medida que a pobreza se alarga e o desemprego cresce, uma das tendências mais provável é a diminuição do mercado de consumo, ou seja, a grande base de reprodução do sistema: o consumo. Então, a miséria deve ser regularmente administrada pelas forças de mercado, nos grandes centros de decisões e de detenção do capitalismo, no intuito de nem permitir que as economias “cativas” se tornem grandes centros de miserabilidade e nem forte economicamente para reagir às políticas neoliberais.

Nesse sentido, todo e qualquer controle das forças democráticas, neutralização da figura do cidadão e alienação das massas são medidas básicas para reproduzir o poder e a centralização do capital dominante, daí decorre a forte inserção de práticas privatizantes que fazem parte de projetos de reforma do Estado, em países cujas economias dependem de boas relações entre poderes hegemônicos.

2.2- A reestruturação do Estado brasileiro: a implementação de projetos privatizantes

Falar em reforma do Estado brasileiro e redefinição de seu papel diante do cenário da globalização, das políticas neoliberais e das privatizações que se verificam em setores infra-estruturais é começar por entender a sua formação, que remonta ao século

passado, e nas suas bases já encontramos elementos que identificam um Estado colonizado por interesses privados, patrimonialistas. Essa formação reflete a efetividade da hegemonia da classe burguesa (posteriormente da burguesia industrial), ali representada. Essa situação tem raízes históricas que dizem respeito à própria constituição do Brasil, como país e nação, cujas bases estão fixadas na exploração e não de colonização, disseminado por aqueles que aqui vieram em busca de riquezas.

O liberalismo no âmbito político, econômico e social atuou de forma incisiva aqui a partir do século XVIII, inclusive autorizando a identificação de um Estado Liberal, sob a batuta do desenvolvimento capitalista e da consolidação efetiva da classe burguesa. Mas, isso se deu de forma pioneira e incontestável no contexto europeu e norte-americano. Quando falamos de América Latina e, especificamente, de Brasil não se pode identificar aqui a existência da ideologia liberal como norteadora da atuação da classe burguesa, mas como força emancipadora num dado momento histórico, na ocasião do processo de independência do Brasil, na primeira metade do século XIX.

A consolidação de um Estado centralizador e monopolista se dá, de fato, ao longo do século XX, até desembocar numa crise de atribuições e poderes, agravada pela situação da economia liberal que exige do ente estatal, entre outras coisas, uma postura menos incisiva nos assuntos econômicos e drástica diminuição nos gastos com o social.

Hoje, pode-se perceber movimentos pela reforma do aparelho estatal brasileiro, sobretudo em suas dimensões administrativas, desde o chamado Estado Novo, nos anos 30, cuja maior referência é o Governo Getúlio Vargas, até a instauração do atual Governo de Fernando Henrique Cardoso, iniciado em 1995.

A chamada e almejada reconstrução do Estado no Brasil realiza-se a partir de cinco momentos importantes que, de alguma forma, determinam o atual processo de alterações na estrutura e atuação do ente estatal. No primeiro momento, que vai dos anos 30 até meados de 1945, temos como iniciativa marcante a criação do antigo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). A reforma iniciada por Vargas tem feições do modelo weberiano de burocracia, com a instituição, por exemplo, do concurso público para compor os quadros da Administração Pública.

A segunda fase da reforma começa com o período militar, em 1964. A proposta era agilizar a Administração Pública, que foi intensificada por meio da criação e da expansão de autarquias, de fundações mantidas pelo Poder Público, de empresas públicas e de sociedades de economia mista, denominadas de órgãos da Administração Indireta. A concepção dessa reforma foi a de adotar um modelo descentralizado de gestão. Considerava-se que a descentralização de poder central para a chamada Administração Indireta poderia desburocratizar e dinamizar a gestão de recursos financeiros, materiais e humanos, em prol da potencialização ao máximo da eficiência na prestação de serviços à população, já que essas organizações poderiam agir de forma mais autônoma em relação ao poder central se representadas por ministérios. (Cf. Eduardo Ramos, 2000: 26).

A terceira etapa da reforma do ente estatal brasileiro se deu nos anos 80, mais precisamente em 1985, com o Governo José Sarney, fase chamada de Governo da Nova República. Essa reforma incidiu justamente no momento de transição de um regime militar ditatorial para um regime civil e democrático. O Governo Sarney propunha uma reforma que permitisse o fortalecimento da Administração Direta, reavaliando a expansão da Administração Indireta, e a superposição de papéis nos ministérios, fundações e autarquias.

Em meados dessa década, temos, também, o agravamento do modelo de Estado como ente provedor de políticos sociais e a demanda neoconservadora por um Estado mínimo, em que se percebe o afastamento desse ator do cenário econômico.

Um acontecimento marcante desse período foi a promulgação da Constituição de 1988, que inclusive ratifica o ente estatal como monopolizador da prestação de alguns serviços públicos, como o de telecomunicações. Aqui, ganha força o discurso que associa a incapacidade financeira do governo à defasagem dos serviços públicos prestados pelo Estado.

No que tange à Constituinte de 1988, segundo Bresser (1998), citado por Ramos (2000: 27), merecem destaque três pontos da Carta Magna: a) o ressurgimento da obrigatoriedade do concurso público para o preenchimento das vagas nos quadros da Administração Direta, das fundações e das autarquias mantidas pelo poder público, incluindo, as empresas estatais, o que tornou o processo de admissão lento e dispendioso; b) concessão da estabilidade para os servidores que possuíam cinco anos de serviço

público, na data da promulgação da Constituinte, o que dificultou a dispensa daqueles com baixo nível de desempenho; c) obrigatoriedade da adoção de apenas um regime jurídico para os servidores da Administração Direta, das fundações e das autarquias, regime este que, no âmbito federal, seria implantado no governo seguinte, transformando compulsoriamente todos os empregados celetistas em funcionários públicos. (Cf. Ramos, 2000)

Tanto nesse período como nos dois anteriores, apesar das medidas governamentais com vistas à descentralização do poder decisório, com a instituição de fundações e autarquias, esse continuou centrado no Poder Público, o que serviu para reforçar um Estado burocrático.

Em uma quarta fase, que se dá ao longo dos anos 90, em que se verifica a inviabilidade do Estado neoliberal para entender as demandas sociais dos cidadãos, localizam-se as mais ferrenhas críticas ao modelo do neoliberalismo aplicado aos países centrais e sobretudo terceiro mundistas. Mas, essa visão crítica das políticas neoliberais não impediu que fossem implantados, nessa década, projetos com ampla ambição de privatizar todos os setores conduzidos pelo Estado.

Essa etapa se inicia com o Governo de Fernando Collor de Mello que propõe um processo de reforma administrativa visando reduzir a dimensão do Estado. Nesse sentido foram extintos vários órgãos e houve diminuição do número de ministérios. Em relação à economia, um dos aspectos que marcou o Governo Collor foi a abertura comercial, que privilegiou o comércio exterior, com vistas a inserir o país no mercado internacional.

No tocante ao tema imperativo da época sobre as privatizações, pode-se dizer que foi nesse Governo que foram tomadas as medidas decisivas para implementação do plano nacional de desestatizações de setores estratégicos da economia brasileira.

Eleito em 1989, Fernando Collor de Mello, nos dois anos em que esteve no poder, empreendeu medidas significativas no sentido da privatização de setores importantes da economia brasileira, prescritos no Plano Nacional de Desestatização, criado pela Lei 8.031, de 12 de abril de 1991, que somente não incluiu o setor de telecomunicações, área tratada em um plano específico.

Durante a campanha, Collor assumiu o compromisso de defender as estatais

rentáveis, como a Telebrás. Entretanto, quando eleito, se comprometeu, no exterior, a dar prioridade ao pagamento da dívida externa e seguir o receituário do Fundo Monetário Internacional para atacar o processo inflacionário que, como vimos, inclui explicitamente a exigência de privatizações de setores estratégicos, inclusive o de telecomunicações.

Assim, foram tomadas medidas que representam, de fato, o início do processo de privatizações, alterando a regulamentação de setores e proporcionando condições ideais para a iniciativa privada estrangeira alargar sua participação nos setores e nos mercados.

O projeto de reestruturação administrativa do Estado empreendido pelo governo Collor, que chegou a fundir os ministérios das Comunicações, Minas e Energia e Transportes num único Ministério da Infra-Estrutura, não foi levado até as últimas conseqüências, sob a sua gestão. Os escândalos políticos com os quais estava envolvido desencadearam um processo de investigação de seus atos desde a sua candidatura à presidência do Brasil até sua gestão como governante.

Em dezembro de 1992, Collor foi deposto do cargo de chefe de nação. Entretanto, o momento político-social conturbado pelo qual o país passava não impediu que fosse firmado o pacto de venda de uma das maiores estatais da América Latina, a holding Telebrás, fetichizado como um documento que previa a flexibilização no tratamento do capital estrangeiro e privado no setor, em pleno processo de *impeachment*, mais precisamente em 25 de setembro de 1992, quando todas as atenções do país estavam voltadas para os momentos finais do processo de cassação do mandato de Collor. Naquele dia, o ministro dos Transportes e das Comunicações, Affonso Camargo; e um chefe de departamento do Banco Mundial, Armeane M. Choksi, assinaram, sem qualquer publicidade, um memorando de entendimentos. O documento resumizava, conforme as palavras introdutórias do funcionário do Banco Mundial,

“os entendimentos entre o governo do Brasil e o Banco Mundial sobre uma abordagem estratégica para a reestruturação do setor brasileiro de telecomunicações, acertada durante a missão do Banco Mundial, em setembro de 1992.” (Leia, 1993:12).

Numa quinta etapa, em meados da década de 1990, evidenciamos uma nítida pressão sócio-política e econômica, no país, por uma reforma estatal que priorizasse

a ativação do espaço efetivo de participação do público-não estatal e não- econômico nos processos decisórios, enfim nas situações em que o interesse coletivo estivesse em pauta. Essa fase coincide com a instauração do Governo de Fernando Henrique Cardoso.

Indubitavelmente, têm havido transformações importantes na estrutura e conformação da esfera pública-estatal brasileira, em grande parte determinadas pela implementação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Esse mecanismo para promover a reestruturação do ente estatal brasileiro foi elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado-MARE e aprovado pela Câmara da Reforma do Estado, em 21 de setembro de 1995, e pelo atual presidente da República, em novembro do mesmo ano.

Ao tratar especificamente do projeto de reforma do aparelho estatal brasileiro notamos que ele está amparado na máxima da agenda política da década de 90: a demanda pela reconstrução desse ator, sob a égide dos efeitos da globalização econômica e a crise do Estado brasileiro.

A crise do ente estatal no país é entendida, segundo Maria Inês Barreto, a partir de três dimensões: momento da crise fiscal; crise do modo de intervenção do Estado; tamanho do modelo de industrialização por substituição de importações da crise do modelo burocrático de gestão pública, que põe em questão os elevados custos e baixa qualidade dos serviços públicos-estatais, o que se traduz também no viés para os processos de privatizações de serviços de utilidade pública, antes prestados pelo ente estatal em regime de monopólio natural.

“(...) o esforço de reconstrução do Estado consiste em propiciar a recuperação da poupança pública e a superação do déficit fiscal, redefinir as formas de intervenção nos campos econômico e social, e implementar um novo modelo de gestão que ultrapasse os obstáculos criados pela administração burocrática” (Barreto, 1999: 111).

Mapeando as etapas dessa recente fase da reforma do Estado brasileiro, iniciada em meados de 1990, com ênfase nos projetos de privatização de setores estratégicos, podemos considerar quatro fases interdependentes: a) redefinição das funções do Estado, com ampla

adoção de programas de privatizações e terceirização; b) redução do grau de interferência do Estado, a partir sobretudo da desregulamentação e reformas na esfera econômica em prol, quase sempre, do mercado; c) aumento da governança do Estado, ou seja, políticas públicas voltadas para ajustes fiscais, por exemplo; d) aumento da governabilidade como forma de intermediar interesses para a garantia de legitimidade para governar. (Cf. Barreto, 1999: 112).

Esse modelo de reforma estatal pretende se referir a setores específicos para não haver uma reformulação generalizada, sem atender as especificidades das muitas áreas de atuação do Estado. Entre os setores que são abarcados, temos o núcleo estratégico do governo, o setor de atividades exclusivas do Estado, o de serviços não exclusivos e o de bens e serviços prestados para atender o mercado (gerando obviamente lucros), que compreende as empresas do setor de infra-estrutura do Estado.

No primeiro setor, conserva-se a propriedade estatal por desenvolver atividades por definição do governo. No segundo, a propriedade também é estatal, mas existe, por outro lado, a adoção de um paradigma administrativo gerencial, seguida da descentralização de sua execução para agências estatais autônomas ou executivas. No terceiro setor a propriedade melhor definida é a pública não-estatal, que se refere a organizações e instituições sem fins lucrativos. No quarto, o que nos interessa mais de perto, a proposta é a propriedade privada, desde que acompanhada de um rigoroso sistema de regulação, cujo modelo gerencial é o de administração gerencial, em substituição do modelo burocrático-hierárquico.

Um dos aspectos marcantes dessa reestruturação do ente estatal é a adequação das etapas da reforma às características dos setores fundamentais que demandam reestruturações, mas, ao mesmo tempo, necessitam da presença e atuação do Estado para executar os pontos da reestruturação e assumir a postura de fiscalizador-regulador, com fortes feições normativas. *“Esses elementos servem como base para a redefinição das funções e dos campos preferenciais de atuação do Estado, para a delimitação de seu grau de interferência na economia, assim como para a concepção de toda uma estratégia de elevação da capacidade administrativa e política do governo.”* (Maria Barreto, 1999: 114).

Além da busca comum, de cada um desses setores, de quebrar a rigidez da burocracia estabelecida nos setores do Estado, há dois pontos fundamentais, sobretudo para o estudo proposto neste trabalho, que se referem a reformulações de políticas e programas governamentais para os setores de atividades não exclusivas do Estado e o de produção para o mercado. As expectativas nesses pontos supõem: a transformação das autarquias e fundações que possuem poder de Estado em agências autônomas, a transferência de atividades ligadas a bens e serviços para o setor privado, para dar sucessão ao programa de privatização e a reorganização e fortalecimento dos órgãos de regulação dos monopólios naturais que foram privatizados.

No setor de atividades, as funções do Estado são voltadas para a regulamentação, fiscalização, fomento e seguridade social. Aqui, a tarefa é elevar o padrão da eficiência e efetividade dos serviços. No setor produtivo é bem claro que o governo procura reconfigurar o quadro de empresas estatais, privatizando-as, como ocorre, além da conseqüente reorganização e fortalecimento no aparato jurídico-institucional e gerencial dos setores de infra-estrutura do Estado.

O novo modelo jurídico-institucional do setor público, sobretudo no que se refere às áreas que prestam serviços fundamentais à sociedade, visivelmente privatizados, permite a exposição desse ao controle social. Tudo isso, provoca uma grande mudança estrutural que pode aproximar sociedade e Estado. No entanto, não podemos nos esquecer do mercado, o centro de pressões voltadas para a atuação do ente estatal em relação aos assuntos econômicos, aos setores estratégicos, que têm grande perspectiva de altos lucros.

Na verdade, o foco do projeto brasileiro de reforma do aparelho do Estado é introduzir um modelo gerencial para administrar o aparelho estatal, baseado nos princípios de confiança e de descentralização da decisão. Buscou-se também uma ruptura com o modelo de Administração Pública burocrática de gestão, em prol de um Estado sob a égide da estruturação de agências setoriais.

O objetivo fundamental da Reforma do Aparelho do Estado se traduz em uma divisão do ente estatal brasileiro em quatro setores: Núcleo Estratégico, Atividades Exclusivas do Estado, serviços Não-exclusivos e Produção para o Mercado, mapeados a seguir na **Tabela 4.0**.

O Estado brasileiro dividido em quatro setores	
<i>Setores</i>	<i>Propostas</i>
Núcleo Estratégico	Diz respeito aos Três Poderes e ao Ministério Público, ou seja, ao governo. Tem a incumbência de tomar todas as decisões estratégicas, define as leis e as políticas e fiscaliza seu cumprimento. No Poder Executivo, compreende as atividades do Presidente da República, dos ministros e de seus auxiliares e assessores diretos.
Atividades exclusivas do Estado	Traduz-se no exercício de um poder que só o ente estatal pode realizar, como a tarefa de fiscalizar, regulamentar e fomentar. Compreende as atividades de Polícia, da Fazenda, da Receita Federal, da Segurança Pública e da Seguridade Social.
Serviços não-exclusivos ou competitivos do Estado	Refere-se às atividades não definidas no âmbito das funções exclusivas do Estado, podendo ser realizadas simultaneamente pelo Estado, setor privado e setor público-não-estatal, correspondendo às áreas sociais, culturais, de proteção ambiental e de pesquisa científica e tecnológica.
Bens e serviços para o Mercado	Envolve a área de atuação das empresas estatais do segmento produtivo ou do mercado financeiro; caracteriza-se pelas ações econômicas, orientadas para o lucro; diz respeito às empresas do setor de infra-

	estrutura do Estado.
--	----------------------

Fonte: Barreto, 1999: 113.

No que nos interessa mais de perto, o processo de redefinição do Estado aponta para a sua função não mais de promover o desenvolvimento econômico e social, mas passa a assumir a atribuição de provedor e regulador desse desenvolvimento, inclusive incentivando um reordenamento do campo normativo-jurídico de sua estrutura, como criação de agências reguladoras para apoiá-los na tarefa de regular ambientes altamente competitivos onde circulam grande quantidades de capitais estrangeiros, trans-fronteiras.

2.3-As privatizações de serviços públicos no Governo FHC: a atuação das agencias reguladoras setoriais

Na perspectiva do atual governo federal, o Brasil não poderia deixar de se inserir na dinâmica do mercado globalizado e ficar sem acesso à “crescente economia da informação”, que demanda total liberalização de mercados estratégicos e rentáveis. O programa de governo, “Mãos à Obra, Brasil”, criado em 1994, pelo então candidato à Presidência da República, FHC, previa, naquele momento, reformas de setores estratégicos da economia brasileira. Como aconteceu nos setores da Energia Elétrica, do Petróleo, das Telecomunicações.

Desde a criação do Programa Nacional de Desestatização (parte significativa do projeto de reforma do Estado brasileiro, criado no Governo Collor) foram privatizadas 66 empresas e participações acionárias estatais federais, a maioria nas áreas de Siderurgia, Química e Petroquímica, fertilizantes e Energia Elétrica²⁰. Veja nas **Tabela 1.0 e 2.0** dados referentes ao montante em dólares envolvido no projeto de privatizações federais.

Tabela 1.0

²⁰ Além dessas, foram repassados à iniciativa privada, por concessão, sete trechos da Rede Ferroviária Federal S.A – RFFSA, as Malhas Oeste, Centro-Leste, Sudeste, Teresa Cristina, Sul, Nordeste, Paulista e um arrendamento para exploração de Contêineres – Tecon-1, Porto de Santos, da Companhia Docas da São Paulo – CODESP, TECON 1, Porto de Sepitiba – CDRJ, cais de Capuaba – CODESA (Berços 203, 204, 205), Cais

Resultados consolidados do PND, até 02-04-2001	
Venda das empresas estatais	US\$ 27,41 bilhões
Dívidas transferidas para as empresas privatizadas	US\$ 9,20 bilhões
Total	US\$ 36,61 bilhões

Dados obtidos no BNDES, em junho de 2001

Tabela 2.0

Resultados do PND US\$ milhões				
Período	Nº de empresas	Receita de vendas	Dívidas transferidas	Total
1991	4	1.614	374	1.988
1992	14	2.401	982	3.383
1993	6	2.627	1.561	4.188
1994	9	1.966	349	2.315
1995	8	1.003	625	1.628
1996	11	4.080	669	4.749
1997	4	4.265	3559	7.824
1998	7	1.655	1.082	2.737
1999	2	133	-	133
2000	1	7.670	-	7.670
Total	66	27.414	9.201	36.615

Dados do BNDES, de junho de 2001 (valor inclui oferta aos empregados da Gerasul, leilão de ações no âmbito do Decreto 1.068, oferta pública das ações da Petrobrás e privatização do Banespa).

No tocante ao investimento estrangeiro no processo de privatização federais, não existem restrições legais a esse capital no que se refere à sua participação no capital votante

das empresas desestatizadas, exceto quando existir, na legislação específica do setor ao qual a empresa pertença, qualquer disposição em contrário. Segundo informações do BNDES (2001), na fase atual, conforme a **Tabela 3.0**, há um aumento da participação do capital internacional nas privatizações²¹.

Tabela 3.0

Participação do Investidor estrangeiro – 1991/2001				
Nacionalidade	PND		Estaduais	
	US\$ milhões	%	US\$ milhões	%
USA	3.849	14,0	6.024	21,6
Espanha	3.606	13,2	4.027	14,4
Portugal	1	0,0	658	2,4
Itália	-	-	143	0,6
Chile	-	-	1.006	3,6
Bélgica	880	3,2	-	-
Inglaterra	2	0,0	692	2,5
Canadá	21	0,1	-	-
França	479	1,7	196	0,7
Holanda	5	0,0	410	1,5
Japão	8	0,0	-	-
Korea	-	-	-	-
Argentina	-	-	148	0,5
Alemanha	75	0,3	-	-
Uruguai	0	0,0	-	-
Outros	547	2,0	350	1,3

(CDRJ), Datamec e Porto de Salvador (CODEBA). (BNDES, 2001)

²¹ No setor elétrico a participação do capital estrangeiro foi bastante significativa. Na privatização da Light a participação foi de cerca de 61%, o que representou US\$ 1.384 milhões. No caso da Gerasul, o capital estrangeiro atingiu 100% da venda, representando US\$ 879 milhões. (BNDES, junho de 2001)

Part. Estrangeira	9.472	34,6	13.654	48,9
Total	27.414	100	27.919	100

Dados do BNDES, de junho de 2001

Essa reforma do ente estatal brasileiro, em que um dos maiores feitos é o processo de privatizações de setores da economia, traz também uma mudança estrutural: a ratificação do modelo de agências reguladoras e executivas, como órgãos que devem promover a descentralização do poder central em relação a setores privatizados ou em grande parte.

Vimos que, da era Vargas até o atual Governo, apesar das “grandes reformas” no âmbito do Estado, não pudemos constatar essa descentralização do Poder Público em prol de uma administração pública mais eficiente, atenta menos aos interesses privados e mais aos interesses públicos, estímulos à interação das organizações públicas com a sociedade, um intercâmbio maior entre Estado e cidadão.

Na tarefa normativa de regular os setores estratégicos da economia brasileira, o Poder Legislativo vem se mostrando ineficiente para realizar esse papel de regulação econômica, como resultado, desde a década de 30, o Poder Executivo vem exercendo um considerável grau de concentração regulatória normativa no tocante aos serviços públicos. Há duas formas normativas elucidativas na história da organização política contemporânea: os conselhos e as agências reguladoras.

A proposta de criação das agências é de início uma salvaguarda para resolver o problema do tamanho do Estado brasileiro e sua sobrecarga de atribuições, no entanto a questão fundamental para o funcionamento satisfatório desses órgãos está antes no estabelecimento de um modelo regulatório bem desenhado, segundo as especificidades de cada setor para condução dos processos de privatização e, sobretudo, a ênfase no atendimento das necessidades do público em geral. Já, em geral, a proposição de criação de conselhos está associada a uma certa racionalidade técnica e à opinião esclarecida, pautada na ética, ou seja, se contrapõem à prevalescência de posturas particularistas, com o fim de atender a interesses escusos.

2.4- Características gerais das Agências no Brasil

Os modelos adotados de organização setorial que vigoram até meados de 1990, na Europa e na América Latina e especificamente no Brasil, caracterizavam-se pelo controle estatal, em geral, por serem fortemente centralizados, com prevalescência de grandes empresas verticalizadas, mercados regionalmente segmentados e ausência de concorrência nas diferentes fases de produção e disponibilização de serviços.

O novo ambiente que se conforma apresenta uma incisiva participação da iniciativa privada, como fortes indicadores de maior descentralização das decisões sobre investimento, da implementação de políticas, crescente introdução de concorrência em diferentes etapas da cadeia produtiva, flexibilização da regionalização dos mercados, redução do grau de verticalização, além da separação entre as instâncias: institucional, operacional, de planejamento e regulação dos diferentes mercados.

No Brasil, as agências reguladoras se constituem em uma inovação no Direito do país, dotado de poder concedente, antes atribuição exclusiva da Administração Pública Direta. Nos termos de Di Pietro, as agências

“estão sendo criadas como autarquias de regime especial, sendo autarquias, sujeitam-se às normas constitucionais que disciplinam esse tipo de entidade; o regime especial vem definido nas respectivas leis instituidoras, dizendo respeito, em regra, à maior autonomia em relação à Administração Direta; à estabilidade de seus dirigentes, garantida pelo exercício de mandamento fixo, que eles somente podem perder nas hipóteses expressamente previstas, afastada a possibilidade de exoneração de apreciação por outro órgão ou entidades da Administração Pública.”

(Di Pietro, 1999: 131)

A função reguladora concedida às agências é o ponto mais polêmico de suas atribuições, além das funções historicamente desempenhadas pelo Estado. Suas obrigações estão relacionadas a realização de procedimento regulatório para a escolha de concessionário, permissionário, autoritário, controlar a execução e qualidade de prestação de serviços públicos; ouvir reclamações do cidadão, entre outras atividades.

No Brasil, as agências são tidas como órgãos administrativos ou autarquias de regime especial, mas não são fenômenos recentes na história da Administração Pública do país, como vimos. Sua característica marcante é a independência em relação aos demais Poderes do Estado, devido ao fato de seus dirigentes desfrutarem de estabilidade em suas funções e por disporem de funções “quase legislativas e quase judiciais”. Mas, o grande entrave que esses órgãos enfrentam para o exercício de sua plena autonomia se dá ao se confrontarem com o regime constitucional brasileiro. A resolução de seus conflitos internos de cunho administrativo existe, mas o Judiciário pode intervir no âmbito de suas decisões.

A instalação das agências estatais no ambiente regulatório de serviços públicos no Brasil foi por volta da metade do século XX para conceder maior agilidade na implementação de políticas públicas. Elas surgiram justamente num momento em que havia debates inflamados sobre as relações entre Estado e economia. As agências já nasceram com o compromisso de exercer certo “sentido público”, visando: assegurar serviço adequado, fixar tarifas razoáveis e garantir a estabilidade financeira e econômica da atividade.

Historicamente, no Brasil, se constituíram dois tipos de agências: as reguladoras e as executivas, ambas são subordinadas à estrutura governamental, obviamente, em graus diferenciados.

No que nos interessa mais de perto, a perspectiva de criação das agências reguladoras, com certo grau de autonomia em relação ao Executivo, só de fato se efetiva a partir de 1995, com a Lei de Concessões²², nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que regula as concessões de serviços públicos, de forma generalizada. Embora a Constituição de 1988 em seu artigo 22, XI, já houvesse designado para os setores de Petróleo e o das Telecomunicações a obrigatoriedade de instalação de órgão regulador, observa Aguillar,

²² Os objetivos dessa lei podem ser descritos como: eliminação das reservas de mercado, buscando a atenuação das características monopolísticas do serviço e aumentado substancialmente a capacidade de atuação das empresas privadas, que investem por sua conta e risco e se remuneram através da tarifa; instituição de política tarifária baseada no valor da proposta vencedora, de acordo com os critérios contratuais, e não mais na garantia de remuneração fixa, visando estimular a eficiência das empresas concessionárias; estabelecimento de regime de controle e fiscalização do serviço, do qual o próprio usuário participe, e de graduação de penalidades pelas faltas cometidas, com vistas à elevação dos padrões de eficiência na prestação do serviço público; e atribuição de concessão de serviços públicos, mediante processo licitatório, com prazo determinado para o término da concessão.

“ O art 29 da Lei de Concessões determinou ser incumbência do poder concedente regular e fiscalizar o serviço concedido, enquanto que o art. 30, parágrafo único, dispõe que a fiscalização do serviço será feita por órgão técnico do poder concedente ou por entidade com ele conveniada e, periodicamente, por Comissão composta de representantes do poder concedente, da concessionária e dos usuários.” (2000: 231).

Do ponto de vista da regulação estabelecida para os diferentes setores e seus respectivos mercados, temos a formação de órgãos com certo grau de autonomia em relação ao poder central do Estado, sobretudo o Executivo e a instituição de leis específicas ou mais gerais, como o é a Lei de Concessões, que tentam apontar para um novo paradigma regulatório que permita uma maior participação do usuário no processo de regulação dos setores. Isso não é tão aparente, à primeira vista, nos regulamentos dos setores, mas, de fato, hoje, com a estrutura das agências, as possibilidades de introdução da opinião e questionamento do público em geral são, obviamente, maiores que antes.

Esse processo de regulação da infra-estrutura está determinado pela ampla reestruturação dos setores, como a extinção dos monopólios naturais, separação entre atividades, com diferentes regulamentações dos segmentos potencialmente competitivos.

As competências dos entes regulatórios são ditadas pelo Poder Legislativo, que edita normas de caráter geral. Mas, essas atividades estão relacionadas à fiscalização dos serviços, ao cumprimento das cláusulas dos contratos de concessão, como o controle da fixação de tarifas, além de impor sanções.

De acordo com Luiza Rangel Moraes (1997), a Lei de Concessões não aponta os princípios, diretrizes e regras gerais que devam ser obedecidas para o reordenamento das agências reguladoras, o que, para a autora, dificultaria o estabelecimento de uma certa uniformidade quanto a pontos essenciais, quais sejam, os concernentes às suas funções, objetivos e principais atribuições, à sua estrutura organizacional e de custeio, à formatação jurídica do órgão e grau de independência em relação ao poder público.

De fato, esse documento- apesar de tratar, em seu artigo 3º, da submissão das concessões, permissões e fiscalizações pelo poder concedente junto à cooperação dos usuários- não aponta com precisão a atuação de entes regulatórios; fica claro que o Estado,

a União, municípios e o Distrito Federal, em suas instâncias e domínios, devem estar envolvidos no exercício da regulação de serviços públicos.

Os objetivos que devem nortear as atividades das entidades reguladoras são, em princípio: garantia da eficiência, defesa do mercado e das liberdades econômicas das pessoas vinculadas à prestação de serviços e fixação de tarifas. Apesar das funções fundamentais assumidas pelos entes regulatórios, deve ficar claro que esses não têm competência para atuar fora das normas que delinham as suas atribuições, baseadas geralmente e, sobretudo, na especificidade adequada ao segmento que atuam.

Mas, nessa função regulatória, numa determinada situação em que disposições legais regulamentares e contratuais são burladas e haja infrações à disciplina de abuso do poder econômico, a agência reguladora²³ deve se dirigir ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, enquanto autarquia federal, vinculada ao Ministério da Justiça, mais especificamente, um órgão estatal especializado em controle da concorrência, com competência de examinar estruturalmente fusões, aquisições, atos e decisões que comprometem a livre concorrência. O órgão age, em geral, em parceria com a Secretaria de Direito Econômico.

Então, a regulação de determinada situação que compromete a ordem econômica do setor deve ser exercida pela cooperação entre os agentes reguladores e o CADE, para haver maior rigor na qualidade da atividade regulatória.

A eficácia da ação regulatória por parte de um aparato como uma agência reguladora está submetida ao atendimento de dois requisitos fundamentais: a independência da agência e a escolha adequada de instrumentos que incentivem a eficiência alocativa e produtiva.

O primeiro aspecto a ser considerado diz respeito ao atendimento dos direitos e interesses do usuário e a eficiência da indústria, evitando concentração do mercado, prática de monopólios e maximização de lucros. O segundo requisito é a base para garantir a estruturação do setor e do mercado alvo de regulação.

²³ A coordenação dos entes regulatórios, em geral, fica a cargo de órgãos colegiados, como no caso do CADE, que recebem o nome de diretoria e seus membros são dotados de funções específicas de acordo com seus cargos.

2.4.1-A natureza das agências reguladoras brasileiras

As agências podem ser de âmbito federal, estadual ou municipal. No Brasil, esses órgãos de caráter federal são instituídos para arbitrar um setor em especial, tais como: Agência Nacional de Águas e Energia Elétrica (ANEEL), referente à Lei 9.427/96 e regulamentada pelo Decreto 2.335/97; e a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), instituída a partir da Lei 9.472/97 e regulamentada pelo Decreto 2.338/97, a Agência Nacional do Petróleo (ANP), implementada a partir da Lei 9.478/97. (Cf. Aguillar, 2000: 232).

Aqui, esses entes não contam com lei específica que as disciplinam. As únicas que têm, por exemplo, fundamento na Constituição são a Anatel (art. 21, XI) e a ANP (art. 177, inciso 2º, III), porque nos respectivos dispositivos constitucionais a expressão utilizada é órgão regulador.

O que diferencia os órgãos reguladores setoriais anteriores dos atuais é o fato destes terem assumido formas de autarquias, com orçamentos próprios e uma relativa autonomia financeira e institucional em relação ao Poder Executivo. Antes, os organismos reguladores dependiam estruturalmente dos Ministérios ou da Presidência da República.

De acordo com Aguillar, tanto a Anatel como a Aneel são agências regulamentadas e operantes que foram além das determinações da Lei 8.978/95 sobre questões como autonomia em relação ao Poder Executivo, a descentralização e a possibilidade de controle social.

A autonomia do órgão regulador é justificado a partir do nível de desvinculação com o Executivo para nomear seus integrantes, sua independência orçamentária e financeira e a garantia de inamovibilidade aos seus membros, ou seja, cumprir mandato por tempo determinado. No entanto, essas agências não são tão autônomas em relação aos Três Poderes, ou seja, a independência desses entes é muito relativa no tocante aos espaços públicos-estatais e, até mesmo, às esferas privadas, onde circulam interesses corporativistas ou aqueles de fato, de particulares.

O limite de liberdade de atuação desses órgãos refere-se a três pontos: 1) em relação ao Poder Legislativo, exercem função normativa; 2) ao Executivo, por suas normas e decisões, não podem sofrer sanções por autoridades estranhas ao órgão e 3) em relação ao Judiciário; gozam do papel quase-jurisdicional por terem a competência de arbitrar litígios entre os vários delegatários que exerçam serviço público mediante concessão, permissão ou autorização.

Os atos normativos não podem conflitar com preceitos que constam na Constituição ou em Legislações. Os órgãos ainda estão sujeitos ao controle do Congresso Nacional, financeiro, contábil e orçamentário exercido pelo Poder Legislativo.

A autonomia das agências é mais aparente em relação ao Executivo, porque seus atos não podem ser revistos por esse Poder, embora as autarquias estejam submetidas ao controle administrativo feito pelo Ministério ao qual se encontram vinculadas.

No entanto, contemporaneamente, essa estrutura encontra-se debilitada, sobretudo devido à limitação imposta à sua autonomia e poder regulador e normativo. Maria Sylvia (1999) atribui essa crise à disputa travada entre Legislativo²⁴ e a Presidência da República para exercer controle sobre aquelas estruturas. Hoje, na verdade, elas são alvo de questionamentos quanto à sua eficiência e aplicabilidade de normas, justamente no momento em que seu modelo é aplicado ao quadro regulatório de setores estratégicos da economia brasileira.

A grande crítica que Maria Sylvia faz à utilização da estrutura de agências reguladoras na economia brasileira é a saturação de seu modelo, no país de origem, EUA, de onde fora copiado o formato desse tipo de agência.

No entanto, para essa autora, o modelo norte-americano pode ser admitido mediante à sua conformação às especificidades do sistema jurídico brasileiro. Aqui, não há separação entre Administração Pública e Poder Executivo, porque este dela faz parte integrante. Esse é um dos aspectos que se deve considerar ao se tratar do fenômeno brasileiro de agencificação .

²⁴ A função reguladora das agências norte-americanas só pode ser exercida se delegada pelo Poder Legislativo.

“Ainda que muitas agências disponham de funções reguladoras delegadas por lei, essas funções foram sensivelmente reduzidas pelas interferências crescentes dos Três Poderes do Estado, de tal forma que sua independência está tornando-se ilusória.” (Di Pietro, 1999: 144).

As agências no Brasil, componentes da Administração indireta, submetidas aos rigores do Congresso (art. 49, X), não desfrutam de total independência em relação à Administração direta. O aspecto mais marcante das agências reguladoras brasileiras são os limites de sua função reguladora. Às agências Aneel, Anatel e ANP está sendo concedido o poder de editar normas com a mesma força de lei e com base em parâmetros, conceitos indeterminados, *standards* nelas contidos. As agências nem podem regular matérias, nem regulamentar leis, porque esta atividade é privativa do chefe do Poder Executivo. As que têm fundamentos jurídico-constitucionais para o exercício da função normativa são a ANP e a Anatel.

Diante desse quadro, compartilhamos do questionamento de Maria Sylvia sobre o fato desses órgãos terem ou não função legislativa, com possibilidade de inovar no âmbito jurídico, porque isso contrariaria o princípio da separação de poderes e a norma inserida entre os direitos fundamentais. De acordo com tal norma ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer algo sem que haja uma determinação legal. Qualquer outro órgão ou entidade da Administração indireta não vai se submeter à função normativa das agências.

Então, a tarefa reguladora só é válida constitucionalmente para as agências previstas na Constituição e, mesmo para aquelas que têm origem na Carta Magna, a função reguladora sofre limitações vindas de regulamentos administrativos ou de organização, em relação aos particulares que estão sujeitos ao Estado. A Anatel e a ANP, por exemplo, só podem regular matérias que tratam exclusivamente de contratos de concessão²⁵, de acordo com princípios e normas previstas em lei.

No entanto, temos que avaliar com certa acuidade a reivindicação de autonomia absoluta do órgão regulador em relação ao Executivo, porque essa questão nos remete à definição do poder regulador competente para arbitrar o universo dos serviços públicos. Na

²⁵ A concessão é a exploração de atividade econômica monopolizada e se refere a serviços públicos.

verdade, “não existe neutralidade regulatória”, os interesses sempre estão por trás de atos regulatórios.

E é justamente baseado nessa premissa que pensamos que, ao que concerne, especialmente, aos setores estratégicos, a conformação de uma estrutura regulatória, encabeçada por entes regulatórios dotados de autonomia, deve também contar, como permite os instrumentos jurídicos, com a participação do Estado e da população no ato de controle do setor. Nosso destaque, no entanto, é dado ao controle social exercido pelo público além do mercado e do ente estatal.

2.4.2-Agências reguladoras brasileiras: as perspectivas de controle dos usuários

Um outro aspecto que se destaca ao definirmos as etapas do bom funcionamento de um ente regulador é o grau de especialização das agências, de acordo com cada setor, em que vai atuar. Na verdade, a conformação de entes regulatórios setoriais se traduz em uma tendência da própria reforma do Estado brasileiro.

A estruturação de agências de acordo com a segmentação de serviços públicos esbarra no problema do excessivo intervencionismo estatal nas áreas, como forma de centralizar as políticas e decisões sobre o setor, o que compromete a formação de um mercado competitivo. A ressalva para essa questão, nos termos de Luiza Moraes, é que “*as entidades reguladoras sejam dotadas de estruturas de gestão aptas a conjugar o exercício das funções de atribuições do poder concedente, com a harmonia necessária às relações entre este e a concessionária e os usuários, mediante canais decisórios abertos.*” (Luiza Moraes, 1997: 27).

A possibilidade dessa conjugação de participação vinda de universos diferentes: Estado, mercado e sociedade, está determinada pela estruturação de um aparato normativo que contemple a participação do usuário nas esferas de poder decisório, afinal esse é o alvo da prestação de serviços.

O artigo 33²⁶, da Lei nº 9.074/95, é um importante marco para a constituição de mecanismos que assegurem a participação do usuário na fiscalização e controle de concessão. Esse preceito abre precedentes para elaboração de normas que garantam o controle para além do mercado e do Estado, no âmbito de setores específicos, a partir do princípio da publicização das atividades desenvolvidas pela agência, como também o poder concedente passa a publicizar as ações dos representantes dos usuários. O ente regulador é, então, a instância fundamental para disciplinar a participação da sociedade na fiscalização de serviços concedidos.

A satisfação dos usuários é um dos princípios que norteiam a prestação de serviços públicos, a sua participação em todas etapas de gestão do setor é “teoricamente desejável”, o que corresponde a práticas democráticas e de participação ativa e direta de cidadão, no âmbito da administração pública. No entanto, lembra Luiza, não há, em geral, na estrutura das agências reguladoras, uma diretriz uniforme que tornem efetivos espaços de atuação cidadã. Em países diferentes e em órgãos distintos encontramos mecanismos para possibilitar essa participação dos usuários como: comitês de representantes de consumidores, como no Reino Unido; audiências públicas, como nos EUA e também no Brasil, conselho geral, com a participação de usuários.

Os conselhos, além das agências reguladoras, são apontados como forma normativa elucidativa na história da organização política contemporânea. Em termos weberianos, podemos identificar dois tipos de conselho: um com a função de inspecionar e outro com a tarefa consultiva. O conselho consultivo tem a atribuição de deliberação técnica sobre assuntos de sua competência, influenciando, também, na tomada de decisões políticas. O conselho de inspeção tem a tarefa de representar os próprios interessados nas questões objeto de sua competência deliberativa. Os primeiros têm função técnica e opinativa e o segundo responde pela deliberação política.

²⁶ O artigo 33, da Lei n. 9.074/95, tem o seguinte texto: “ Em cada modalidade de serviço público, o respectivo regulamento determinará que o poder concedente, observado o disposto nos arts. 3º e 30º da Lei n. 8.987/95, estabeleça forma de participação dos usuários na fiscalização e torne disponível ao público, periodicamente, relatório sobre os serviços prestados.” (Lei nº 9.074/95, Anatel, janeiro de 2000)

A questão crucial sobre a efetividade do Conselho Consultivo é a sua composição e a escolha de seus membros, ao ponto de não permitir deliberações baseadas em princípios corporativistas.

“É desejável, no regime democrático, que integrem, portanto, os órgãos consultivos, as diversas entidades interessadas nas medidas, que apresentarão seus pareceres técnicos para confronto com eventuais opiniões em contrário.” (Aguillar, 1999:219).

Nesse sentido, há uma crítica pertinente sobre a efetividade desse tipo de conselho, sobretudo a eminência dos fatores políticos de conveniência se sobreporem à deliberação técnica. No entanto, esse tipo de conselho pode servir de fórum de debates de temas de interesse da coletividade e “instrumentalizar as mais diversas vozes sociais”.

Nos processos decisórios, no âmbito do órgão regulador, é comum o Conselho Consultivo arbitrar um ambiente para o qual convergem interesses conflitantes que vêm do âmbito público e privado. As decisões, em geral, são tomadas pautadas em dois elementos: representatividade técnica e a representatividade política.

“Entre nós é facilmente detectável que os conselhos quase nunca adquiriram feições de fórum de manifestação de interesses da sociedade. E, quando permeáveis a eles, jamais apresentaram um balanceamento desejável entre as categorias interessadas.” (Aguillar, 1999:222)

A questão técnica, dentro dos processos decisórios arbitrados pelos Conselhos Consultivos, deve realmente ser melhor considerada nesse âmbito de decisões, sobretudo porque se traduz em “espaço de controle democrático” que deve atender às perspectivas do interesse social em geral no desempenho de serviços públicos.

Um outro instrumento para ampliar a participação do cidadão nos processos decisórios das agências é a ouvidoria, cuja atividade principal é centralizar sugestões, pedidos de informação e reclamações dos usuários e providenciar a apuração de denúncias.

A montagem de comitês de usuários, a partir de apoio do poder concedente, seria também uma forma de ampliação da participação popular na regulação e fiscalização da prestação de serviços públicos. Esses comitês teriam como atribuição: avaliar os serviços prestados e trazer as opiniões dos usuários sobre as questões relativas aos investimentos, às

condições de exercício dos serviços e às decisões estratégicas a serem tomadas no quadro do desenvolvimento de determinado setor. Para exercer tais funções, os comitês teriam do poder concedente a garantia de acesso a informações importantes para subsidiar suas ações.

Nos termos de Luiza Moraes,

“a participação do usuários acaba se conformando às normas e peculiaridades de cada segmento de serviços públicos, adotando a formatação mais condizente e eficaz em relação a cada um, seja através de um comitê de usuários, da previsão de um processo de audiência pública ou de representatividade no Conselho Diretor da Agência Reguladora, com ou sem direito de voto.” (1997: 29).

Outro ponto relevante para se destacar sobre os entes regulatórios são os controles administrativo e judicial emanados deles. Por serem autarquias, as agências reguladoras são submetidas ao poder de supervisão e tutela, exercidos pelo Poder Executivo sobre tais pessoas jurídicas de direito público, sobretudo por se encontrarem vinculadas a algum ministério ou secretaria.

Em relação ao controle judicial, os atos das agências são submetidos ao mesmo regime dos atos administrativos em geral. Essas podem ser alvo de impetração de mandado de segurança, individual ou coletivo, ação civil pública e ação popular. No entanto, reconhece-se que a intervenção de um outro órgão, para além da agência reguladora para rever a decisão desta agência, pode comprometer sua independência decisória. A salvaguarda para essa ameaça de perda de autonomia do ente regulador poderia ser dada se fosse instalado no seio da própria entidade reguladora um mecanismo revisional para as decisões, por meio de recurso a um plenário especial, dotado de poderes devidos.

“A organização sob forma de autarquia, desde que retomadas as suas características originais de autonomia administrativa, com receita própria, diretoria com mandato fixo e dissociados dos ciclos de governo, bem como restrições quanto à qualificação dos dirigentes, são salvaguardas institucionais eficientes para garantir uma imagem de isenção e autonomia da agência e evitar a captura dos dirigentes. Um segundo ponto diz respeito à atuação positiva e não apenas reativa da agência, ou seja, sua

capacidade em dar incentivos, interpretar de forma flexível a legislação, ter liderança política para propor modificações, (...)” (Silva, 1997: 130).

O grande desafio na articulação dos instrumentos de regulação jurídica no âmbito dos setores estratégicos no Brasil é garantir uma dinâmica entre os mecanismos que dão oportunidade ao chamado controle público/social e público/estatal.

Sabemos que os entes regulatórios têm atribuições que não se restringem a proteger os interesses dos usuários; na verdade existe uma agenda maior de atividades para esses órgãos pautada em objetivos traçados pela política legislativa. No entanto, a função fundamental desses atores é a busca de conciliação de interesses em jogo e promover a harmonia social, fazendo uso de instrumentos inovadores como as consultas públicas, audiências públicas, baseadas em temas ou questões que polemizam o ambiente decisório da agência. O intuito é facilitar o processo decisório na agência reguladora, agregando esforços e interesses públicos e privados.

Antes de concentrarmos nossa reflexão sobre o termo controle público/social, para entendermos melhor o público-usuário como agente regulador de serviços públicos privatizados, iremos abordar o tema da regulação/desregulamentação. Essas palavras já foram empregadas em itens anteriores, sobretudo para alicerçar o relato das novas tendências sócio-econômicas e políticas do mundo moderno, diante de forças maiores como neoliberalismo, globalização e privatizações. Sentimos, então, a necessidade de definir aquele binômio para situar nosso estudo sobre os mecanismos de regulação criados para disciplinar e organizar o Sistema de Telecomunicações no Brasil, sobretudo a participação do cidadão no processo decisórios que dizem respeito ao setor.

2.5- Regulação de serviços públicos no Brasil: as possibilidades de constituição de um controle social

Pode-se definir dois fatores para formar um quadro analítico e classificatório dos sistemas regulatórios de serviços públicos no Brasil: interesse público e controle social. O primeiro é entendido como interesse do Estado em exercer controle sobre a coisa pública, inclusive determinando o perfil regulatório dos serviços públicos e influenciando no grau

de concentração regulatória nesse mercado, ou seja, o nível de outorga de liberdade à iniciativa privada. (Cf. Aguillar, 1999).

Dessa distinção redundava outra em que a regulação aparece sob duas perspectivas: operacional e normativa, em relação às atividades reguladas. A regulação operacional é aquela em que se manifesta a preferência outorgada à iniciativa privada ou às empresas e órgãos estatais para o desempenho de atividades de interesse público. A regulação normativa se refere ao poder de regulamentar o setor de interesse do Estado. É a partir da relação entre regulação concentrada normativamente e regulação desconcentrada operacionalmente, ou (vice versa), que a partir de Aguillar, metodologicamente, verificaremos em que medida o interesse público evidencia na formulação de políticas públicas estatais, o controle social, exercido pela população, ou seja, o poder efetivo que o cidadão tem de intervir nos processos decisórios relativos à prestação de serviços públicos no Brasil.

A idéia de concentração regulatória, abordada por Aglietta (1990), tenta explicar a estrutura do aparato de regulação das atividades econômicas em geral, em particular aquelas que se referem ao aspecto jurídico dos serviços públicos. Para Aguillar, a liberdade da iniciativa privada em relação ao ente estatal é também resultado de uma “política regulatória estatal”, uma política de regulação pela desconcentração.

A concentração regulatória normativa se traduz em responsabilidade maior ou menor que o Estado assume impondo normas jurídicas aos particulares no desempenho de atividades econômicas. Já a concentração regulatória operacional seria a intimidade com que o Estado remete para si e a suas entidades o encargo de desempenhar tarefas econômicas. Então, em setores estratégicos, com a sua privatização, o Estado passa por um processo de desconcentração regulatória operacional, já que esse ente deixa de assumir a postura de empresário e seu papel de agente econômico nessa área fica minimizado.

Historicamente, no Brasil, pode-se destacar quatro períodos em que se pode observar o perfil do controle regulatório do Estado sobre serviços públicos: 1) período da regulação patrimonialista, que vai do Brasil colônia até o Primeiro Império; 2) período da regulação desconcentrada que vai do início do segundo Império até os anos 1930; 3)

período da regulação concentrada, que vai dos anos 30 até a década de 1980 e o 4) período contemporâneo.

No primeiro período, o tipo de regulação sob os serviços públicos brasileiros coincidia com o modelo do próprio Estado patrimonialista, colonizado por interesses oriundos da esfera privada, mais precisamente do campo econômico e político, em que era comum favorecer a demanda de particulares em contraposição ao interesse coletivo, ou seja, social. O ente estatal era universo de domínio de seus governantes.

Nessa fase, devido à postura estatal extremamente alicerçada nos imperativos da classe hegemônica da época (aristocracia, clérigos, altos comerciantes, nobres) não havia qualquer possibilidade de um controle minimamente exercido pelas classes populares. A máxima nesse período era a exploração irrestrita das riquezas do Brasil, que iniciou-se com o sistema de donatarias. Em termos jurídicos, há uma inovação no país, a criação do Direito Econômico, a partir do Regimento de 1548.

É quando constatamos os primeiros controles estatais sobre preços, as primeiras barreiras alfandegárias, as primeiras normas de intervenção indutiva sobre a economia. (Cf. Aguillar, 1999: 169) O que de fato prevalecia era a economia de engenho que funcionava com certas funções de regime autárquico, sobretudo em relação ao seu grau de autonomia e auto-suficiência diante do Poder Público.

“Portanto, nos primórdios da organização social do Brasil, a real regulação jurídica era aquela exercida pelo capitão-mor ou pelo governador geral, que plenipotenciários dos interesses da Coroa Portuguesa, implementavam as regras, julgavam os conflitos e organizavam a economia local.” (idem, 1999: 172).

Duas instâncias regulatórias se destacavam no século XVII no país, o Conselho Ultramarino, de 1642, órgão de centralização regulatória colonial, que proibia navios estrangeiros para comercializarem no Brasil e a Companhia Geral do Comércio para o Estado do Brasil, de 1647, que oprimia a iniciativa colonial.

Como modo de regulação marcante dessa fase colonial, pode-se identificar uma certa desconcentração operacional e regulação normativa concentrada no Estado

português, suficientemente forte para pactuar apenas com os interesses particulares que lhes fossem convenientes.

No segundo Império, houve a transição da regulação patrimonialista para a regulação desconcentrada, apesar de haver ainda resquícios do modelo anterior. A medida fundamental desse processo é que a gerência da coisa pública passa das mãos privadas do Imperador para inúmeros novos centros de poder. Há uma nítida desconcentração no poder e na regulação, sobretudo na fase republicana, devido ao fortalecimento de centros localizados de poder. Tais alterações decorrem de um processo maior de desregulamentação das atividades econômicas, bastante influenciado pelo liberalismo econômico vigente na época que para o Brasil, em certa medida, funcionou mais como força libertadora, em relação à condição de total dependência de Portugal.

Diante desse quadro, é possível considerar que a regulação desse período é marcadamente descentrada, tanto em relação ao poder político institucional, como em relação à dicotomia Poder Público versus poder privado. Os municípios e províncias começam a ganhar mais autonomia e responsabilidades em relação à gerência do processo de urbanização e certa industrialização, como a construção de infra-estruturas. No entanto, Aguillar alerta que a chamada desconcentração regulatória não se traduz em desregulamentação total.

O procedimento político de desconcentração regulatória se baseava na outorga, pelo Estado, de poderes à iniciativa privada. Mas, o ente estatal não se ausentava do processo econômico, ao contrário, o coordenava. As atividades de prestação de serviços eram desregulamentadas. As regulamentações desses serviços, quando existiam, se baseavam em contratos e muitos outros serviços eram de domínio e responsabilidade da liberdade de iniciativa. Então, o perfil regulatório desse período, pode-se dizer, é marcadamente desconcentrado, tanto operacionalmente como normativamente. Há também nessa época uma marcante participação de capital estrangeiro nos investimentos em serviços públicos que vão dominar a economia brasileira.

Assim, poucos serviços essenciais à população nesse período eram alvo de regras jurídicas específicas, a maioria estava sob jugo da exploração privada. Não havia clareza entre o limiar da atuação da iniciativa particular e o espaço do poder público. Devido ao

caráter de desconcentração regulatória desse período em que aparecem difusos os controles privado e público-estatal, no âmbito dos serviços públicos, não se pode identificar aqui, também, a possibilidade de exercício de um controle social desses serviços.

Dois pontos interessantes na trajetória da prestação de serviços essenciais à população brasileira remetem a natureza de provisão desses serviços. Se, por um lado, houve serviços prestados inquestionavelmente pelo Estado, sob a tutela da monarquia e depois da República, por outro, houve aqueles que, historicamente, foram pioneiramente de competência da iniciativa privada, e assim eram controlados pelo Direito Público. O Estado, para deter controle desses serviços, submetia os prestadores ao regime de contratação, isso foi bastante comum até a Constituição de 1934. Nos termos de Aguillar, “*A discussão girava em torno da legitimação do controle estatal dos serviços de interesse público, num contexto em que transporte, energia e comunicação eram escassos no país.*” (1999: 191).

A era Vargas é de considerável importância para traçarmos o quadro de desenvolvimento da prestação de serviços públicos no país. Podemos nos referir, em especial, aos relacionados ao Macro-setor das Comunicações. Esse governo marca o início do processo de massificação dos meios de comunicação no Brasil, em especial, do rádio, ao difundir o potencial desse meio, especialmente, pelo seu alcance às classes populares. No entanto, esse governo soube exercer controle ditatorial sobre a radiodifusão da época, a partir da criação do Departamento de Imprensa e Propaganda – DIP, sob a égide do chamado projeto de nacionalismo e divulgação da identidade do brasileiro.

Em relação a outros serviços públicos, Getúlio Vargas criou uma Comissão Especial para elaborar um anteprojeto de lei reguladora do regime de concessões, o que iria bater de frente com o capital estrangeiro que não previa uma atitude regulatória daquele governo. A partir dessa iniciativa, o Estado Novo ratifica o modelo de concentração regulatória, o que disseminou em meio à sociedade que o ente estatal deveria intervir na esfera econômica, até para evitar crises como o *crack* da Bolsa de New York, em 1929. Há um certo retorno ao período anterior da descentralização política, realizada entre os estados e municípios. Ou seja, o controle dos serviços públicos é diretamente realizado pelo Poder Executivo.

Como vimos em outra parte, neste Capítulo, é a partir da década de 1930 que surgem as primeiras agências estatais, órgãos de planejamento e de fiscalização da implantação de políticas setoriais, sem, no entanto, deterem poder normativo²⁷.

O Estado é nesse período um agente regulador, com poderes de intervenção na economia e tinha também comportamento de empresários, o que torna a regulação dessa época concentrada operacional e normativamente.

Na era Vargas ainda temos a criação da CADE, Comissão Administrativa de Defesa Econômica, a partir da chamada Lei Malaia e do Decreto – Lei 7.666, de 22 de junho de 1945. O órgão surge para arbitrar o ambiente econômico formado com a expansão do mercado de serviços públicos, em que eram incidentes práticas abusivas que comprometiam o regime de concorrência. No entanto, aquela lei só durou um ano e era o documento que dotava a CADE de poderes para controlar a incorporação, fusão ou transformação de empresas dos mais variados setores, no que nos interessa mais de perto, inclusive, no de rádio e teledifusão. A CADE tinha a incumbência fiscalizatória de prestação dos concessionários de serviços públicos sob o auspício do Estado.

Com a extinção da Comissão, foi instituído, em 1962, o novo órgão de controle da concorrência o Conselho Administrativo de Defesa Econômica- CADE, conforme foi mencionado em páginas anteriores. Mas, o período de concentração regulatória da era Vargas foi interrompido com o mandato do governo Dutra, alicerçado em bases do liberalismo econômico, então aquelas agências nomeadas pelo governo anterior para dar maior legitimidade ao poder estatal no exercício do controle dos serviços públicos foram extintas. Mas, com o retorno de Vargas, em 1951, o intervencionismo econômico do Estado foi restabelecido.

No tocante ao setor de Telecomunicações, a medida marcante tomada nesse governo foi a criação do Decreto 29.783, de 19 de julho de 1951, que se traduzia em importante texto normativo que regulamentava os serviços de teledifusão e radiocomunicação para complementar o decreto 21.111/32. (Cf, Aguillar, 1999: 202).

²⁷ São exemplos o Conselho Nacional do Petróleo, Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica, Departamento Nacional de Produção Mineral.

Esse documento ratificava o “ilimitado” poder do presidente da República em controlar as atividades das concessionárias de serviços de telecomunicações. O que, por sua vez, fortalecia a agência estatal do período, a Comissão Técnica de Rádio que se tornou órgão com maior poder executivo das políticas regulatórias e fiscalizatórias do setor. Em relação ainda à concessão de serviços públicos no país, Aguillar diz que

“A outorga da concessão era meramente política, não havendo licitação obrigatória. O concessionário tinha prerrogativas especiais, que eram referidas na legislação como ‘delegação de Poder Público’, tais como os poderes para realizar desapropriação de prédios particulares e instituir servidões.” (1999: 203)

Situação esta que perdurou, pelo menos, até a instituição de uma agência reguladora para o setor.

No governo João Goulart, as práticas nacionalistas na economia se acirraram e a concentração regulatória também caracterizou esse governo. Em 1961, a partir do Decreto 50.666/61, foi instituído o Conselho Nacional de Telecomunicações e a Lei 4.17/62 criou o Código Brasileiro de Telecomunicações.

O período da Ditadura Militar não é exatamente uma ruptura com os períodos anteriores, em termos de modelo regulatório de serviços públicos. Em 1967, a Constituição elaborada dava ampla capacidade legislativa para regulação de serviços públicos, obviamente aos órgãos do Executivo. Mas, nesse período houve um processo de transferência de poderes executivos a empresas estatais, o que é bastante aparente no caso do setor de telecomunicações, em que foram criadas operadores estatais em cada estado brasileiro para a gerência das telecomunicações locais, mas sob a vigilância do Executivo, na figura do Ministério das Comunicações.

No entanto, a centralização de poderes regulatórios nas empresas estatais em nada favorece a prática de controle social das ações estatais, que estão quase sempre aliadas aos interesses do mercado e da esfera política. Nesse período, é marcante o aspecto sigiloso dos processos decisórios que não chegam ao conhecimento do público.

“Quanto à capacidade de interferência social no exercício da regulação, é preciso salientar que os órgãos e autarquias, profusamente instituídos por

Vargas, foram a porta de entrada dos grupos privados aos centros de poder. Essa, aliás, é uma tradição da política brasileira, que leva não raro a instâncias de conflito de interesses entre reguladores e regulados, em fenômenos persistentes até hoje.” (idem, 1999: 207)

Ou seja, é possível identificar no período de 1930 a 1980 uma certa capacidade de controle privado das políticas públicas, no âmbito dos serviços públicos, no entanto, em relação ao público usuário de serviços essenciais foi nula a possibilidade de seu acesso ao processo decisório nos setores estratégicos da economia brasileira.

O momento atual em que vivemos é aquele em que se analisa o grau de controle social e estatal dos serviços públicos privatizados, em especial no tocante às telecomunicações. A Constituinte de 1988, apesar de reservar ao Estado o direito exclusivo de exploração dos serviços públicos, também não proibiu que esse ente delegasse a prestação de tais serviços à iniciativa privada, nesse sentido, a Carta Magna não determina uma política de concentração regulatória operacional, no tocante aos serviços públicos.

No entanto, lembramos que o sistema de concessões não é uma forma de retirada do Estado do universo dos serviços públicos, mas é uma prática usual do próprio Estado Subsidiário, que deve fiscalizar a efetividade social no regime de prestação do serviço. E a participação dos usuários nesse processo é o fundamental para pensarmos na constituição de um controle público-social no âmbito de serviços essenciais no Brasil.

Capítulo III

3.0-PRIVATIZAÇÃO DO SISTEMA DE TELECOMUNICAÇÕES NAS ECONOMIAS CENTRAIS E PERIFÉRICAS: O DESAFIO DA REGULAMENTAÇÃO DO SETOR NO BRASIL

Até o final da década de 70, o perfil básico e consolidado do modelo histórico de organização institucional das telecomunicações baseava-se na estrutura de mercado apoiada no monopólio público, ou no caso dos Estados Unidos, privado, regulamentado. O mecanismo elementar de financiamento interno dos serviços básicos oferecidos pelo setor era via subsídio cruzado, havia uma relação de prioridade pública e a regulamentação desse mercado era exercida fortemente pelo Estado.

O modelo latino-americano permitia concessões aos fabricantes americanos e europeus de teleequipamentos, mesmo mantendo o monopólio estatal. As multinacionais ingressavam no mercado latino e o condicionava à importação de seus equipamentos. É claro que essas mesmas empresas não tinham nenhum interesse especial em desenvolver um sistema de comunicação nacional, mas em explorar zonas rentáveis. Assim, não tinha porque preocupa-se em construir uma rede de comunicação que atendesse a espaços

carentes. Essa é função do Estado nacional, o qual tradicionalmente assumia a operação direta do sistema, mas estava pouco atento ao interesse público nos serviços do setor.

O momento inicial para a questão das privatizações e do estabelecimento de novas regras para o ambiente regulatório de setores estratégicos está na década de 1980, quando começa a emergir um novo cenário tecno-econômico, consequência das novas estratégias competitivas que vêm em função do advento de inovações das tecnologias de comunicações que influenciam a esfera produtiva, transformando a fundo o sistema capitalista. Essa mudança é bastante visível no setor de telecomunicações.

As pressões setoriais e extra-setoriais na economia ocidental para mudança organizacional, regulatória e institucional do modelo monopolista público vinham de todos os lados, novas tecnologias, serviços e funções das telecomunicações, pressões dos grandes usuários, internacionalização das redes de telecomunicações, resistência à rede solidária, atraso tecnológico do operador público, globalização e regionalização da economia mundial, viabilizada pela formação de redes telemáticas, incisiva atuação dos órgãos multinacionais ou supranacionais. A conjuntura em que se dão as privatizações no setor de telecomunicações na economia mundial é apropriadamente abordada por Ianni, que explica:

“Ao lado das corporações transnacionais, ainda que de maneira independente, algumas vezes divergentes e outras convergentes, o atual FMI, o BIRD e a OMC são organizações multinacionais, com capacidade de atuação em concordância e em oposição a governos nacionais. Possuem recursos não só monetários mas também jurídico-políticos suficientes para orientar, induzir ou impor políticas monetárias, fiscais e outras de cunho neoliberal. Principalmente os países menos desenvolvidos do terceiro mundo, periféricos, do sul ou mercados emergentes são bastante suscetíveis às orientações, induções ou injunções do FMI, BIRD e OMC, a santíssima trindade do capitalismo global. Acontece que essas organizações multinacionais tornaram-se poderosas agências de privatização, desestatização, desregulação, modernização ou racionalização, sempre em conformidade com as exigências do mercado, das corporações

transnacionais ou do desenvolvimento extensivo e intensivo do capitalismo no mundo” (Cf. Ianni, 1997:28).

Nesses termos, reconhece-se, sem grandes dificuldades, três pólos geopolíticos e geoeconômicos bem definidos, Estados Unidos, Japão e a Europa Ocidental, que se firmam na economia mundial a partir de alianças e apoio das organizações multinacionais e mantêm o domínio no processo de decisões sobre privatizações em todo o mundo.

Somam-se àquelas forças o fator tecnológico, bastante significativo no processo de adesão das economias à modernização de seu sistema de telecomunicações, diante do ambiente altamente competitivo que se forma no mercado mundial. De acordo com Wohlers (1994), “(...) *as telecomunicações apresentam uma estrutura tecno-produtiva e um processo de inovação diretamente vinculado às oportunidades que surgem com o aparecimento de um novo paradigma tecnológico*” (1994:160).

No caso europeu, atesta Brenac, citada por Wohlers em 1994, as pressões para implementação de políticas de liberalização sobre os estados nacionais são provenientes da CE. No caso latino-americano elas vêm da crise fiscal e dívida externa. Esse quadro contribui para maior penetração das políticas neoliberais²⁸ nas economias periféricas.

Nesse contexto, a Bolívia e o Chile constituíram-se em laboratórios dos projetos neoliberais, antes mesmo que o processo se generalizasse na Inglaterra de Thatcher, nos EUA de Reagan ou na Alemanha de Kohl.

Segundo Atílio Borón, a América Latina não tem como acompanhar o ritmo de desenvolvimento proposto pelo neoliberalismo e suas conseqüências²⁹, seguindo os

²⁸ O processo de esfacelamento do Estado do bem-estar social em favor da supremacia do mercado, a privatização de setores altamente rentáveis, como o das telecomunicações só pode realizar-se rompendo as resistências a atuação dos sindicatos de trabalhadores, inclusive, e especialmente, para nossos interesses, os dos telefônicos, que tiveram importância fundamental na formação de um bloco de resistência aos movimentos desestatizantes. A atuação do sindicato nessa conjuntura foi tão significativa que as políticas neoliberais sempre foram orientadas no sentido de suprimir o poder de pressão das forças sindicais e dos movimentos sociais, em claro contrastante com as tendências democratizantes do período.

²⁹ De acordo com a CEPAL, em 1960, 51% de latino-americanos viviam abaixo da linha de pobreza. Em 1970, essa proporção diminuiu de 40%. Em 1986, aumentou para 43% e, em 1990, para 46%. Diante deste quadro, a partir de uma visão prospectiva, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento empreende estudos sobre o índice de pobreza na América Latina, chegando a duas conclusões, uma de caráter otimista e outra de caráter pessimista. Considerando a possibilidade do PIB *per capita* crescer, em média, 1,3% ao ano, até o ano 2000, haverá 296 milhões de pobres nesses países, 56,3% da população latino-

modelos adotados pelas economias desenvolvidas, sem arcar com grandes prejuízos, o maior dos quais seria a perda do controle nacional da economia e do setor de telecomunicações, em particular. (Borón, 1996:86).

Há nessa região uma brusca redução dos gastos públicos em projetos sociais, o que não contribuiu para a defesa da necessidade de investimentos estatais em infra-estrutura³⁰, como as telecomunicações, evidentemente menos prioritárias do que áreas tão carentes como o saneamento, a educação ou a saúde pública, reforçando-se, assim, os argumentos dos defensores da flexibilização do monopólio, como ocorre nos países centrais, e da privatização, nas economias periféricas.

A questão fundamental da quebra do monopólio no Sistema de Telecomunicações em países centrais é que essas economias, durante longos anos, admitiram a liberalização em seus mercados historicamente explorados pelo Estado, mas mantiveram o monopólio sobre suas redes básicas, sob forte regulação do ente estatal. Em países europeus e no Japão o monopólio das telecomunicações, conduzido desde os anos 20 por autarquias públicas, passou no final dos anos 80 ao controle total ou parcial do Estado e as operadoras transformaram-se em sociedades anônimas.

O setor de telecomunicações, até meados daquela década, é considerado como monopólio natural. O sistema de telecomunicações na economia mundial era tradicionalmente organizado sobre dois modelos de monopólio: o privado, altamente

americano e do Caribe. Entretanto, levando em consideração, as políticas de ajustes e estabilização praticadas pelos governos latino-americanos, o PIB *per capita* nessa parte do continente pode permanecer estagnado, assim essas economias juntas contabilizarão, no final deste século, 312 milhões de pobres, 59,3% da população latino-americana. Esta última possibilidade parece mais próxima, já que o PIB nessa parte do globo nos últimos três anos da década de 80 foi negativo (Sader e Gentili (orgs), 1996:85).

A utilização da receita do PIB dos países latino-americanos para gastos públicos vem diminuindo sensivelmente, o que justifica, de certo modo, a carência de investimento em setores estatais de grande porte como o das telecomunicações. “*No final dos anos 80, o gasto público como porcentagem do PIB era de 32,8%, na Argentina, 31,2%, no Brasil, 36,4%, no Chile, 31,1%, no México e 27% na Venezuela (...)*” (Borón, 1996:86). Enquanto isso, “*Mais da metade das economias industriais mais importantes do mundo destinavam, em 1985, mais de 50% de seu produto interno bruto ao gasto público e além disso, apesar de gritaria dos economistas neoliberais, este não deixou de crescer*” (Idem:86).

³⁰ Mesmo diante da prioridade dada, o setores mais defasados, atualmente, as operadoras de telecomunicações dos países periféricos tentam superar seu atraso significativo diante do aparato tecnológico dos países centrais. Isso leva à interconexão dos sistemas e conseqüentemente à quebra de estruturas de monopólio natural no setor. Essa é uma iniciativa das grandes redes transnacionais que montam redes privadas de telecomunicações, sob o esteio de políticas neoliberais, apoiadas em órgãos internacionais (FMI, Banco Mundial) e acentuam os conflitos entre redes públicas e privadas.

regulamentado pelo Estado, nos EUA, exercido pela AT&T e o público, dos operadores europeus, que dominavam o mercado mundial de equipamentos. Mas essa situação estável de monopólio no setor de telecomunicações nos países ocidentais é abalada a partir da desregulamentação e desmembramento da AT&T e da privatização da British Telecom, na Inglaterra.

Nos Estados Unidos, os anos 80 são o marco das políticas liberalizantes, empreendidas pelo governo Reagan, como reação à perda, na década de 70, de espaço no comércio internacional. No tocante às telecomunicações, as nações européias despontavam no *ranking* mundial de exportação de teleequipamentos para os países em desenvolvimento. Com a quebra do monopólio da AT&T era dado um passo importante pelos Estados Unidos para reconquistarem a hegemonia mundial, abalada pelas discussões em torno da nova ordem mundial da informação.

Os processos de reformas ocorridas no setor de telecomunicações na economia mundial, a partir de meados daquela década, foi amplamente desencadeado com a divisão, em 1984, da AT&T, nos EUA que, nos termos de Bolaño, pode ser tomado “(...) *como uma espécie de determinante em primeira instância das mudanças que se processarão em seguida na Europa (...)*” (1997:7). Na verdade, a partir de 1982, com a sentença do juiz norte-americano Green, inicia-se o processo de reforma do sistema de telecomunicações nos Estados Unidos, até ocorrer, dois anos depois, a fragmentação da AT&T em sete Baby Bells. A empresa deixa de ser garantidora dos serviços básicos de telecomunicações em seu país, ficando essa tarefa sob responsabilidade das Baby, e passa a atuar em mercados estrangeiros, mediante o estabelecimento de regras legais que pressupõem uma desregulamentação do setor nos EUA.

Mas para atuar fora de seu mercado doméstico, a AT&T³¹ teria que encontrar brechas no mercado mundial, bem como nos sistemas de regulação do setor de telecomunicações na economia mundial. Resultado: a empresa tornou-se aliada forte do projeto neoliberal de privatizações de setores fundamentais, como o das telecomunicações,

³¹ Hoje, a AT&T defende 60% do mercado de longa distância, contra 20% da MCI e 10% da SPRINT. O restante do mercado norte-americano repartiu-se entre 300 operadoras (*Lettre France-Brasil*, nº 211, 1997).

sobretudo na América Latina, onde podemos constatar, hoje, uma forte presença das Baby Bell. A AT&T, como várias outras empresas e operadoras de telecomunicações multinacionais, forma juntamente com empresas nacionais, grandes parcerias para a exploração de segmentos altamente lucrativos.

O que ocorreu nesse país viabiliza a alternativa de a AT&T superar as perdas com a sua exclusão do mercado internacional de telecomunicações, dominado pelas operadoras públicas e fabricantes de equipamentos europeus, além de encabeçar o rompimento da estabilidade até então prevalecente no sistema internacional de telecomunicações, o que, por sua vez, provoca mudanças fundamentais na dinâmica e na estrutura desse setor, em escala mundial, o que favorece a expansão do capital industrial e padrão tecnológico estadunidenses na economia mundial. Compartilhamos da opinião de Pierre Musso, citado por Bolaño, em 1995, quando aquele se refere à formação de uma “economia mundo”, e diz que “*A solução interna encontrada para a AT&T nos Estados Unidos é um tipo de microdeslocamento que provoca macrotransformações em nível internacional*” (Bolaño, 1995:3).

Segundo Wohlers (1997), houve basicamente três modelos de reestruturação ou estratégias de transformações no universo das telecomunicações: a chamada via anlogosaxônica, de base liberal, implementada de forma rápida e direcionada para o exterior, esse seria o caso da Inglaterra; o formato que permite mudanças mais lentas, orgânicas e coordenadas, conciliando ações na esfera interna de cada país (com forte apoio aos fabricantes nacionais de teleequipamentos e o sistema produtivo interno) com uma forte atuação internacional, a exemplo podemos citar França, Itália e Alemanha e o modelo adotado pelos países latino-americanos de origem hispânica que submeteram seus setores de telecomunicações a reformas, com vistas às privatizações como resposta ao endividamento externo.

No primeiro modelo que corresponde ao caso inglês, é inegável que aquilo que ocorria nos Estados Unidos rapidamente repercutiu na Europa, mais precisamente na Inglaterra, único caso europeu de privatização nos anos 80. Com a quebra do monopólio da British Telecom (BT) houve uma reorganização da empresa, vindo logo uma liberalização com a venda de ações para empresas privadas. As mudanças foram determinadas, em larga

instância, pela influência dos grandes usuários e da necessidade de internacionalização das redes.

Em maio de 1984, 50,2% das ações da operadora inglesa estavam em poder da iniciativa privada, contra 49,8% em mãos do Estado. Após à privatização dessa operadora é criada uma política de incentivo a competidoras, em vários segmentos das telecomunicações, para quebrar o monopólio, até então, da BT, com destaque para a Mercury Comunicações, o segundo maior operador de serviços telefônicos do Reino Unido, que atende essencialmente aos grandes usuários, vindos da classe empresarial. Isso aponta, de certa forma, para a instauração de um duopólio privado no controle das telecomunicações britânicas, em algumas áreas do setor, alvo essencial de medidas da nova regulação para o setor (*Lettre France-Brasil*,1996:17).

Houve, também a ênfase na concorrência na maioria dos segmentos de mercado, a partir da privatização do operador público e a criação de uma agência específica de regulamentação a OFTEL (Office of Telecommunications), órgão do Ministério do Comércio e Indústria, criado no ano da privatização da BT para regular o setor. As funções atribuídas à OFTEL, de acordo com a Lei de Telecomunicações, de 1984, são a de administrar a regulação de preços de tarifas, agir como canal de recebimento de reclamações por parte dos usuários, garantir que as empresas cumpram os termos de sua licença e promover a concorrência no setor.

Hoje, já existem quatro empresas atuando nesse mercado e até 1998, a empresa inglesa detinha o monopólio virtual no serviço local e de longa distância. As concorrentes ocupavam apenas 10% do mercado de SVAs (serviços de valor agregado) liberados.

A reforma do modelo histórico das telecomunicações em países da Europa continental, sobretudo a França³², resultou de um processo de menores pressões dos grandes usuários, de políticas de preservação da rede solidária e do apoio ao desenvolvimento tecnológico do setor, junto ao fortalecimento dos “campeões nacionais”³³. Em geral o modelo de abertura dos setor delineado pelos governos levaram a um formato

³² Os países França, Alemanha, Espanha, Holanda e Suécia permitiam SVAs privados através da rede estatal (*Leia*, 1993:22).

³³ Fabricantes internacionalmente competitivos de grandes equipamentos na área de comutação e transmissão.

menos concorrencial e privatista que o inglês. Houve apenas a privatização da gestão e seus órgãos reguladores constituídos funcionam no âmbito do Ministério responsável pelas telecomunicações.

Na França, o monopólio estatal sobre a infra-estrutura local e interurbana é conservado através da France Télécom (FT). A empresa na década de 1990 se destacava como o quarto operador mundial em termos de faturamento (28,7 bilhões de dólares em 1995). A FT operava, em 1998, 32,4 milhões de linhas principais só na França. A empresa recebeu investimentos da ordem de 1 bilhão de dólares em 1995, além de ter a mais importante rede digital, com 100% de sua rede digitalizada. Segundo o Observatório Mundial dos Sistemas de Comunicações, o mercado francês de telecomunicações é o terceiro da Europa, com uma receita de US\$ 21 bilhões e meio (*Lettre France-Brasil*, 1997:3). Após, 1990, medidas fundamentais foram tomadas para alteração das bases de funcionamento do setor de telecomunicações, sobretudo no tocante à sua regulamentação.

O Ministério Tutelar da France Telecom e do La Poste, operador dos correios, é o Poste, *Telecomunicacion et de l'Espace*, que exerce o papel de regulamentação por intermédio de dois departamentos: a *Direction de la Réglementation Générale*, que fixa as regras concernentes à ação do explorado público nos mercados de serviços abertos à concorrência e a *Direction des Services Publiques*, que controla a administração do órgão em relação ao cumprimento do *Cahier de Charge* e também do contrato de planos. (Cf. Wohlers, 1997: 86)

Então, a regulamentação da FT se dá por meio de uma dupla tutela via DRG e DSP, já no caso inglês essa atividade se dá a partir de um único órgão. Mas, o controle geral é realizado no âmbito de um ministério (PTE) do governo, que é renovado a cada eleição, o que difere da autonomia jurídica da FCC norte americana e da OFTEL inglesa que permite certa liberdade para renovar regras de fixação tarifária.

A DRG se apóia no *Conseil National des Postes et Télécommunications*, CNPTT, composto de parlamentares, de representantes governamentais, dos operadores e de associações de usuários e a DPS se baseia na *Comission Supérieure du Personnel et des Affaires Sociales e da Comission Supérieure du Service des Postes et Télécommunications*.

No entanto, o Ministério da Economia e Finanças, conforme suas atribuições legais, também exerce controle sobre a FT.

O caso da regulamentação no sistema de telecomunicações da França é interessante,

“O Parlamento francês adotou dois projetos de lei de regulamentação de telecomunicações na França. Trata-se primeiro da Lei de Regulamentação das Telecomunicações (LRT) e segundo, da transformação da France Telecom em empresa de economia mista. A LRT firma três princípios: livre exercício das atividades de telecomunicações, permanência e desenvolvimento do serviço público e interdependência das funções de regulação” (Cf. Lettre France-Brasil, 1997:14).

Essa lei surge em 1990, e promove a definição e diferenciação das redes (infra-estrutura) e os serviços de telecomunicações, além de estabelecer o âmbito do monopólio da FT e dos mercados abertos à concorrência.

Na verdade, o documento garante o serviço universal em todo o território francês, além de exigir que os demais operadores contribuam para o financiamento do serviço universal através de um fundo especial e uma tarifa dita de interconexão.

A partir de 1996, há uma ampla discussão sobre a abertura completa do mercado francês de telecomunicações e o debate sobre uma nova lei que contemple a criação de um órgão regulador que esteja atento a cinco princípios: garantia de serviços públicos de qualidade; acesso simples ao serviço; criação de um ambiente favorável à concorrência; desenvolvimento da concorrência no mercado francês e garantia de uma concorrência justa com um órgão regulador forte. Esse órgão tem a incumbência de arbitrar sobre sanções, mas não tem poder de outorgar licenças e concessões, muito menos deve definir regras do jogo, tais tarefas são reservadas ao governo.

A Alemanha, como a França, manteve o monopólio público da Deutsche Telekom (DT), sobre a infra-estrutura local e interurbana, até finais de 1998. Mas à semelhança também da França, como prevê o Acordo Mundial de Telecomunicações, bem como acordos estabelecidos pela UE, o país iniciou o processo de privatização em 1999 do sistema de telecomunicações alemão. E a discussão que prevalece do âmbito da CE é justamente a imposição de um órgão regulador que seja forte e tenha certa autonomia para

resolver conflitos sobretudo relacionados às regras de competição e aos interesses públicos e privados, difusos no mercado de telecomunicações na Europa Continental³⁴.

No processo de flexibilização ou desregulamentação das PTTs dos países centrais e da abertura do mercado norte-americano, mesmo mediante fortes barreiras protecionistas, o Estado garante, apoiado em lei, a universalização de serviços básicos de comunicações, além de estar presente na infra-estrutura e no processo de reforma do setor³⁵.

A situação do setor de telecomunicações na Europa e nos Estados Unidos que está descrita acima revela, ainda, que superficialmente o perfil da flexibilização nos países centrais até o século passado. Como podemos verificar, os países membros da UE, desde a privatização da British Telecom, sofrem pressões de empresas privadas que pretendem atender aqueles mercados.

“Os defensores do acesso irrestrito insistem que atualmente os operadores privados ficam ‘sob controle’ dos seus principais concorrentes, os operadores públicos nacionais, porque dependem da autorização destes para terem acesso ao segmento espacial” (Tapia cita Denton International,1997:46).

Podemos, então, afirmar que se perfila, na Europa, um quadro em que o monopólio firmado entre os monopólios estatais europeus-PTTs, condicionam a entrada de empresas privadas em alguns segmentos de mercado à previa autorização das empresas públicas,

³⁴ Na Espanha há o monopólio da CNTE (40% estatal), sobre a infra-estrutura local, interurbana e transmissão de dados. O sistema de telecomunicações espanhol é parcialmente privado, com a participação minoritária da CPRM que detém 32% das ações da empresa. Na Holanda, até 1993, havia o monopólio da PTT (100% estatal) sobre a infra-estrutura local interurbana e transmissão de dados. Mas, estava prevista para 1994 a venda de 49% do controle para iniciativa privada.

Na Suécia há o monopólio da Televerket (100% estatal), mas a partir de 1995 o sistema de telecomunicações desse país é orientado para o processo de privatização. Na Itália o monopólio está dividido entre duas empresas estatais: IRITEL e concessionárias (SIP, Telespazio, Italcable) e STET. A concorrência nas SVAs estava, até 1993, em discussão. A administração do setor é estatal (IRITEL) e de suas concessionárias que são parcial ou totalmente estatais. Mas há uma grande tendência à consolidação do projeto de privatização.

³⁵ Apesar de terem PTTs e serem europeus, a situação da Ucrânia e da Rússia se destaca das demais por esses países enfrentarem uma fase de forte crise econômica que afeta diretamente as decisões no setor de telecomunicações. As operadoras russas e ucranianas sofrem o processo de desnacionalização. Na Ucrânia uma associação entre a PTT Holanda, Deutsche Telekom e a AT&T assumiu o controle monopolista das comunicações internacionais. Na Rússia, o setor passa por um processo, como no setor ucraniano, de fragmentação, com predomínio de grupos estrangeiros nas comunicações internacionais a grupos estrangeiros. Mas é comum na Europa monopólios concorrerem entre si e se beneficiarem do sistema de controle público nas atividades de base.

mesmo diante da liberalização, firmada na UE (União Européia), com base no Livro Verde em 1991.

As forças liberalizantes começaram a atuar no mercado europeu mais precisamente em 1987, quando é criado pela UE o Livro Verde, documento com feições regulatórias que pretende a liberalização comedida de todos os serviços de comunicações na Europa, exceto daqueles considerados básicos, como a telefonia fixa. O Livro Verde (em sua primeira fase de 1987-91) pontuava, com ênfase, quatro problemas no sistema de telecomunicações europeus: as altas tarifas cobradas pelos serviços telefônicos, a baixa qualidade desse serviço, a lentidão dos novos serviços de informação e comunicação e a falta de homogeneidade no atendimento das demandas por diferentes acessos à rede. Diante das implicações econômicas e da qualidade de vida social da Europa a partir desse quadro, a UE lançou a proposta de flexibilização do setor, mas mantendo o monopólio estatal da rede básica, para garantir a universalização.

Num segundo momento (1992-93), o Livro Verde, a partir de uma revisão das propostas e determinações legais do documento, consolida o acordo para liberalização da telefonia local para os países que já tinham universalizado os serviços básicos e reduziram as tarifas dos serviços. De 1993 a 1994, o Livro Verde é substituído pelo Livro Branco de Delors, cujos principais objetivos são a revitalização do crescimento econômico, criação de novos mercados e estímulo à competitividade.

O Livro Branco prevê o fim dos monopólios e estabelece um mínimo regulador na Europa que garanta sobretudo a interconexão entre todas as redes, criação de uma Lei Única para todos os operadores.

Com relação ao mercado norte-americano, a nova lei de telecomunicações - o Telecommunications Act of 1996 tem o objetivo de adaptar as regras jurídicas às novas tecnologias, a fusão da informática com as telecomunicações e às novas oportunidades de negócios que nascem deste novo paradigma. Os EUA têm uma legislação voltada para impedir a formação de monopólios setoriais e cartéis eletrônicos. A nova lei projetada e estimula uma política expansionista em direção aos mercados emergentes, como o latino-

americano, mas, por outro lado, reforça o caráter protecionista no mercado americano de telecomunicações.

Essa breve abordagem do modelo de regulamentação nos Sistemas de Telecomunicações nos países centrais deixa aparente que essas economias conservam alto grau de protecionismo, quando se trata de seus mercados domésticos sofrerem alterações para a entrada de competidores estrangeiros. Mas os modelos institucionais do setor de telecomunicações, não só na Europa e nos EUA, como na América Latina, sofreram alterações. A assinatura de um acordo de telecomunicações entre diversos países do mundo (o Acordo Mundial de Telecomunicações- AMT), junto à Organização Mundial do Comércio (OMC), determina uma maior flexibilização no mercado mundial de telecomunicações, sobretudo nos países periféricos orientados não para aberturas, mas para a privatização.

A proposta para Europa, entretanto, traduziu-se na “inevitável” entrada de um segundo operador nacional no mercado e na garantia de competitividade na esfera dos serviços não-essenciais. No bojo das tendências de reformas na infra-estrutura, modelo institucional, na regulamentação do setor, envolvendo tarifas, tecnologias na economia mundial, formam-se nos países centrais grandes parcerias, com a participação das mais importantes operadoras mundiais.

Então, o perfil do mercado de telecomunicações nas economias centrais tem se alterado, sobretudo em decorrência da assinatura de um acordo multilateral internacional, entre economias centrais e economias em desenvolvimento, que determina a liberalização total do mercado mundial de telecomunicações. O documento ao qual nos referimos é o AMT, já referido acima, assinado entre 69 países, em março de 1997, durante a reunião da OMC. A partir desse documento, os países que participaram da reunião e assinaram o termo de compromisso, se comprometeram em desfazer qualquer barreira à entrada de capital estrangeiro em seus mercados e aceitaram a liberalização total quanto à propriedade de operadoras nacionais por empresas multinacionais. Essa abertura no mercado mundial de telecomunicações passa a ocorrer a partir de janeiro de 1998.

Os países da União Européia previam que a participação privada estrangeira ficasse limitada em 49% do capital das maiores estatais em 1998. Apesar das exigências do acordo

internacional, a privatização de fato e competição nos países europeus só ocorrerão depois de 2003. Cinco dos países da União Européia, Espanha, Irlanda, Grécia, Portugal e Luxemburgo conseguiram uma moratória de favor, como forma de adiar a tomada de medidas privatizantes no setor por, pelo menos, quatro anos.

No que se refere aos países da América Latina, o Brasil abriu não só o mercado celular, mas também outros serviços após um ano de aprovação da Lei Geral de Telecomunicações, isto é, a partir de 1997. No caso do México, Venezuela e Argentina esse compromisso já vem sendo cumprido desde o início dos anos 90. Nesses países, as operadoras e serviços foram entregues a empresas estrangeiras, entre as quais, as estatais Telefônica Espanhola e France Télécom.

Para o Brasil, esse acordo não é estranho. Em 12 de abril de 1994, em Marrakesh, o país firmou com os demais integrantes da Organização Mundial do Comércio, o Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços, aprovado pelo Congresso Nacional, através do Decreto nº 1.355, sob argumento de reconhecer a

“importância crescente do comércio de serviços para o crescimento e desenvolvimento da economia mundial”, e visava “estabelecer um quadro de princípios e regras para o comércio de serviços com vistas à expansão do mesmo sob condições de transparência e liberalização progressiva” (Minicom, 1997a:8/9).

No tocante às telecomunicações, esse Acordo mencionava o *“reconhecimento das características específicas do setor de serviços de telecomunicações, em particular sua dupla função como setor independente de atividade econômica e meio fundamental de transporte de outras atividades econômicas” (Idem:Ibidem).*

De 1995 a 1996 foram realizadas diversas reuniões, na sede da OCM em Genebra, para que os países participantes chegassem a um consenso sobre as telecomunicações básicas. O documento foi consolidado em fevereiro de 1997.

O que se esperava é que no Acordo Mundial de Telecomunicações estivessem previstas regras de competitividade que fossem interpretadas e aplicadas considerando a convergência das novas tecnologias e serviços, a liberalização do mercado, o estímulo aos novos fornecedores e a intensificação da concorrência internacional. Esperava-se também

ser estimuladas as modalidades de cooperação entre prestadores de serviço que visassem aumentar a sua eficiência econômica e o bem-estar do consumidor, adotando-se, entretanto, precauções contra o comportamento anticoncorrencial, particularmente o abuso de poder pelas empresas dominantes no mercado mundial e isso ficaria a cargo de um órgão regulador competente.

Na América Latina, os agentes privatizantes pressionam as economias, ameaçando suspender empréstimos para a realização de projetos nacionais, inibindo assim, as entidades financeiras nacionais que recorrem a órgãos financeiros transnacionais, como o Banco Mundial e o FMI. Estes, orientados pelo poder relacional dos EUA, apoiam-se justamente nas dívidas externas dos países periféricos para pressionar pela reestruturação e mudanças do modelo de regulação e gerenciamento em setores estratégicos, pressionando pela abertura de seus mercados.

Esses agentes atuam de tal forma que, nesses países, o que era inicialmente uma proposta de liberalização e de abertura de mercados, tornou-se um tratado de vendas de empresas públicas a conglomerados de operadoras e empresas multinacionais estrangeiras. A esse respeito comenta Hills:

“A crise da dívida e a escassez de capital privado e multilateral para investimento têm ainda promovido o crescimento do poder estrutural do FMI e do Banco Mundial, instituições nas quais é hegemônica a participação dos Estados Unidos. Em resposta às preocupações do Congresso americano, a corporação financeira internacional, do Banco Mundial, adquiriu renovada importância e passou a modificar sua postura de financiar o desenvolvimento do setor privado dos países em desenvolvimento, para financiar a transferência de controle take over e a privatização dos ativos desses países pelas companhias ocidentais. Os países em desenvolvimento, a rigor, têm muito pouca opção em adotar ou não tais políticas. O fato é que, sem a aprovação do FMI e do Banco Mundial, dificilmente eles conseguem levantar recursos junto a bancos regionais, ou mesmo através de fontes de capital privado. Mesmo quando se trata de reescalonar o pagamento da dívida externa - em condições francamente incapazes de serem cumpridas - têm de

aceitar as prescrições do FMI e do Banco Mundial. A esse respeito, a venda de empresas estatais às companhias multinacionais é um mecanismo que atende a algumas dessas recomendações” (1997:23).

Após 1984, alguns países periféricos como Argentina, Venezuela, Ucrânia e Hungria ingressaram no processo de flexibilização de seu monopólio no setor e perderam o controle de suas redes de telecomunicações. O sucesso dessas pressões, como enfatiza Ianni (1997), está de fato ligado às

“corporações transnacionais, como poderosas tecno- estruturas em condições de tomar e implementar decisões capazes de influências mundiais, colocam-se alguns estados nacionais mais poderosos, também capazes de tomar e implementar decisões de alcance mundial. Nota-se, no entanto, que o domínio de alguns estados nacionais, tais como os Estados Unidos, o Japão e a Alemanha (...) não se realiza sem que também estes estados nacionais passem por mudanças estruturais. Sofrem as injunções das estruturas mundiais de poder, constituídas pelas corporações transnacionais e pelas organizações multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e outras” (1997:29).

A hegemonia financeira dos Estados Unidos, lhes permite escapar dos rigores dos programas estruturais de ajustamento do FMI que a partir de 1980, começa a empreender planos de controle inflacionário e de empréstimos às economias em desenvolvimento. A ação do BM soma-se aos empreendimentos do FMI e das políticas liberalizantes dos Estados Unidos, como confirma Hills, *“Em princípios dos anos 80, o Banco Mundial começou a insistir na ‘condicionalidade de liberalização e privatização nos países em desenvolvimento como meio para reformar suas estruturas de Estado” (1997:17).*

A partir dessa “micropolítica”³⁶, a quebra de unidade de grupos de nações favorece a formação de blocos poderosos de capital, orientados pelos Estados Unidos e Inglaterra, como também o livre comércio, que beneficia a alguns. Segundo Hills,

³⁶ Hills explica que *“o impacto da micropolítica no sistema internacional, difundida pelos Estados Unidos e sua aliada, a Inglaterra, vai mais além. Não é apenas um mecanismo para enfraquecer a resistência de certos países em oposição aos Estados Unidos dentro das instituições internacionais, senão que também um expediente destinado a neutralizar a possibilidade dos países contraporem sua soberania à hegemonia*

“São as companhias multinacionais, onde quer que possam dominar um setor, as que mais tiveram proveito do livre comércio. São essas companhias as que (...) estão em posição de repatriar lucros e, dessa forma, compensar visíveis déficits no balanço de pagamentos com receitas invisíveis. Neste tipo de estratégia, o investimento externo direto é crucial. Igualmente crucial, a este respeito, é o direito de operarem com um mínimo de regulação pelos Estados nacionais” (1997:19).

Nos anos 90, nota-se que a autonomia dos países mais pobres é minimizada quando a ortodoxia econômica neoliberal encontra-se em vias de maximização. O aspecto fundamental dessa política é a fetichização do caráter de reestruturação econômica, ajustes fiscais, prestação de contas a unidades financeiras internacionais sob o auspício de privatizações em setores estratégicos, em benefício daqueles que regulam a economia internacional. Na verdade, como atesta Hills,

“Tal reestruturação freqüentemente requer uma desvalorização monetária, uma indústria e/ou agricultura orientada (s) para exportação, cortes nos gastos públicos em educação, saúde, etc., e uma subordinação geral às exigências de retomada do pagamento da dívida externa” (Idem: 20).

É na perda de soberania dos Estados nacionais, de conquistas sindicais e direitos junto a órgãos internacionais e na submissão à hegemonia de grandes blocos de capitais que reside a problemática fundamental das privatizações e desregulamentações nos países em desenvolvimento.

Até finais da década de 70, os países eram soberanos em relação as suas redes de comunicações. Nos termos de Hills (1997), *“os acordos políticos realizados nos países desenvolvidos priorizavam a difusão do telefone, que beneficiou, até os anos 80, usuários residentes em áreas rurais”* (Idem:26). A penetração da rede só era possível a partir da transferência econômica das áreas urbanas e dos grandes usuários para as localidades rurais e excluídas dos grandes centros, o que havia era o mecanismo de subsídio cruzado. Mas o

americana. Os instrumentos, para isso, são a ortodoxia econômica, as companhias multinacionais, as ameaças protecionistas e as instituições internacionais” (Hills, 1997:18).

período recessivo dos anos 80 faz com que as companhias reduzam seus custos e aquele mecanismo passou a ser amplamente questionado. Com a liberalização da rede nos Estados Unidos, Inglaterra e no resto do mundo, os grandes usuários foram os principais beneficiados.

O compromisso firmado pela ITU (União Internacional de Telecomunicações) de manter as tarifas em sintonia com os custos, não foi respeitado e elas subiam mesmo com os custos de transmissão em declínio. Esse mecanismo permitiu um benefício social para a rede dos países industrializados, a partir da participação dessa economia com mais de 50% nos custos de transmissão. Mas os EUA, através da *Federal Communications Commission*, órgão regulador do sistema de telecomunicações norte-americano, reverteram esse benefício para a sua economia. A atuação daquele país evoluía no sentido de suprimir qualquer movimento que subsidiasse os pequenos usuários. Insere-se, então, nesse universo, a discussão da privatização e o pleno domínio pelas multinacionais das redes internacionais de telecomunicações.

Para Hills,

“o que estamos testemunhando é uma gradual transformação da rede internacional num tipo que se assemelha ao paradigma dos Estados Unidos – no qual, a fragmentação dos serviços em público e privado leva a que este último setor nada pague ao primeiro” (1997:27).

Essa situação empurra os operadores nacionais para o não cumprimento de compromissos com os serviços domésticos, o que ameaça a universalização. Esse é um dos aspectos perversos da consolidação de uma rede internacional de telecomunicações controlada pela determinação política dos Estados Unidos e demais países centrais que se aliam aos propósitos do FMI e do BM: o corte de benefícios à rede básica. Esse movimento redundava no esfacelamento da estrutura de acesso telefônico ao meio rural, ou localidades de baixa renda.

Os Estados Unidos, com a quebra do monopólio da AT&T, davam um passo decisivo para garantir sua hegemonia no setor das telecomunicações, inclusive sua agência reguladora passa a servir de modelo para os países latino-americanos, como veremos neste Capítulo. Nesse setor, o mundo passa a ser modelado à imagem do mercado americano.

Os países centrais, de um lado, tentam negociar com os Estados Unidos a partir de acordos políticos, agrupados em blocos regionais mas, de outro, estão os países periféricos que não desfrutam do poder de barganha e muito menos, encontram-se em condições financeiras isonômicas com a economia norte-americana. Para eles, a possibilidade de negociarem soberanamente suas dívidas ou a desnacionalização de seus sistemas de telecomunicações praticamente inexistem. A forma como tal processo é conduzido aqui já apresenta, de início, como forte problemática a montagem de uma estrutura de regulamentação posterior à privatização, quando já estavam negociadas as condições básicas de concessão e da venda das operadoras estatais.

“Na perspectiva neoliberal, privatização se torna sinônimo de modernização e, a partir de meados dos anos 80, os programas de conversão passam a ser progressivamente orientados para a privatização. O Chile foi o pioneiro, na América Latina, a aderir ao processo, depois o México, Venezuela e, desde 1990, a Argentina e o Brasil” (Bolaño, 1992: 83).

De 1980 a 1995 houve quatro grandes reprivatizações³⁷ no setor de telecomunicações na América Latina: Chile, Argentina, México, Venezuela e no Brasil.

A TELMEX, empresa estatal de telecomunicações do México, em 1990 faturou US\$ 3,8 bilhões e obteve um lucro de US\$ 1,1 bilhão, valores considerados altos para o padrão latino-americano. Mas, em 1991 a empresa foi vendida à iniciativa privada, com transferência de 51% do capital votante, o suficiente para alienar o controle da empresa a operadoras estrangeiras. A TELMEX foi arrematada por US\$ 1,71 bilhão, isto é, por menos do dobro do valor de seu lucro obtido um ano antes. Um consórcio entre um executivo mexicano, Carlos Slim Helú, a Southwestern Bell, um dos sete monopólios regionais norte-americanos e a France Télécom controla a maior parte das telecomunicações no país. Os franceses ficaram responsáveis pela expansão e modernização da rede telefônica básica e os americanos controlam o mercado de telefonia celular.

³⁷ Prevê-se mais de 27 privatizações até início do próximo milênio envolvendo 112 milhões de linhas telefônicas, com um valor de mercado de quase US\$ 170 bilhões.

Quanto ao aspecto regulatório após a privatização das telecomunicações mexicanas, a Lei Federal de Telecomunicações, de 1995, previa que a dinâmica e alterações no setor requeria uma autoridade reguladora ágil e eficiente e documento contemplava a futura criação de um órgão descentrado vinculado à Secretaria de Comunicações e Transportes, com autonomia técnica e operativa para efetivar políticas e programas tendentes a regular as atividades das telecomunicações no país. O órgão regulador mexicano para o setor de telecomunicações a Comissão Federal de Telecomunicações (COFETEL) e a Secretaria de Comunicações e Transportes.

O panorama de regulação no México é complexo, sobretudo porque existem instâncias além do ente regulada, que cumprem a tarefa da regulação. Existem várias Comissões Legislativas na Câmara dos Deputados e dos senadores que tratam o tema da regulação dos media e em várias ocasiões se faz necessária a revisão da legislação existente. Em julho de 2001, houve um encontro na cidade do México, para discutir a reformulação do ambiente normativo e de regulação do setor, sob o auspício da IV Conferência Internacional: as telecomunicações no marco da Reforma do Estado do México. Iniciativa de organismos e instituições de cunho acadêmico, governamental e da sociedade civil.

Na Argentina, o setor de telecomunicações começou a ser desnacionalizado em 1992. A Entel foi dividida em duas empresas e vendida a operadoras multinacionais, Telefónica da Espanha, associada à Bell South e France Télécom, associada à estatal italiana Stet. Nesse país, como no México, o poder Executivo desempenha papel fundamental na centralização da função de regulação. A Comissão Nacional de Comunicações – CNC – órgão autárquico, subordinado ao Executivo, exerce a tarefa primordial de aplicar a regulamentação sobre o setor, vinda daquela esfera de poder.

Tanto na perspectiva de Pettrazini (1997) como na de Hills, os grandes beneficiados na reforma das telecomunicações em países em fase de desenvolvimento são os grandes usuários; aqueles que mais utilizam os serviços à distância e os de valor agregado, cujos custos foram reduzidos, com a eliminação do mecanismo do subsídio cruzado. Enquanto as chamadas locais tiveram considerável aumento, as tarifas de chamadas interurbanas e internacionais foram reduzidas.

Mas o cerne da questão não reside nos preços das tarifas, mas na prestação de serviço, já que, por exemplo, as populações rurais e as marginais dos grandes centros urbanos são excluídas do processo de universalização, como se verifica em alguns países periféricos. A situação do pequeno usuário oscila entre dispor da rede que já foi edificada sob orientação do monopólio estatal e ficar cada vez mais alienado do processo de universalização.

Nessas economias há uma patente dependência do mecanismo do subsídio cruzado para expandir a rede de comunicações e permitir o acesso da grande massa, sendo que alguns países demonstram mais carências que os outros e estão mais distantes do ideal de universalização. Nos países periféricos, como em muitos outros, o Estado é o agente garantidor das condições básicas para o acesso indiscriminado, ainda que restrito, das populações aos serviços essenciais de telecomunicações, mesmo que isso se traduza em déficits para as operadoras. Contra a pura lógica empresarial, o Estado deve exercer o papel social de agente universalizador do acesso aos serviços de telecomunicações, garantindo o atendimento a populações de baixa renda³⁸.

A mercantilização dos serviços de telecomunicações ameaça o acesso de usuários aos meios básicos de comunicações. De acordo com Petrazzini, se por um lado as empresas operam sob princípios de maximização de lucros e isso as leva a expandir serviços até áreas de rápido desenvolvimento e alta rentabilidade, como os sistemas celulares e serviços de valor agregado, do outro, a iniciativa privada tende a descuidar da manutenção e expansão dos serviços residenciais básicos.

Na maioria dos países centrais, a eliminação da prática do subsídio cruzado, como mecanismo implícito ao funcionamento do sistema de telecomunicações, foi realizada após a obtenção de níveis elevados de universalização, quando não a universalização completa,

³⁸ Conforme Petrazzini, na “*Tailândia, por exemplo, a população rural contribui com apenas 10% da receita da Telecommunications Organization of Thailand (TOT). Entretanto, a mesma população consome 40% dos gastos da empresa. Diante da perspectiva do desaparecimento dos tradicionais subsídios cruzados, é duvidoso que a população rural possa suportar os incrementos tarifários para manter ou expandir os escassos serviços existentes.*” (Petrazzini, “Privatização das Telecomunicações: Seu impacto sócio-econômico nos países em desenvolvimento”, em Bolaño (org.) *Privatização das Telecomunicações na Europa e na América Latina*, 1997: 112).

dos serviços básicos de comunicação. Nos países em desenvolvimento o acesso total das massas a esses serviços não passa, por enquanto, de promessa e projeto.

O grande desafio imposto pela privatização em países em fase de desenvolvimento é a duvidosa disposição de prestar esses serviços a custos baixos, sem perdas para os pequenos usuários. A forma de erradicar esse problema, como sugere Petrazzini, é que os governos imponham a telefonia rural como pré-requisito para a operação geral da rede pública, como medida fundamental para não contrariar o propósito de integração nacional.

Com a liberalização e a privatização, a prática do subsídio cruzado é pulverizada e desaparecem os tradicionais mecanismos de financiamento da expansão da rede pública prejudicando as populações de menor poder aquisitivo e as comunidades rurais. Mas Petrazzini ressalta, por outro lado que

“(...) a mercantilização dos serviços tende a pôr em marcha incentivos de benefícios para o desenvolvimento da rede e da expansão de serviços. Uma vez que as novas empresas operam sob princípios comerciais há, pelo menos teoricamente, interesse de parte das firmas em expandir sua base comercial, consolidando sua posição no mercado e neutralizando a entrada de novas prestadoras de serviços de mercado” (1997:113).

Há, portanto, uma necessidade deliberada da iniciativa privada e do capital transnacional de que suas empresas conquistem mercados, mesmo aqueles pouco interessantes, que apresentam baixa densidade demográfica e baixa renda per capita, porque a escassez de serviços de telecomunicações nessas áreas pode representar pontos de expansão de redes privadas que estejam ingressando no mercado doméstico. As sub-áreas excluídas ou marginalizadas pelo interesse de blocos privados já estabelecidos no mercado, com vantagens de precedência, podem ser uma brecha para novos empreendedores.

No entanto, essa não é uma tendência amplamente difundida em países em desenvolvimento. É apenas uma hipótese levantada a partir do estudo do comportamento da iniciativa privada no sistema de telecomunicações de economias periféricas³⁹.

³⁹ O caso da Malásia ilustra essa possibilidade de expansão de redes privadas. Nesse país, entre 1987 e 1992, a Janatan Telekom Malaysia passou por importantes processos de reformas, inicialmente a empresa foi transformada numa sociedade de direito privado. Em 1989, o Estado deixa de ser o único acionista da

Muitos estudiosos admitem que no setor de telecomunicações da América Latina o Estado freou a expansão das redes públicas quando atrelou as decisões internas do setor e as necessidades de crescimento de rede às determinações do executivo. O governo federal tinha livre arbítrio para desviar os ganhos de produtividade das operadoras para outros setores, de forma desigual. O Sistema de Telecomunicações no Brasil, por exemplo, não dependia estritamente dos fundos da União para ampliar suas redes e tecnologias, seus recursos advinham, em grande parte, dos próprios fundos do setor de autofinanciamento. Mas a perda de autonomia por parte do Sistema Telebrás em favor do governo, a partir de 1985, favoreceu o desmantelamento do setor, na medida em que o Poder Executivo determinava os dirigentes das operadoras estaduais, muitas vezes pessoas inaptas para gerir empresas de telecomunicações. Essa medida, como tantas outras, comprometeu a expansão do STB, o que, por sua vez, funcionou como fator elementar para a incisiva atuação da iniciativa privada contra o monopólio público das redes e serviços de telecomunicações.

“A privatização dos serviços nos países em desenvolvimento rompe com a modalidade histórica pela qual o Estado utilizava os lucros no setor de telecomunicações para aplacar outras demandas sociais como educação, saúde, emprego, etc. Daquilo que o Estado arrecadava, somente pequena quantidade retornava para investir em desenvolvimento de telecomunicações” (Petrazzini, 1997: 113)

A crise de investimento para o crescimento das redes de comunicações na América Latina, portanto, ao menos em um primeiro momento, é minimizada com a privatização, pois as novas empresas passam a dispor da totalidade de seus ganhos para reinvestimento no sistema. Assim,

“Alguns dados do México ilustram essa prática. Durante 1987, a Telmex trouxe, como aportes ao Tesouro Nacional, 500 milhões de dólares para o

empresa quando as ações da empresa são vendidas na bolsa de valores de Kuala Lumpur, no entanto, o Estado permanece como o principal acionista. Nesse país, de 1989 até 1993, a rede pública duplicou. No Chile, após a privatização, a CTC passou a realizar uma campanha agressiva de expansão da rede, que se traduziu num significativo incremento da densidade telefônica, que subiu de 9,2%, em 1989, para 25,7%, em 1990. Em 1993, após dez anos da privatização da estatal chilena, o país passou a contar com uma rede de telecomunicações 83% digitalizada (Petrazzini, 1997:112).

financiamento de suas operações e novos investimentos. Por sua parte, a Direção Geral de Telecomunicações transferiu para o Estado mexicano cem milhões de dólares de lucros em suas operações (principalmente telex), recebendo para seu funcionamento e novos investimentos somente 30% do valor depositado” (Petrazzini, 1997:113)

Os benefícios trazidos pela reforma no setor de telecomunicações dos países em desenvolvimento não dependem da ação modernizadora e empreendedora de investimentos, mas de dois fatores, em especial: da atuação fiscalizadora de um forte regulador e do cumprimento das leis e metas de expansão pré-fixadas.

O crescimento da economia local, também, para Petrazzini, é fator essencial para permitir a expansão dos serviços e das redes de comunicação. É certo que os usuários que já têm acesso à rede telefônica, mesmo em período de expansão, tendem a permanecer conectados à rede, sem, possivelmente, no entanto, poderem solicitar serviços de valor agregado. Mas, por outro lado, com a crise, a demanda pelos serviços essenciais não cresce e, menos ainda, por aqueles não básicos. Isso leva a crer, que em períodos de recessão econômica é improvável a explosão da prestação de serviços pela rede básica e menos pela de serviços não-essenciais. O nível de acesso à rede telefônica em países periféricos estaria sobretudo determinado pelos planos de metas de expansão do Estado, da sua ação fiscalizadora e da dinâmica apresentada pela economia doméstica.

As considerações de Petrazzini nos levam a crer que a eventual melhora na qualidade dos serviços, com as recentes privatizações em países em desenvolvimento, estaria efetivamente determinada pela eficiência na reorganização administrativa, financeira e gerencial da empresa e com as garantias de condições isonômicas de competitividade pelo órgão regulador e não pelo caráter público ou privado do sistema. O autor verifica, comparando as reformas do sistema de telecomunicações na Malásia, México, Argentina, que o primeiro foi visivelmente beneficiado com a transformação da ex-Jabatan Telekom Malaysia em sociedade anônima, com maioria de propriedade permanecendo estatal, enquanto que os dois últimos países, até o momento de sua pesquisa, que data de 1993, não haviam atingido, com a privatização, os níveis esperados de

melhoramento e diversificação de serviços e menos ainda beneficiaram os pequenos usuários. Na Argentina e México, por exemplo,

“a escassa informação disponível mostra que os serviços não melhoraram de acordo com padrões fixados nos contratos de transferência das empresas ou em títulos de concessões de serviços”(Petrazzini, 1997:115).

Apesar do mercado de telecomunicações em países centrais ser bastante dinâmico, chegando a ser avaliado, em média, em US\$ 150 bilhões, até o ano passado, e apresentar grande demanda por serviços de valor agregado, solicitados sobretudo por grandes usuários, apresenta níveis de saturação, principalmente nos segmentos da telefonia móvel e fixa (*Lettre France-Brasil*, 1997:29). A grande oportunidade das empresas do setor, que controlam o mercado interno dessas economias, se expandirem está na penetração em países periféricos que apresentem significativo potencial de demanda. Para isso, aquelas empresas se associam às empresas locais e entram em parceria com instituições financeiras internacionais para participar dos processos de privatização. Assim,

“A maioria dos novos consórcios está constituída por companhias de origem européia ou norte-americana. Nos países de origem dessas empresas (Estados Unidos, França, Itália, Espanha, etc), os níveis de densidade telefônica oscilam entre 40 a 50 linhas para cada 100 habitantes. Enquanto, nos países em desenvolvimento que privatizaram, a densidade telefônica varia entre 0,61 e 10 linhas para 100 habitantes” (Petrazzini, 1997: 125).

O grau de penetração de empresas multinacionais no mercado de telecomunicações é um aspecto da liberalização e da privatização tratado com todo cuidado pelos países centrais, mas negligenciado pelos governos de países periféricos. Seja por pressão dos primeiros e dos organismos transnacionais ou até mesmo por pressões internas, o Estado na América Latina é afastado da participação em empresas públicas que são conduzidas, em certos casos, ao percentual, que varia entre 40% e 60% (no caso de Porto Rico esse índice chegou a 80%, em 1992) de desnacionalização, como ocorre no Chile, Peru, México, Argentina, Venezuela e como acontece no Brasil desde julho de 1998 (*Telos*, 1996:118-120).

O mecanismo de privatização alavancado sobretudo pelos órgãos financeiros internacionais, credores dos países periféricos, é a forma mais recorrente das empresas de economias centrais revigorarem suas posições hegemônicas naqueles países. A incapacidade fiscalizadora dos países em desenvolvimento e a imposição das economias de precedência facilitam a ação dos consórcios formados com significativa participação de grupos privados transnacionais e operadoras públicas européias. Por outro lado, as condições que favorecem a supremacia das transnacionais dos países centrais no mercado de telecomunicações das economias periféricas acabam gerando entraves para a competitividade nesse mercado, sobretudo pela ação das chamadas “economias de precedência”, em mercados locais já oligopolizados nos setores de vendas de equipamentos e até de prestação de serviços não-essenciais.

Como podemos verificar no **Quadro 1**, a presença de multinacionais no mercado latinoamericano de telecomunicações, pelo menos na década de 1990, está pautada na estratégia das fusões, geralmente com grupos financeiros locais ou multinacionais fortes. A conquista de espaços na região pelas operadoras e fabricantes de teleequipamentos transnacionais se dá, sobretudo, de duas formas: a partir de aquisição total ou parcial de participação em empresas de telecomunicações na América Latina⁴⁰.

Quadro 1

Presença das operadoras públicas européias e empresas de telecomunicações privadas multinacionais na América Latina

País	Operadora	Tecnologia
Argentina	CRM Movicom (Bell South, Motorola)	Amps
	Movistar (Tisa, Stet e France	Amps/TDMA

⁴⁰ Assim, por exemplo, a Telefónica Argentina tem 60% de suas ações em mãos da megaassociação privada, Consorcio Cointei (STET, France Télécom, Pérez Company e JP. Morgan), a Telecom Argentina é controlada por uma fusão que reúne Telefónica de Espanha, Citicorp, Banco Rio de la Plata e Inversora Catalina, que detém 60% das cotas de ações da empresa. A Telefónica LD, de Porto Rico, teve, por sua vez, 80% de suas ações vendidas a Telefónica de Espanha (*Telos*, 1996:118).

	Télécom CTI (GTE, AT&T) Telefónica Comunicaciones Personales Telecom Argentina	Amps Amps Amps
Bolivia	Telecel (Milicon) Entel Celular	Amps Amps
Chile	Bell South CTC Celular (Telefónica de Espanha, Bank of New York e Chase Manhattan) Telecom Celular (Motorola) VTR Celular (SBC)	Amps/TDMA Amps/TDMA Amps Amps
Colômbia	Celumovil (McCaw) Celumovil de La Costa (McCaw) Comcel (Bell Canadá e Investidores locais) Cocelco (Telefónica de Espanha, CTC Chile e Investidores locais) Ocel (Cable Weriless e Investidores locais) Celcaribe (Millicom e Investidores locais)	Amps/TDMA Amps/TDMA Amps/TDMA Amps/TDMA Amps/TDMA Amps
Equador	Concel (Lusacell e Telcel Colômbia) Otecel (Bell South)	Amps/TDMA Amps
México	Radio Mobil Dipsa (SBC) Lusacell (Bell Atlantic) Baja Celular Mexicana (Motorola) Movitel del Noroeste Telefónica del Norte Celular de Telefonía (Motorola) Sistemas Telefónicos Portátiles	Amps/TDMA Amps Amps Amps Amps Amps

	Celular (Bell Atlantic) Telecomunicaciones del Golfo (Bell Atlantic) Portatel del Sureste	Amps Amps Amps Amps
Nicarágua	Nicacel (Bell South e Motorola)	Amps
Panamá	Bell South	TDMA
Paraguai	Telecel (Millicom) Antelco	Amps Amps
Peru	Compañia Peruana de Teléfonos (Telefónica de Espanha) Tele 2000 (Bell South)	Amps D-Amps
Uruguai	Movicom (Bell South, Motorola) Antel	Amps Amps/TDMA
Venezuela	Movilnet (Telefónica de Espanha, McCaw e Gte) Telcel (Bell South)	Amps/TDMA Amps

Fonte: *Telecom*, Julho/1997

A operadora multinacional de telecomunicações que mais se destaca no mercado latino-americano é a norte-americana Bell South, presente em oito países da região, inclusive, a partir de 1998, no Brasil. A empresa, somente no ano passado, adquiriu o controle de duas operadoras, uma no Peru e outra no Equador, o que reforça sua posição de liderança⁴¹.

⁴¹ O negócio que mais chama a atenção, não só da Bell South, como das outras operadoras que investem na América Latina é o da telefonia celular. De 1993 a 1995, esse mercado cresceu a taxas médias anuais próximas de 90%, atingindo uma base de 4,1 milhões de usuários em 1996. No início de 1997, o número de assinantes chegava perto de 6 milhões (*Telecom*, 1997:46-47). Países como Chile, México, Peru, Bolívia e Brasil registram índices de crescimento no segmento celular jamais vistos antes, o que tem aguçado o interesse das multinacionais.

O país com maior presença de transnacionais é o México, com nove grandes parcerias de empresas. Em segundo lugar, vem a Colômbia, com seis importantes megaassociações. Em terceiro, está a Argentina, cujo mercado é controlado por cinco fusões.

Essa tendência à centralização das empresas, se verificou, por exemplo, no processo de licitação da banda B no mercado brasileiro de telecomunicações, corresponde, como comenta Bolaño,

“ a tendência predominante da atual reestruturação de sistema capitalista em nível global”, com vistas a constituição de um modelo (...) que oferece para uma minoria da população mundial o acesso, de forma, mesmo assim, brutalmente assimétrica e diferenciada, às maravilhas das novas tecnologias da informação e da comunicação, enquanto as amplas maiorias permanecem presas ao velho paradigma da comunicação de massas e da manipulação, propagandísticas ou publicitária, das necessidades” (1997b: 13).

Depreende-se, do que foi brevemente discutido neste capítulo, a respeito dos diferenciados processos de flexibilização pelos quais passam os sistemas de telecomunicações dos países periféricos e centrais, que nas economias desenvolvidas a opção pela reforma vem de uma longa trajetória de debates políticos, sociais e econômicos, desde o início dos anos 80, sobre a abertura do setor de telecomunicações em seus países, estabelecida por um acordo internacional que prevê a liberalização total dos serviços de telecomunicações, redefinição de aparatos regulatórios até o final do século passado. Mas, o que podemos perceber é uma acentuada concentração de forças nos Estados Unidos para que o Estado proteja o setor, sobretudo em mercados altamente lucrativos e na UE, verifica-se vários acordos que prevêem a consolidação de uma área fortemente regulamentada, com reciprocidade de liberalização entre os mercados dos países membros, no entanto, percebe-se muita resistência em flexibilizar esse mercado e permitir a entrada de blocos estrangeiros, principalmente no mercado de comunicações via satélite.

“A implementação das diretrizes visando a plena liberalização das telecomunicações da infra-estrutura e dos serviços na Europa tem avançado em vários aspectos, mas permanece ainda pontilhada por resistências

oferecidas principalmente pelas operadoras nacionais como a Deutsche Telekom, a STET, a Telefônica de Espanha e a France Telecom” (Tapia, 1997: 48).

A resistência desses países em abrir seus mercados cria, na Europa, interferências na política de relações diplomáticas e econômicas entre os países da UE, que leva à Comunidade impor seu papel de coordenadora das orientações comunitárias.

Edith Brenac (1997) ao discutir os fundamentos diferentes de privatização e regulação da concorrência em setores estratégicos entre países europeus e latino-americanos, o imperativo da liberalização visava a abertura dos mercados internos aos capitais estrangeiros e a redução de protecionismos, mas sem que a concorrência figure como norma otimizada e requisitada em si para a regulação dos mercados, bem ao contrário do que se falava que as privatizações são seguidas da manutenção de situações monopolísticas e de fraco manifesto de mecanismos de regulação. “ *Desse ponto de vista, as privatizações mais recentes como aquela procedida no Brasil no período atual ao menos no que concerne às telecomunicações (...) sejam ao mesmo tempo menos dependentes das políticas de regulamento macro-econômicas e levam em conta as diferentes dimensões do reajustamento de regimes de regulação setoriais.*” (Brenac, 1997: 8) Por trás desse movimento, obviamente, se desenvolvem políticas de evolução industrial setorial.

É notório que a partir das liberalizações na Europa, a regulação de setores estratégicos não seguem um modelo uniforme. É verdade que as autoridades administrativas se generalizam, mas a composição, o estatuto, as competências ainda não foram o suficientemente definidas para uniformizar princípios que regem sua ação. No entanto, para Brenac, no âmbito dos debates sobre esse assunto na Comissão Européia falta um certo consenso político para vigorar uma regulação em nível comunitário, esta função foi adiada para precisar as normas de serviços públicos e as modalidades de seu financiamento, o que compromete a qualidade dos trabalhos e das decisões dessa instituição.

Mas, em meio a esse processo re-regulamentação do setor de telecomunicações, há uma grande mudança no tocante à cidadania social, porque com o antigo modelo de

prestação de serviços públicos, havia o reconhecimento de direitos sociais garantidos pelo Estado que tinham o monopólio da gestão pública, hoje essa garantia provém da lei e do agente regulador. Nos termos de Brenac, “*A nova conjuntura e os novos meios que oferecem a regulação para colocar em abertura a universalização geográfica e social abrem paradoxalmente pode ser uma possibilidade de concretização de direitos sociais nesse setor*”. (Brenac, 1997: 15)

Em relação ao processo de regulamentação das operadoras latino-americanas privatizadas, só há uma consideração a fazer: a partir das privatizações se estabeleceram estruturas de regulamentações frágeis, abrindo a possibilidade de situações de abuso de poder e minimização do interesse coletivo, o que concerne, mais precisamente aos pequenos usuários. Segundo Othon Jambeiro (2000), as legislações sobre telecomunicações e radiodifusão dos países do Mercosul, por exemplo, permitem, apesar da diversidade cultural e legal existente, a centralização o processo regulatório em mãos do Poder Executivo. Essas estruturas possuem como principais órgãos reguladores organismos derivados daquele Poder, não muitas vezes claro onde terminaram as funções deste e começam as do órgão regulador.

3.1-A Privatização do Setor de Telecomunicações no Brasil: da Lei Geral de Telecomunicações à instalação da Agência Nacional de Telecomunicações

No Brasil, o sistema de telecomunicações, até meados da década de 60, esteve sob o controle de cerca de 900 concessionárias privadas estrangeiras. No entanto, era um dos setores públicos mais ineficientes da economia nacional. Não havia no setor uma regulamentação e política sérias que conduzissem ao desenvolvimento da rede básica de telecomunicações e que fiscalizassem as atividades praticadas pela iniciativa privada. Somente, a partir de 1962, com a criação do Código Brasileiro de Telecomunicações, foram estabelecidas regras de controle público sobre todos os serviços dessa área e uma reforma na legislação a respeito do setor.

Durante o ciclo militar, o Sistema de Telecomunicações no Brasil experimentou um ritmo de crescimento jamais visto na história das telecomunicações desse país. Os governos militares através de projetos nacionalistas promoveram o incentivo da ampliação da rede de comunicações, integrando o país de Norte a Sul. Esse resultado deve-se em grande parte ao II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), criado em 1975. No que se refere às telecomunicações à diferença de outros setores, o II PND obteve grande sucesso, tirando o país de uma crise histórica, somente retomada, e não na proporção anterior, a partir de cortes fundamentais no investimento e na autonomia do Sistema Telebrás durante o governo militar de João Figueiredo e, sobretudo, no período de transição democrática de José Sarney. A prática de políticas restritivas, favoritismos nos processos licitatórios alterações absurdas na legislação como no caso da extinção do Fundo Nacional de Telecomunicações - FNT, etc, nesses governos, envolvidos com a administração da crise econômica decorrente da saturação do crescimento anterior e dos equívocos da política econômica dos governos militares conduzem o setor, novamente, a um quadro de estagnação, em finais dos anos 80.

Essa situação favorece sobremaneira os movimentos pela privatização, já anunciada no período da Constituinte de 1988, mas efetivada antes de uma nova revisão constitucional. Nos governos Figueiredo e, sobretudo, Sarney, o setor é acometido por cortes fundamentais de investimentos, infrações no sistema de concessões de radiodifusão, perda de autonomia do Sistema Telebrás e estagnação do seu crescimento, o que levou ao final da década de 80, a uma situação crítica, na qual os movimentos privatistas se vêem, obviamente, estimulados.

É esse o quadro do setor no momento da promulgação da Constituição de 1988; que ratificava o monopólio público sobre o setor mas, também permitia alterações significativas na regulamentação do setor, em favor da iniciativa privada. Embora tenha surgido de um vasto movimento popular e político para modernizações das instituições brasileiras, a Carta Magna tratou com muito superficialismo e com pouca precisão alguns aspectos de setores da economia brasileira, inclusive no tocante às telecomunicações, o que a tornou retrógrada e pouco funcional.

O início dos anos 90 é marcado pelas políticas liberalizantes, pouco nacionalistas,

do governo Collor, que acabou com as substituições das importações, o que favoreceu a crise no CPqD, Centro de Pesquisa e Desenvolvimento para área de telecomunicações, na medida em que promoveu redução de investimentos, paralização de pesquisas, além de corte de pessoal. O órgão, desde aquela época, passa por um processo de revisão e hoje, diante do esfacelamento do Sistema Telebrás, tornou-se um centro prestador de serviços e homologação de equipamentos e softwares. Dando prosseguimento às políticas neoliberais empreendidas por Collor, Itamar Franco, de maneira mais sutil, anuncia regras de privatização do setor, além de aprovar leis que interferem na eficiência do Sistema Telebrás, como a famosa Lei de Licitações (lei nº 8.666).

3.2-A reforma do STB no Governo FHC: a re-regulamentação do setor

O aspecto fundamental da reforma no modelo institucional de telecomunicações no Brasil, a partir da quebra constitucional do monopólio estatal no setor durante o governo FHC e o posterior desmembramento do Sistema Telebrás⁴², é a instituição de um novo marco regulatório para o setor.

A decisão constitucional pela abertura do STB, em maio de 1995, remetia à flexibilização do setor. Naquele momento, o presidente Fernando Henrique não se referia à privatização. No seu discurso no ato da quebra do monopólio público, FHC enfatizava a necessidade de flexibilização diante das exigências de competitividade e expansão de redes e serviços de telecomunicações, o que só seria possível aderindo à “tendência generalizada” à abertura do mercado mundial. Na perspectiva do governo federal, o Brasil não poderia deixar de se inserir na dinâmica do mercado globalizado e ficar sem acesso à “crescente economia da informação”.

O programa de governo, “Mãos à Obra, Brasil”, criado em 1994, pelo então

⁴² A Holding Telebrás foi dividida em três mini-*holdings* regionais, mais a Embratel, que será privatizada isoladamente, e a criação de oito operadoras de celulares da banda A. Além da reestruturação administrativa, uma das primeiras medidas da reforma é o enxugamento das operadoras estatais, com a redução de mais de uma centena de cargos de direção e de seu *staff* associado. O processo total, desde a contratação da empresa de consultoria que vai avaliar todo o patrimônio a ser privatizado até a venda das teles deverá ser efetivado até junho de 1998.

candidato à Presidência da República, FHC, previa naquele momento, reformas de setores estratégicos da economia brasileira. No capítulo referente às telecomunicações, dizia:

“A tecnologia da informação tornou-se a peça fundamental do desenvolvimento e da própria sociedade. Isto significa que o atraso relativo do nosso país deverá ser necessariamente superado como condição para retomar o processo de desenvolvimento. Não se trata apenas de alcançar uma maior difusão de um serviço já existente, por uma questão de equidade e justiça. Trata-se de investir pesadamente em comunicações para construir uma infra-estrutura forte, essencial para gerar as riquezas de que o país necessita para investir nas áreas sociais.”

O texto também argumentava sobre a necessidade do Brasil participar de um mercado global, a partir de uma estrutura moderna de telecomunicações, da urgência de se abrir o setor para receber maiores investimentos privados, como também, de uma regulação setorial que garantisse condições básicas de competitividade e acesso universal.

“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 essa atividade no mundo, em geral, e num país com as dimensões e o potencial do Brasil, em particular. O problema, que não é só do Brasil, é encontrar uma fórmula para a organização institucional do setor de telecomunicações que, ao mesmo tempo em que promova fortemente os investimentos privados, reforce o papel regulador do Estado e reserve ao setor público a atuação em segmentos estratégicos do ponto de vista social ou do interesse nacional”.

Entretanto, o “Mãos à Obra, Brasil” assumia o compromisso de não desnacionalizar o setor, o que vai de encontro com o andamento atual do processo de reforma do STB. O discurso prescrito no programa de governo de FHC, naquele momento, mantido pelo presidente até a ocasião da quebra do monopólio público no setor, afirmava:

“O governo Fernando Henrique Cardoso proporá emenda constitucional

visando à flexibilização do monopólio estatal nas telecomunicações. Entretanto, isso não esgota o problema da definição do modelo institucional do setor. A grande atualidade do debate sobre a organização desse setor na maioria dos países desenvolvidos torna a decisão brasileira ainda mais complexa e importante. Amplos segmentos da sociedade brasileira deverão ser ouvidos para que o governo defina completamente sua proposta, através de projeto de lei a ser encaminhado ao Congresso uma decisão final” (“Mãos à Obra, Brasil”, citado pelo Ministério das Comunicações, 1997).

Mas já em 16 de fevereiro de 1995, o governo, recém empossado, encaminha ao Congresso Nacional, a Mensagem nº 191/95, com a proposta de Emenda Constitucional nº 03-A/95, que resultou na Emenda Constitucional nº 8, de 15 de agosto de 1995. Essa emenda alterou o inciso XI e a alínea “a” do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal, dando-lhe 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;

(...)” (Minicom, 1997).

A medida fundamental dessa emenda foi a flexibilização do modelo brasileiro de telecomunicações, eliminando a exclusividade da concessão para exploração dos serviços públicos a empresas sob controle acionário estatal e buscando introduzir o regime de competição na prestação desses serviços. A emenda nº 8 é o ponto de partida do processo de reforma em curso do STB. A ele segue-se a Lei Mínima, nº 9.295, de 1996, que extingue o monopólio público em alguns segmentos da área de telecomunicações, como o da telefonia celular e, finalmente, a da Lei Geral de Telecomunicações, de julho de 1997, que substitui o Código Brasileiro de Telecomunicações, exceto no tocante à radiodifusão. Essa

lei prevê, entre outras providências, a criação de uma agência nacional fiscalizadora, com poderes ilimitados de regulação.

Ao todo, a Telebrás foi reduzida em doze empresas (oito empresas da banda A, três de telefonia convencional e a Embratel) para fins de privatização. As previsões de desestatização e as metas para garantir a expansão do setor mediante o processo de privatização já havia sido previamente anunciadas pelo governo no seu Programa de Recuperação e Ampliação do Sistema de Telecomunicações e Sistema Postal-PASTE⁴³.

No entanto, o aspecto mais importante que se impõe nesse processo recente de reforma do Sistema de Telecomunicações no Brasil, iniciado com o PASTE, que também se traduz numa questão polêmica, trazida com a desestatização das operadoras públicas de telecomunicações no Brasil, é a regulamentação do setor.

Em 1995, com a sanção da Emenda Constitucional nº 8, de 15 de agosto de 1995, que acaba a exclusividade até então reservada às empresas estatais para exploração dos serviços chamados essenciais, abre-se a possibilidade de quebra do monopólio legal da Telebrás.

Em julho de 1996, através da instituição da lei nº 9.295, a chamada Lei Mínima, foi determinado o fim da exclusividade conferida à União para explorar todo e qualquer serviço de telecomunicações, decretando a abertura da concorrência privada na área de telefonia móvel em todo o território nacional. Mas somente um ano mais tarde acaba-se de fato com o monopólio, quando foi sancionada a Lei Geral de Telecomunicações que empreendeu mudanças institucionais e estruturais no setor e substituiu o Código Brasileiro de Telecomunicações. Essa distância temporal entre a lei mínima e a lei geral, na vigência ainda do CBT, gerou muitos questionamentos judiciais que atrasaram a aplicação, de fato, da lei mínima.

⁴³ O PASTE, cuja primeira edição foi divulgada pelo Ministério das Comunicações no final de setembro de 1995, sofrendo alterações em 1997, foi formulado com base nas diretrizes do programa do governo de FHC, “Mãos à Obra, Brasil”, para uma economia competitiva, no sentido de “*promover amplo programa de investimentos públicos e privados, com a participação de agentes nacionais e estrangeiros, na melhoria e expansão da infra estrutura de transportes, comunicações e energia*” (Minicom, 1997).

O documento estabelece metas explícitas de expansão do sistema de telecomunicações, traduzidas na ampliação da oferta de acessos aos diferentes serviços através de projetos de investimentos no período 1995-1999, com uma extensão prevista para até 2003, totalizando R\$ 91 bilhões, superando a situação atual, em

A lei 9.295 inicia uma etapa fundamental no processo de reforma do Sistema de Telecomunicações no Brasil. Esse documento autoriza privatizações de serviços básicos e não-básicos de telecomunicações, como a banda A, banda B, as comunicações via satélite. Em linhas gerais, a Lei Mínima, também chamada de específica, fragiliza o monopólio do Estado na prestação de serviços limitados e de valor agregado, antes só delegados à iniciativa privada mediante fortes restrições impostas pelo Ministério das Comunicações.

A lei mínima traz determinações em seu texto, resultado de propostas já amadurecidas desde a ocasião da Constituinte de 1988, fundamentais para deslançar o processo de reforma do Sistema de Telecomunicações no Brasil. A Carta Magna tornou concreta a tendência à privatização, que desde finais dos anos 80, vem se confirmando, até consolidar-se na Câmara dos Deputados e no Senado, em maio de 1995.

O projeto do governo FHC para a reforma do Sistema de Telecomunicações do Brasil pode ser dividido em três etapas. A primeira fase inicia-se no momento da decisão pela desestatização do setor, em maio de 1995 e é marcada pela elaboração do PASTE que prevê a ampliação do setor e incentiva a participação de empresas privadas. A segunda etapa, que brevemente estudamos agora, inicia-se com a promulgação da Lei Mínima, que permite a abertura do setor à exploração privada de serviços não-essenciais, inclusive o de telefonia móvel celular.

A terceira fase (item adiante) começa com a aprovação da Lei Geral de Telecomunicações, que cria o órgão regulador e abre, de fato, para a iniciativa privada, todos os serviços de telecomunicações, cria a Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel e inaugura um novo modelo de regulação para o setor de telecomunicações no Brasil, inclusive criando mecanismos normativos que abrem possibilidade para o exercício do controle público no âmbito decisório da agência reguladora. Ao Ministério das Comunicações coube a administração das políticas e diretrizes gerais para nortear o setor.

3.3-A Lei Geral de Telecomunicações

que o atendimento no segmento de telefonia fixa se concentra nos bairros onde residem famílias de alta

A aprovação da Lei Geral de Telecomunicações inaugura a terceira fase do projeto de reestruturação do STB. Essa lei diferencia-se do antigo Código Brasileiro de Telecomunicações em vários aspectos, principalmente quando prevê a criação de um órgão regulador independente, uma medida inusitada, em termos de regulamentação no Sistema de Telecomunicações no Brasil.

A nova lei ainda diferencia, com clareza, serviços públicos e serviços privados, tarefa proposta na revisão constitucional de 1988, mas não cumprida. De acordo com o documento: “*Serviço público é aquele que, por sua importância social, obriga a própria União a prestá-lo em todos os locais onde a iniciativa não for capaz de fazê-lo. Já os serviços privados constituem mero ato de autorização*” (Motta, *Revista Nacional de Telecomunicações*, 1997:6).

A nova regulamentação brasileira para o setor de telecomunicações, sem dúvida, traz conceitos e determinações claros, mas dá margens a muitos questionamentos. Embora ela seja pautada na função social do setor, Sérgio Motta, ex-ministro das Comunicações, admitia a impossibilidade da reforma promover a universalização dos serviços essenciais públicos, a curto prazo, ou melhor, que 100% dos domicílios brasileiros passassem a contar com uma linha telefônica.

“(...) a Lei Geral é a criação de uma pauta social que nenhuma lei ou regulamentação havia criado, no Brasil. Com isto o país compromete-se a obedecer integralmente a uma pauta social. Além de comprometer-se com os princípios de competição e universalização dos serviços” (Idem, 1998:7).

Há dois aspectos importantes, que podemos destacar neste momento, dispostos na LGT: a disposição de artigos que apontam para a participação do público-social nos processos decisórios sobre o setor e a criação da agência reguladora para arbitrar a dinâmica de um ambiente competitivo, cujo Regimento Interno, também traz dispositivos que se referem à inserção do usuário-cidadão naqueles processos.

Sobre o primeiro aspecto, a LGT inova com a inserção em texto normativo específico sobre telecomunicações em três modalidades de prestação de serviço: pública, privada e mista. A prestação de serviços em caráter público só se aplica a alguns dos

serviços de telecomunicações de interesse coletivo e alguns desses podem ser desempenhados em regime privado. Aqueles serviços designados como de interesse restrito são exclusivamente prestados em regime privado.

Os serviços de interesse público são alvo de regras impositivas que determinam universalização e continuidade (art. 79). Já aqueles de interesse privado estão submetidos a regras de liberdade de iniciativa e de liberdade de competição. Os primeiros são alvo de concessão ou permissão e os segundos estão sujeitos a autorizações.

Para definir se um determinado serviço é de caráter público ou privado entra em cena a agência reguladora, pautada no Art. 69 da LGT. Este regulamento traz particularidades referentes a normas aplicáveis ao setor que a Constituição da 1988 não trata ao falar de telecomunicações, medidas que somente uma lei específica para o setor poderia detalhar. A Lei ainda difere entre serviços de telecomunicações de interesse coletivo essencial e não-essencial e ainda os dissocia dos serviços de interesse restrito. Caso haja interesse coletivo, o serviço é público, se não o serviço é privado. As conseqüências dessas distinções, lembra Aguillar, são: o Estado não pode atuar no âmbito dos serviços de interesse restrito, mesmo sendo responsável por sua autorização. A iniciativa privada pode prestar serviços de interesse coletivo em regime privado, mas algumas modalidades desses serviços são submetidas ao regime público. O autor considera inconstitucional o art. 67 da LGT por restringir o Estado no âmbito de prestação de serviços de telecomunicações.

A segunda conseqüência que afronta o que determina o art. 175 da Constituição que incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

” Ou seja, o regime privado a que se refere a LGT compromete a obrigatoriedade de continuidade e universalização ainda que serviços de interesse coletivo estejam sujeitos ao regime privado. Em suma, serviços públicos seriam delegados por outros meios que não a concessão e permissão. E isso não é admissível em face do art. 175 da Constituição Federal.”.
(Aguillar, 1999: 273)

O autor também não concebe, diante do regime constitucional vigente, um regime

para o desempenho de atividades que se traduzem em serviços públicos.

“Mas, a própria Lei Geral proíbe, inconstitucionalmente, como visto, que o Estado desempenhe serviços de telecomunicações de interesse restrito. Por isso, logicamente, só é possível entender da Lei Geral que ela permite regime misto apenas para os serviços públicos, contrariando, pois, o art. 175 da Constituição Federal.” (idem, 2000: 175)

Aguillar se refere ainda a uma quarta inconstitucionalidade na LGT, que vem no bojo do art. 131, inciso 2, que, na verdade, admite que serviços de telecomunicações sejam prestados por iniciativa privada sem autorização prévia da Anatel, o que vai contrariar o conteúdo do art. 21, XI, da Constituição Federal. Ou seja, antes da elaboração de uma lei específica para o STB que traz novidades em relação à exploração e prestação de serviços públicos deveria ter sido antecedido por uma reforma da Constituição vigente, como também de todo aparato regulatório que diz respeito aos serviços públicos.

A Lei Geral de Telecomunicações, como documento legal que rege o setor de telecomunicações brasileiro, apresenta aspectos polêmicos como a pouca clareza de uma política pública voltada para o desenvolvimento de pesquisas, avanço tecnológico para o setor com base numa política industrial nacional. O modelo econômico bem delineado, junto ao sucesso do procedimento jurídico de desestatização e desnacionalização do setor, talvez seja o ponto melhor explicitado e cumprido até agora, salvo algumas infrações que comprometem o regime de competição, como a suspeita, no início do ano passado, de formação de cartel entre a Embratel e a sua espelho, Intelig, concorrentes no mercado de serviços telefônicos à distância nacional e internacional. O problema estava na composição acionária das duas empresas, a Embratel tem como sua controladora a Sprint, que foi comprada pela MCI, acionista majoritária da empresa- espelho.

3.3.1-O caso Embratel e Intelig: o desafio da ação conciliadora entre Anatel e CADE

Em dezembro de 1999 foi instaurado procedimento administrativo para averiguação de indícios de existência de controle societário no processo de fusão dos controladores da

concessionária Embratel S/A, a MCI WorldCom, INC. (MCI), da Autorizada Intelig Telecomunicações Ltda e a Sprint Corporation (Sprint), prestadores de Serviço de Telecomunicações Fixo Comutado – STFC, destinado ao uso do público, em geral, nas modalidades de longa distância nacional e longa distância internacional, na Região IV do Plano Geral de outorgas.

A questão fundamental é que os planos de fusão entre Sprint e MCI feriram à perfeita competição do mercado brasileiro de telecomunicações. Então, a Anatel determinou que a primeira empresa deveria deixar de participar do conselho de administração e da diretoria da Intelig. A agência também anunciou o veto, a partir de 17 de janeiro de 2000, de participação na gestão ou operação da Intelig de executivos, empregados e consultores da Sprint ou que tenham sido por ela indicados, permitindo que continuasse por noventa dias apenas aqueles profissionais que a Intelig considerasse essenciais para o início de suas atividades, com prévia informação à Anatel. As medidas restritivas da agência afetaram também a France Telecom, que detém 25% da Intelig e 10% da Sprint nos Estados Unidos.

A MCI é acionista majoritária da Embratel e a Sprint sócia no capital votante da Intelig. Para não prejudicar a concorrência no setor, o que contraria a LGT, a Anatel decidiu que as duas não poderiam continuar juntas no país. O descumprimento das decisões previa multas de até R\$ 50 milhões e, no caso de comprovação de vazamento de informações, entre as empresas envolvidas, que prejudicassem a competição, poderiam ter sido aplicadas multas de R\$ 30 milhões.

O prazo que a Sprint teve para iniciar seu desligamento definitivo da Intelig e a venda das ações com direito a voto no capital votante dessa empresa espelho se iniciou no dia 21 de janeiro do ano passado, com outros 90 dias para ser concluído. Em paralelo à decisão da Anatel, o CADE se pronunciou acatando a determinação da agência em relação à fusão entre as empresas MCI e Sprint. Esta empresa solicitou que o prazo determinado para sua saída da Intelig fosse prorrogado até o 31 de agosto, sob a alegação de necessidade da espelho em preservar e fortalecer a capacidade de competição da Intelig na prestação do STFC. A empresa havia iniciado suas operações em janeiro de 2000 e não tinha, ainda, capacidade de gerar caixa que suportasse seu programa de investimentos,

estimado em R\$ 2,8 milhões, nos primeiros quatro anos de operação, dependendo de aportes de capital ou de financiamentos como fontes de recursos para investimentos.

A Anatel considerou relevantes as motivações do pedido da Intelig, por preservar o interesse público de manutenção e ampliação da competição na prestação dos serviços de longa distância nacional e internacional e concedeu o prazo solicitado pela empresa.

Mas, o desfecho desse caso, em 30 de agosto de 2000, dado a partir da decisão do Conselho Diretor da Anatel, foi a permanência da Sprint no controle da Intelig, já que aquela empresa junto à MCI rescindiram seu Contrato e Plano Fusão Aditado e Reformulado.

Na breve abordagem desse caso, que fere a regulação do setor no que se refere a ordem econômica, só ratifica que a agência deve agir com precisão regulatória para defender o princípio básico de competição livre, como dita o modelo econômico, delineado na LGT. O desafio atual na análise do paradigma regulatório admitido para o setor de teles no Brasil é localizar quais são efetivamente os interesses públicos que podem ser garantidos pelo órgão, porque está na própria LGT e no Regimento Interno da Anatel os mecanismos de participação pública, e que tipo de público tem participado das consultas e audiências públicas, sobretudo investigar em que medida essas pessoas, entidades ou representações têm as suas intervenções e sugestões admitidas pela agência. Essa é a tarefa fundamental da pesquisa que desenvolvo no momento, é o fio de Ariadne que deverá conduzir a efetividade de um controle público e a sua aplicabilidade no universo regulatório do setor de telecomunicações no Brasil.

A participação da agência setorial, baseada em seu regimento interno, nesse processo regulatório é o segundo aspecto relevante da LGT, que será mais apropriadamente explicitado neste próximo item.

3.4-A Agência Nacional de Telecomunicações: perfil e atribuições

Do final do século XIX, de quando data o primeiro diploma legal regulamentando a utilização das Comunicações por processo eletromagnético, a partir do Decreto Imperial n°

2614, de 21 de julho de 1860, à sanção, em julho de 1997, da Lei Geral de Telecomunicações, houve mudanças fundamentais no STB, inclusive a abertura da possibilidade dos cidadãos/usuários participarem do processo de regulação do setor.

Até 1920, um grande volume de atos normativos foi suficiente para assegurar ao novo direito a sua autonomia legislativa. Em 27 de maio de 1931, editou-se a primeira consolidação das leis de telecomunicações, o decreto executivo, nº 20.047. Esse ato manteve-se por 30 anos, até que em 5 de outubro de 1962, entrou em vigor a Lei nº 4117, de 27 de agosto de 1962, que instituiu o Código Brasileiro de Telecomunicações. Nesse documento, o Direito de Telecomunicações ganhava autonomia formal e equiparava-se à maioria dos países do mundo que possui lei específica para regular suas atividades no campo das telecomunicações (Vianna, “Interpretação da Emenda Constitucional, nº 8”, de 1995).

Dois aspectos que se sobressaem no CBT, enquanto marco regulatório da política nacionalista praticada no setor, são a forte presença do Poder Executivo exercendo o papel do órgão controlador do setor e a determinação de regras de moralização e de incentivos para se estabelecer um modelo institucional público (estatal). O abuso de poder dos governos brasileiros no período pós-militar, a partir de 1985, contribuiu para problematizar a regulamentação do setor, sobretudo no tocante à radiodifusão. Aqueles presidentes neutralizaram a autonomia do Sistema Telebrás sobre o setor, transpondo as barreiras à iniciativa privada e ao regime de concessões impostas pelo Código de 1962.

Apesar de ser burlado em muitas de suas determinações, o CBT permitiu a regulamentação das atividades e prestação de serviços no SBT, organizou a estrutura do setor e instituiu uma política nacionalista para conduzir a Telebrás. Mas o Código hoje atingiu seus limites e a revisão da lei com vistas a uma reforma na regulamentação do setor, considerando a evolução tecnológica, novas regras de competição, demanda por novos serviços e pressões externas e internas, foram os principais atores que determinaram a sua revogação.

A lei 4117 é anterior à frequência modulada, ao conhecimento e exploração das potencialidades das novidades das tecnologias eletrônicas e digitais, bem como ao emprego comercial do transistor e do chip.

Os pontos mais marcantes previstos na lei são: a criação de um órgão para executar a política definido- Contel (Conselho Nacional de Telecomunicações), elaboração de um plano Nacional de Telecomunicações, criação de uma empresa para explorar, em nome do governo, os serviços definidos como de sua responsabilidade: Embratel⁴⁴, criada em 16 de setembro de 1965, criação de uma fonte de recursos de capital, possibilitando a essa empresa estatal, a implantação de serviços ao seu encargo (FNT_ Fundo Nacional de Telecomunicações), regulamentação do preceito constitucional definidor das tarifas dos serviços prestados. O Ministério das Comunicações foi criado em 1967, com a extinção do Contel.

O Contel, na verdade, foi a primeira tentativa de se instaurar um órgão regulador para as telecomunicações. Naquela época ele tinha a responsabilidade de normatizar o setor, seria a representação máxima de uma política pública para conduzir os serviços de telecomunicações. A maioria dos componentes do quadro profissional do órgão seria ligada ao governo, indicada por altos funcionários do Estado. O Contel se baseava numa estrutura cujo eixo era a centralização no Poder Executivo, de tradição autárquica e cooperativa, mas sem nenhuma autonomia. Mas, o organismo de regulação teve vida curta em decorrência do golpe militar, em 1964, que o substituiu três anos depois por um órgão do Executivo, mas ainda centralizado no Estado, o Minicom.

No âmbito do Minicom, havia a promessa de um organismo colegiado, o Conselho Nacional das Comunicações-CNC- para dotar o novo ente regulador de um certo caráter democrático e de participação mais ampla, além da esfera estatal, mas o Conselho nunca saiu do papel. A discussão sobre o CNC foi bastante recorrente e enfática na Constituinte de 1988, matéria de debate constante entre entidades que representavam a sociedade civil, OAB, Organização dos Advogados do Brasil, Fenaj (Federação Nacional dos Jornalistas), que mergulhou mais fundo no processo e fundou o Fórum Nacional pela Democratização das Comunicações, com uma clara proposta de ampliar o debates sobre o capítulo das

⁴⁴ A criação da Embratel, em 1965 e do CPqD, em 1975, cujo principal objetivo era estimular o desenvolvimento de tecnologia nacional, a partir da criação de fundos de investimento para o setor, como o Fundo Nacional de Telecomunicações (FNT), além de outros recursos provenientes de agências financiadoras como FINEP, BNDES e empresas estatais, fazem parte de uma política industrial ampla e bem definida para

Comunicações na Carta Magna e chegar a um resultado que contemplasse a participação pública no setor.

Esse período foi o marco da concepção de controle público, ainda que vaga, como permanece até hoje. No entanto, a reivindicação por uma sociedade organizada e com capacidade de eleger representantes apropriados para defender interesses gerais, efetivamente, públicos, não estatais e menos mercadológicos, nasceu naquela época e ainda hoje encontra eco. O debate ressurgiu sobretudo quando se discute a formação de conselhos e comitês representativos que defendam a influência pública nos processos decisórios da nova estrutura de regulação representada pela Anatel.

A criação da agência reguladora, com a proposta de admitir controle público, abre a possibilidade do quadro de regulação das Comunicações no Brasil apresentar uma estrutura menos autoritária, centralizada e mais democrática. Nos termos de Murilo César Ramos, o que havia era uma estrutura dividida em dois modos principais de regulação: a regulamentação das telecomunicações, exercido pela empresa estatal monopolista, Telebrás, subordinada às diretrizes e metas estabelecidas pelo Minicom e a regulação dos serviços de rádio e televisão, essencialmente a cargo do aparelho burocrático do Ministério das Comunicações, mas sob influência da Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT).

Nesse meio termo, mercado e Estado, a localização de controle público não encontra lugar. A ressalva para uma regulação que privilegie os usuários/cidadãos está de fato nos termos da Lei Geral de Telecomunicações e na atuação fiscalizatória⁴⁵ da Agência

o setor, que conquistou inegável sucesso no período do II PND, mas que jamais garantiu a universalização, excluindo largamente os setores mais pobres da população.

⁴⁵ Em relação à ação fiscalizatória da Anatel, em 1997, antes da agência ser criada, as ações de fiscalização beiravam a oito mil. Em 2000, ultrapassaram a 190 mil, somaram mais 44 emissoras clandestinas lacradas e deram origem a 14.912 Processos Administrativos por Descumprimento de Obrigações - PADO's. A Anatel também aplicou sanções pecuniárias, entre elas a de R\$ 29, 9 milhões revertidas para os usuários prejudicados pelo atraso na instalação de terminais telefônicos adquiridos pelos Planos de Expansão. Em outras duas ocasiões e por determinação da Anatel, as prestadoras de STFC foram punidas por degradação da qualidade dos serviços, em valores próximos de R\$ 17 milhões, também revertidos para os usuários prejudicados. Em 1999, cerca de 25 operadoras foram abrangidas pela agência, com base em regulamentação, a devolver em torno de R\$ 2,2 milhões a usuários por causa de interrupção de serviços. A mais elevada dessa sanções, superior a R\$ 55 milhões, aplicado por degradação da qualidade de serviços de longa distância, nacional e internacional, quando da adoção do código de Seleção de prestadora (CSP), é parte do processo em andamento.

Nacional de Telecomunicações- Anatel. A agência setorial arbitra um universo composto por 38 empresas, entre operadoras de Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC, concessionárias e autorizadas.

A Anatel é criada com base no Decreto nº 2.338, de sete de outubro de 1997 que aprova o regulamento da Agência, conforme previa a Lei nº 9472, a Lei Geral de Telecomunicações.

A Agência Nacional de Telecomunicações foi idealizada para ser um órgão independente de regulação, sem amarras com o Poder Executivo, ou qualquer outro Poder do Estado, mas a Constituição brasileira não prevê um órgão independente, então

“nós e os nossos consultores entendemos que uma agência independente caracterizaria um ente administrativo novo, não previsto na Constituição de 1988, que contempla os casos de autarquia, sociedade de economia mista, etc., mas nenhum órgão ou agência independente” (Motta, *Revista Nacional de Telecomunicações*, 1997: 5).

A solução encontrada pelo governo foi transformar a Anatel em autarquia especial⁴⁶, vinculada ao Minicom, mas não tão independente do Executivo. O governo federal fica responsável pelo Plano Geral de Outorgas, de organização de mercado, além de controlar os orçamentos do órgão para o seu funcionamento. Os atos de outorgas, fiscalização e cassação serão feitos pela Agência. *“Mas nem a FCC (Comissão Federal de Comunicações) dos Estados Unidos é totalmente independente porque é ligada ao Congresso, e não ao Executivo”*, argumenta o ex-ministro das Comunicações, Sérgio Motta (*Revista Nacional de Telecomunicações*, nº 211, 1997:5).

A Agência foi espelhada no modelo da Federal Communications Commission-FCC, órgão regulador do mercado norte-americano de telecomunicações, fundado na tradição legal anglo-saxã. Mas, a autonomia do órgão brasileiro é relativa, à medida que a agência além de somente poder executar a política acordada entre Executivo e Congresso Nacional, está, ainda, submetida às diretrizes do governo, apesar da independência financeira e do

⁴⁶ Regime autárquico quer dizer que é conferida à Agência a independência administrativa, autonomia financeira, ausência de subordinação hierárquica, mandato e estabilidade de seus dirigentes. Outro aspecto que relega à ANATEL certa autonomia de gestão é que sua extinção só ocorrerá mediante lei específica (Decreto, nº 2338, Regulamento da Agência Nacional de Telecomunicações, 1997).

livre arbítrio para planejar e alocar seus recursos sem a interferência direta do governo federal.

A Anatel está essencialmente ligada ao Executivo, à medida que a determinação de planos financeiros, organização, definição de comissão e funções comissionadas, orçamento estão submetidas aos rigores do governo federal. A agência tem o poder de outorga e extinção do direito de exploração do serviço no regime público. A atuação da Anatel está centrada sobretudo no mecanismo de fiscalização, arbitragem, regulamentação de todos os aspectos e condições de prestação de serviços de TV a cabo, radiofrequência, satélites e serviços básicos e não-básicos de comunicações em território brasileiro.

Para gerir o órgão foi criado o Conselho Diretor, com quatro membros, escolhidos segundo critérios técnicos. Ainda foi prevista a criação do Conselho Consultivo, composto por doze membros do Legislativo, do Minicom e alguns representantes da sociedade civil e da iniciativa privada. Entretanto, o poder de decisão do Conselho Diretor vai até onde não contraria as atribuições previstas na Lei Geral de Telecomunicações e no Regimento Interno da agência e principalmente, a soberania do Estado.

Ao Conselho Consultivo cabe o gerenciamento do plano de universalização dentro da Anatel, entre outras funções. Esse departamento da Agência tem uma das atribuições mais fundamentais e desafiantes que as outras seções: garantir o acesso dos usuários aos serviços básicos, tarefa que depende essencialmente da prática legal de fiscalização das atividades praticadas no setor.

A regulamentação de serviços prestados na área de telecomunicações no Brasil é pautada, segundo determinação do Art. 63, do Decreto 2338, “*nos princípios de legalidade, finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, impessoabilidade, imparcialidade, igualdade, devido processo legal, publicidade e moralidade*” (Revista Nacional de Telecomunicações, n° 211,1997:13).

As normas prescritas no Decreto inibem qualquer atitude por parte das novas operadoras de discriminar usuários ou prestadores de serviço de telecomunicações, devendo a Agência “ (...) *verificar o cumprimento das obrigações assumidas em decorrência de autorização, permissão ou concessão, especialmente as relativas à universalização dos serviços*” (Art. 64, inciso II, Idem:13).

As deliberações da Anatel são em regime de colegiado, não estão submetidas a revisões de outras instâncias administrativas e só podem ser contrariadas por decisão judicial. No entanto, nessa função regulatória, há de se reconhecer também o papel do Cade como autarquia federal vinculada ao Ministério da Justiça. Há uma certa situação de conflito de atribuições entre essa autarquia federal e a Anatel, mas, cabe à agência reguladora instruir, no entanto a decisão sobre infração que fere a Lei 8.884 é do Cade. O que afronta as determinações de domínio de mercado, casos de infrações à Lei de Concorrência, o órgão estatal se sobrepõe à Anatel.

Mas, é importante haver uma integração sistêmica entre os controles que incidem sobre os serviços públicos: social, público-estatal, privado, de órgãos ligados ao Estado, como Cade e Secretaria do Desenvolvimento Econômico. A solução seria ordenar os diversos mecanismos regulatórios existentes e aplicáveis ao STB. Outro ponto que podemos destacar como avanço jurídico no STB é a articulação de atividades da agência com outros entes regulatórios da economia, como o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (art. 19 do Regulamento da Anatel) e o Cade, sobretudo no que se refere à satisfação do usuário, no primeiro caso e o controle do ambiente competitivo, no segundo (art. 18).

Um outro aspecto que se sobressai sobre a autonomia de agência reguladora é o da desvinculação do administrador das atividades objeto de sua regulação, ou seja, diz respeito à esfera dos interesses privados.

“Verifica-se regularmente uma grande promiscuidade na ocupação de cargos públicos por parte de empresários privados ou profissionais liberais, que costumam retornar à iniciativa privada após seus mandatos, para desempenhar a função de consultores de empresas privadas.” (Aguillar, 1999: 240)

É no sentido de reduzir ou erradicar o impacto negativo de certas associações de interesses que o regulamento da Anatel se apresenta potencialmente apto a permitir uma descentralização regulatória normativa equilibrada entre controle público-estatal e controle social/público⁴⁷.

⁴⁷ Por exemplo, o regulamento sobre telecomunicações, aplicáveis pela Anatel, restringe o desempenho da função de conselheiro. O próprio art. 29 do Regimento Interno da agência proíbe que o indivíduo que assuma o cargo de conselheiro tenha interesse direto ou indireto em empresa na área de telecomunicações. No entanto, essa participação em empresa privada de telecomunicações diz respeito a nível de capital que o

Para Aguillar, o fato de que um ex-conselheiro estar proibido de representar pessoas ou interesses privados do setor perante à agência (art.30, do Regulamento da Anatel) e de usar informações privilegiadas por ter exercido tal cargo, elimina a possibilidade de tráfico de influência na Administração Pública, mas, sem dúvida, já é uma novidade no Direito brasileiro e é coerente com o princípio de uma descentralização regulatória mais equilibrada do que em períodos anteriores em nossa história de prestação de serviços públicos.

No entanto, ainda insistimos em demarcar as possibilidades do exercício de um controle social desses serviços no âmbito do STB, mas devemos deixar bem claro que o que temos hoje em termos de um quadro regulatório do setor é uma desconcentração normativa em contraposição a uma certa concentração regulatória do ponto de vista operacional. As políticas públicas no país ainda são formuladas de maneira centralizada e pouco democrática, como brevemente demonstramos em páginas anteriores.

O Regimento Interno⁴⁸ da Agência, que recentemente passou por uma reformulação, entrando em vigor o novo RI, em 1º de janeiro de 2000, é responsável pela organização e o funcionamento da Agência, devendo otimizar a exploração dos serviços de telecomunicações, em seus aspectos de regulamentação, outorga de concessão e permissão, expedição de autorização, uso dos recursos de órbita e de radiodifusão e fiscalização. No novo documento, houve a inclusão de parágrafo único que ratifica as competências da Anatel. Logo no início do documento, mais precisamente no art. 4, parágrafo VI, está previsto o ato deliberativo da consulta pública, procedimento fundamental para participação pública nos processos decisórios da agência, o ponto de partida para se pensar em controle público na regulamentação do setor.

As próprias sessões devem ser públicas, além de contar com a presença do ouvidor, agente responsável pela crítica de tudo que foi acordado ou decidido, porque tratam de

indivíduo tenha investido no negócio, ou seja, há abertura de precedentes para inserção de qualquer pessoa que trabalhe em uma operadora privada de telecomunicações possa fazer parte da Anatel, basta ser indicada pelo presidente da república. Então, essa restrição se traduz em mecanismo insuficiente para garantir uma maior autonomia do órgão em relação, inclusive, aos interesses privados.

⁴⁸ O Conselho Diretor da Anatel, segundo lhe permite a LGT (art. 22), conduz o processo de revogação do Regimento Interno da Anatel, de 17 de dezembro de 1997, a partir de comentários recebidos em consulta

resolução de questões pendentes entre agentes econômicos e entre estes e consumidores ou usuários e fornecedores de bens e serviços de telecomunicações (art. 8 do RI). No entanto, o inciso 1, do art. 9, do documento diz que “*Quando a publicidade ampla puder violar segredo protegido ou intimidade de alguém, a participação na Sessão será limitada.*”. Para essa prerrogativa é necessário ter bastante acuidade com o conceito de “proteção ou intimidade de alguém”, para avaliar quais os interesses em jogo, de acordo com a regulação o interesse público é que deve ser privilegiado e este é o ponto para efetivação de um controle público-social.

Houve uma mudança estrutural no texto no sentido de condensar o conteúdo do RI, em relação à sua primeira versão. Por exemplo, no art. 16 do novo documento, diz que “*reuniões destinam-se a deliberações sobre assuntos da Agência*”, enquanto o art. 17 do antigo RI, que trata da mesma matéria, determina que “*as reuniões serão destinadas ao debate e à deliberação sobre assuntos que não dependam necessariamente de sessão.*”. Os fatos ocorridos nas audiências públicas (art. 42) devem ser publicizados pela Anatel, para manter o princípio de transparência e publicidade.

Para gerir o órgão foi criado o Conselho Diretor, com quatro membros, escolhidos segundo critérios técnicos. Ainda foi prevista a criação do Conselho Consultivo, composto por doze membros do Legislativo, do Minicom e alguns representantes da sociedade civil e da iniciativa privada. Entretanto, o poder de decisão do Conselho Diretor vai até onde não contraria as atribuições previstas na Lei Geral de Telecomunicações e no Regimento Interno e principalmente, a soberania do Estado.

Ao Conselho Consultivo cabe o gerenciamento do plano de universalização dentro da Anatel, entre outras funções. Esse departamento da Agência tem uma das atribuições mais fundamentais e desafiantes que as outras seções: garantir o acesso dos usuários aos serviços básicos, tarefa que depende essencialmente da prática legal de fiscalização das atividades praticadas no setor.

A regulamentação de serviços prestados na área de telecomunicações no Brasil deverá ser pautada, segundo determinação do Art. 63, do Decreto 2338, “*nos princípios de*

pública, n° 154, que recebeu comentários e sugestões para alterar o RI do órgão regulador, tendo o novo documento sido aprovado em novembro de 1999, entrando em vigor em 01 de janeiro deste ano.

legalidade, finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, impessoabilidade, imparcialidade, igualdade, devido processo legal, publicidade e moralidade “ (Revista Nacional de Telecomunicações, n ° 211,1997:13).

As normas prescritas no Decreto inibem qualquer atitude por parte das novas operadoras de discriminar usuários ou prestadores de serviço de telecomunicações, devendo a Agência “ (...) *verificar o cumprimento das obrigações assumidas em decorrência de autorização, permissão ou concessão, especialmente as relativas à universalização dos serviços*” (Art. 64, inciso II, Idem:13).

Os mais importantes desafios e compromissos da Anatel estão no cumprimento do referido Art. 63, que pressupõe a atividade de regulação do regimento interno do órgão e da atuação da iniciativa privada no mercado brasileiro de telecomunicações. Somando-se ao cumprimento dessas funções, devemos focar a relevância de incentivar o processo democrático, previsto no Decreto que regulamenta a Anatel, que permitiria a consulta pública de minutas e atos normativos do órgão, dando oportunidade, assim, da população brasileira tecer críticas e sugestões sobre a atuação da Agência. “*Qualquer pessoa terá o direito de peticionar ou de recorrer contra o ato da Agência no prazo máximo de trinta dias, devendo sua decisão ser conhecida em até 90 dias, nos termos do Regimento Interno*” (Art. 69, Idem, p 13). No entanto, na nova versão do RI, no item, “Do procedimento normativo”, que no antigo documento consta o art. 70, inciso 1, ratificando que “*qualquer pessoa poderá formular críticas ou sugestões acerca dos projetos de atos normativos submetidos à consulta pública*”, não traz explícito a possibilidade de participação de “qualquer pessoa” no referido procedimento. Então, os mecanismos de controle público estão presentes na regulamentação do setor, embora sejam ainda manejados pelo “público” que deles têm conhecimento. A possibilidade de participação pública no processo regulatório das Comunicações está presente em muitas das seções tanto da LGT quanto do RI da Anatel⁴⁹.

⁴⁹ A grande esquizofrenia regulatória da agência está na radiodifusão, ainda submetida à regulação do Minicom, no entanto, a gestão do espectro radioelétrico está subordinado à Anatel. Os serviços de TV por assinatura, TV a cabo, MMDS e DTH são controlados pelo órgão regulador. A ressalva esperada para essa polêmica pode ser dada pela vigência da chamada Lei Geral da Comunicação de Massa, cujo primeiro projeto foi enviado ao Congresso pelo Executivo, no início de 1998. Com a nova lei tratando da radiodifusão, área

que o ex-ministro Sérgio Motta anunciava como sujeita a uma lei específica, o governo poderia implementar a sua reforma administrativa de reduzir o número de ministérios e nesse sentido o Minicom poderia ser extinto diante das atribuições de regulação e fiscalização relegadas à Anatel. (Ramos, Murilo, 1999)

O que recentemente se cogitava, de acordo com depoimento do ministro das Comunicações, Pimenta da Veiga, em audiência pública, em 27 de abril de 1999, na Câmara dos Deputados, em Brasília, é que ao ser efetivamente criada e aprovada a Lei de Comunicação, a Anatel não a regule, mas uma outra agência, submissa ao Executivo, ou que o Minicom permaneça como controlador do sistema de radiodifusão no Brasil. Esse impasse revela uma importante questão política, tamanha é a dimensão estratégica dos meios eletrônicos de massa, porque antes de tudo discute-se a qualidade da programação de rádio e TV. A questão do conteúdo dos programas que vai ser veiculado pela mídia é o ponto central das divergências sócio-políticas, sobretudo porque tomam parte das discussões representantes de fortes grupos privados (Globo, SBT, Record) que atuam no setor, parlamentares e grupos formados no âmbito da sociedade civil. O debate sobre o caráter nacional das produções transmitidas e a entrada de capital estrangeiro são também pontos nevrálgicos, mas que certa forma derivam da esquizofrenia regulatória da agência na área de radiodifusão.

Capítulo IV

4.0- A IMAGINAÇÃO DE UM CONTROLE PÚBLICO A PARTIR DO REGULAMENTO DE TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL: A UTILIZAÇÃO DOS APARATOS REGULATÓRIOS DA ANATEL PELO USUÁRIO-CIDADÃO

Falar de controle público em termos de Comunicações⁵⁰ no Brasil é de fato um desafio teórico e conceitual, porque simplesmente nunca existiu, efetivamente, nesse macro-setor, qualquer tipo de participação pública, previsto por seu modelo de regulação. O controle público é mais uma palavra de ordem do que qualquer outra coisa, no entanto, a partir do delineamento do paradigma regulatório para as Comunicações no Brasil, inclusive na área de telecomunicações, teremos subsídios para chegarmos a uma idéia de controle público.

O que tentamos evidenciar no momento é uma determinado segmento desse “público” e destacar e considerar dele a parcela de atores que participa da sociedade civil e que não faz parte da esfera econômica. Seria o público não-estatal e não-mercado. E, assim, perceber o potencial e efetivamente a participação desses atores no controle dos processos decisórios sobre serviços prestados pelo atual sistema de telecomunicações no Brasil, inclusive daqueles serviços não-essenciais. E para isso, iremos nos apoiar nos instrumentos de participação pública no setor, dispostos no Regulamento de Telecomunicações no Brasil: Sala do Cidadão, Consultas Públicas, Audiências Públicas, Central de Atendimento ao usuário-cidadão, Comitês de Defesa dos Usuários do Serviço Telefônico Fixo Comutado. O mais importante a considerar dessas instâncias que permitem o controle do cidadão sobre o setor é identificá-las como expressões de chamados espaços públicos, cuja principal função é permitir a participação cidadã em processos decisórios a partir da discursividade e da ação do indivíduo.

Na tradição jurídica da regulação de organismos de regulação no Brasil nunca houve a ênfase, preocupação com a participação pública nos processos decisórios que se

dão em nível do setor das Comunicações, devido à grande centralização das forças regulatórias pelo Estado. Os próprios meios impressos, jornalísticos só são objeto de leis específicas e não se submetem a qualquer tipo de organismo de regulação.

Com relação ao setor de telecomunicações, o que nos interessa mais de perto, o modelo brasileiro de regulamentação oscilava, desde finais do século XIX, entre o radicalismo nacionalista do monopólio estatal rígido e o favoritismo de caráter liberalizante no sistema de concessões que beneficiava o interesse privado, representado por empresas, sobretudo estrangeiras, abrindo o mercado de telecomunicações para essas firmas. Mas esse meio termo jamais intimidou a participação privada no Sistema de Telecomunicações no Brasil; a regulamentação, a partir de 1962, com a instauração de lei específica no setor, apenas a limitava. Desde 1962, com a criação do Código Brasileiro de Telecomunicações, que grupos da sociedade civil solicitam um órgão autônomo de regulação para o setor das Comunicações e a instituição desse órgão, nos moldes da Anatel, e o seu potencial de democracia e participação pública, embora sofra incisivos ataques e questionamentos, como a suspeita da sua inconstitucionalidade, ainda parece ser a ressalva para o clássico problema da centralização anti-democrática do controle das Comunicações no Brasil, como em outros países da América Latina.

4.1- Os instrumentos para o exercício do Controle Público no setor de Telecomunicações: as manifestações de usuários-cidadãos em espaços públicos

O grande desafio na articulação dos instrumentos de regulação jurídica no âmbito do setor de telecomunicações no Brasil é garantir uma dinâmica entre os mecanismos que dêem oportunidade ao chamado controle público/social e público/estatal.

Para a Agência Nacional de Telecomunicações, os mecanismos aos quais nos referimos e identificamos como aqueles que abrem precedentes para um controle público na prestação de serviços de telecomunicações no Brasil são, na verdade, definidos pelo

⁵⁰ Comunicações, nos termos do Prof. Murilo César Ramos, pesquisador, M.D. da Faculdade de Comunicação da UnB, é um campo convergente das telecomunicações, da Comunicação Social e mais

órgão como “instrumentos bidirecionais de diálogo permanente com a sociedade”. São eles: Consulta Pública, Audiência Pública, Sala do Cidadão, Centro de Atendimento ao Usuário, Comitê para a Universalização dos Serviços de Telecomunicações, Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços de Telecomunicações, Conselho Consultivo e a própria Biblioteca da Anatel.

Em seu relatório de gestão, referente ao ano de 2000, essa agência avalia a sua relação com a sociedade satisfatória, a partir da utilização de vários canais de interação com o cidadão. Para Anatel é evidente a participação do cidadão em suas atividades a partir, especificamente, da figura mediadora do Conselho Consultivo e dos Comitês para a Universalização dos Serviços de Telecomunicações.

O Conselho é constituído por representantes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, do Poder Executivo, de entidades de classe das prestadoras de serviços de telecomunicações, entidades representativas dos usuários e de entidades representativas da sociedade civil, que participem em nome de uma instituição oficializada, como sindicatos e associações.

Em 2000, o Conselho Consultivo do órgão regulador celebrou sete reuniões, solicitou à agência apresentações sobre diversos temas relacionados às telecomunicações, tais como: política de satélites, política de certificação de equipamentos, serviços móveis, espelhos, espelinhos, implementação do Fundo de Universalização de Serviços de Telecomunicações - FUST, etc. A Anatel classifica como o mais significativo trabalho realizado por esse Conselho a atividade de crítica e reflexão sobre a LGT, com intuito de melhor aplicá-la e eventualmente propor emendas à lei.

A agência aponta também como um importante espaço de atuação da sociedade nos processos decisórios que arbitra, o Comitê para a Universalização dos Serviços de Telecomunicações. Esse espaço é formado por técnicos da agência, representantes dos Ministérios da Saúde e da Educação, do Congresso Nacional e de segmentos organizados da sociedade. Outro Comitê que tem função de representar o interesse social é o da Defesa dos Usuários de Serviços de Telecomunicações, criado em 1999, composto por atores que vêm de órgãos governamentais, usuários e entidades de classe de prestadores dos serviços

de telecomunicações.

Mas, para efeito de constatação do exercício do controle público no setor, abordamos, no momento, a utilização pelo usuário-cidadão dos quatro primeiros instrumentos de participação da sociedade, citados acima, não desconsiderando, obviamente, a relevância das demais instâncias de representatividade de interesses públicos.

A Sala do Cidadão é um espaço público que a Anatel disponibiliza nas suas representações pelo país, cujo principal propósito é promover a interação com o usuário para assegurar um maior acesso desse ator às informações do banco de dados da Anatel. Atualmente, a Agência tem quinze salas em algumas das capitais brasileiras: Teresina (PI), Belém (PA), Porto Alegre (RS), Belo Horizonte (MG), Rio de Janeiro (RJ), Salvador (BA), Manaus (AM), Curitiba (PR), São Paulo (SP), Macapá (AP), João Pessoa (PB), Rio Branco (AC), Porto Velho (RO), São Luís (MA) e Boa Vista (RR). A estrutura desse espaço pressupõe o auto-atendimento a partir da utilização de equipamentos tais como computador, impressora, fax, scanner, telefone, TV e vídeo, além de atendentes para prestar informações e tirar dúvidas do usuário. O cidadão pode consultar relatórios, planos, regulamentos, contratos, atos, consultas públicas, decretos, resoluções, relações de empresas autorizadas e à legislação vigente do setor.

Antes, no entanto, de definir os espaços, citados acima, de atuação cidadã, vale ressaltar que essas esferas são, fundamentalmente, povoadas por grupos de interesse que representam a lógica dos interesses econômicos particularistas, sobretudo as Consultas Públicas e as Audiências Públicas. Esses grupos defendem interesses privados específicos, em geral, de organizações empresariais e ainda participam dos processos decisórios organizações sindicais e representações de interesses específicos que vêm da esfera estatal. Esses grupos de interesses têm uma visão corporativista, podem organizar-se em lobbies e se apropriam de espaços em função de suas expectativas particularistas.

A Sala do Cidadão tem sido frequentada, em grande parte, para orientações e reclamações contra as concessionárias, mas não há registros, até novembro, de 2000, de interferências em processos decisórios da agência. As demais consultas referem-se à emissão de boleto para pagamento do FISTEL, algumas pesquisas de normas e

regulamentos feitas por advogados. Em nenhuma das salas há fóruns de discussão, ou um controle sobre o tipo de consulta realizada.

O Centro de Atendimento ao Usuário, serviço 0800, foi criado em 1998 e tem por finalidade servir de canal de comunicação entre a Agência e a sociedade. Inaugurado com 30 posições de atendimento e 70 atendentes, operando 24 horas, o Centro chegou a registrar, em seu primeiro ano de atuação, 900 ligações diárias. Hoje, com uma estrutura mais ampliada, esse espaço tem 80 posições de atendimento, 224 atendentes e chega a receber 14 mil chamadas nos dias de semana. Desde sua criação até agosto do ano passado, o Centro recebeu 3,6 milhões de ligações. As demandas dos usuários, 92% dos contatos, são basicamente informações sobre regulamentação, realização de chamadas DDI/DDD, consultas sobre andamento de solicitações, inclusão de observações ou alterações de dados. Segundo a Agência, em 1998, 60% das ligações referiam-se a reclamações de usuários a partir de suas insatisfações com serviços prestados pelas empresas de telecomunicações, mas em 1999, esse percentual passou para 7%, mais ou menos 250 mil chamadas. O restante 1% das chamadas, em 2000, foi de pedidos de informações, denúncias e sugestões direcionados à Anatel e encaminhados aos setores da Agência para dar continuidade ao processo de atendimento ao usuário.

As **Consultas Públicas** têm a função de submeter minutas de atos normativos a comentários e sugestões do público em geral, ou seja, destinam-se a receber contribuições e destas se originam resoluções e documentos consolidados que irão regular uma determinada área. Segundo informações da Agência, desde sua instalação, em novembro de 1997, foram realizadas, até julho deste ano, 306 consultas, que variam de questões simples às mais específicas, numa forma de chamamento do órgão para que os interessados participem da formulação de atos relacionados às telecomunicações. As contribuições para serem consideradas, acatadas, não acatadas ou parcialmente acatadas, se estiverem dentro do foco da consulta. O contribuinte deve demonstrar propriedades como conhecimento e precisão nas intervenções no procedimento decisório, que deve redundar num texto definitivo, uma Resolução.

Das 118 consultas realizadas, em 1999, a que mais respostas recebeu foi a 176, que tratava do Regulamento para Utilização de Redes de Distribuição de Serviços de

Comunicação Eletrônica de Massa por Assinatura, para Provimento de Serviços de Valor Adicionado, inclusive serviços de Internet. Em segundo lugar ficou a consulta pública 154, sobre a alteração e aprimoramento do regimento Interno da Anatel.

Vale lembrar que a depender das demandas por maiores detalhamentos dos documentos dispostos pela Agência para consulta pública pode-se gerar uma Audiência Pública. Esta traduz-se em evento da Consulta Pública e tem como função, também, dar vazão a manifestações orais do “público” participante tanto do processo de definição das resoluções e atos normativos como da audiência, no entanto, pode ser gerada sem o precedente da consulta pública, mas para contribuir no processo decisório do Conselho Diretor da Agência. Neste espaço é enfática a presença de fornecedores, concessionárias, empresários, advogados, bancos cujos interesses estão associados à iniciativa privada, mais especificamente, à esfera do mercado. No entanto, também identificamos a participação, menos incisiva de cidadãos, que estão atrelados à universidades e representações da sociedade civil, como sindicatos e associações.

As **Audiências Públicas** são realizadas no Auditório da Anatel. Elas são gravadas em áudio e vídeo para posterior uso da Agência. Os participantes desse evento público têm direito a comentários, somente proferidos em português. Em geral, as entidades, instituições ou pessoas físicas que tenham se inscrito previamente para participar da audiência devem utilizar os canais colocados à disposição ou no dia da audiência. As manifestações, de no máximo 15 minutos por pessoa, obedecem a ordem de sorteio de modo a garantir a igualdade de direito de todos inscritos. No entanto, não há réplica, contestação ou discussão sobre os comentários apresentados na audiência, o que compromete, em certa medida, o debate público.

Para efeito desta pesquisa, nossa análise privilegia como instrumentos inovadores e apropriados ao exercício do controle público as AP e as CP, como espaços públicos, onde são abrigadas discussões sobre temas de interesses dos usuários e que sobretudo estão sujeitos a interferência, inclusive do controle social. Já Aguillar considera o Conselho Consultivo da Anatel como inovação importante para a representatividade do controle público não estatal no setor. Em sua definição, essa estrutura traduz-se em órgão opinativo dentro da agência, que embora tenha membros indicados pelo Estado, Congresso Nacional,

também é composto por sujeitos indicados por entidades representativas dos usuários e aquelas que representam a sociedade . Ou seja, para o autor a efetividade de um controle social é mais provável com a atuação do Conselho Consultivo e para nós isso está condicionado, sobretudo, ao que mapeamos na Regulamentação de Telecomunicações do Brasil, mais especificamente, em dois documentos, a LGT e o RI da agência reguladora. Não queremos com isso minimizar a atuação do Conselho Consultivo como instrumento eficaz na tarefa de também auxiliar no processo de regulação do setor, mas à medida em que sua ação está condicionada a determinados representantes indicados por instâncias de poder, esta ação, está em certa medida, comprometida com prioridades que não estão exatamente a favor do interesse público-social.

O mérito da estrutura do conselho é permitir ir além da representatividade política e funcionar como Parlamento, trazendo à tona debates de cunho técnico, privilegiando questões como viabilidade econômica de implantação de serviços e aplicação de tecnologias e nível de satisfação do usuário. Ou seja, pode, apesar de guardadas suas proporções, ser considerado importante inovação jurídica em matéria de controle social e isso é permitido porque os integrantes desse conselho possuem conhecimento da estrutura normativa do setor e pautados em críticas e avaliações das atitudes da agência, têm condições de construir sua discursividade que, em tese, deve defender o interesse do usuário-cidadão.

As Audiências Públicas e as Consultas Públicas, de fato, podem dar vazão à ação dos indivíduos que pertencem ao âmbito do público-não estatal e não-mercado, mesmo que reunidos em estruturas coletivas. O grande desafio desse cidadão-usuário que pretende intervir e tomar parte do controle social é o entendimento da dinâmica do STB, o conhecimento de sua estrutura regulatória e saber reconhecer seus direitos de reivindicar esclarecimentos e participação no processo de regulação do setor, arbitrado pela Anatel.

O universo de espaços públicos, com potencial de servir como base para o controle social no Sistema de Telecomunicações no Brasil, como vimos, é amplo. Para viabilizar o nosso estudo sobre a efetividade da participação do público não estatal e não mercado nesse âmbito, selecionamos, cinco consultas públicas que deram origem a audiências públicas, desde a sua primeira versão em 1998, até o mês de julho de 2001,

como também alguns desses eventos que não resultaram de consultas. Ao todo, a Anatel realizou sete audiências.

Tabela 1.0- Referente ao material analisado

Audiências Públicas (data do evento)	Consultas Públicas
20/07/2000	241- Proposta de Diretrizes para Implementação do Serviço Móvel Pessoal-SMP
21/02/2000	224- Proposta de Edital de Licitação para Exploração do Serviço Telefônico Fixo Comutado destinado ao uso do Público em geral – STFC
16/12/1999	198- Utilização de Faixas de Frequências para Prestação de Serviços de Comunicações Móveis Terrestres
24/03/1998	14-Modelos de Contrato de Concessões para prestação do STFC
29/05/2001	291- Utilização da Tecnologia Digital na Transmissão Terrestre de Televisão
24/02/2000	Esclarecimentos relativos à legislação do setor de telecomunicações
02/03/1999	Designação de Código de Seleção de Prestadora de Serviço Telefônico Fixo Comutado Designado ao uso do público em geral – STFC
<i>Total de Audiências Públicas: 07</i>	<i>Total de Consultas Públicas: 05</i>

Para identificar o universo total dos agentes que participaram das audiências e

consultas públicas selecionadas acima, dividimos o público participante em quatro categorias: Público – estatal, Público-mercado (empresas privadas), Público-usuário/cidadão e Órgãos representantes de classe.

Devido à inserção massiva de representações da iniciativa privada, tanto nacional como estrangeira, nos processos decisórios arbitrados pela Anatel, distribuimos esses atores em seis sub-categorias: bancos, operadoras de telecomunicações, empresas de teleequipamentos, empresas de radiodifusão, escritórios de advocacia e consultorias. No total, cerca de 157 entidades privadas foram representadas, em diversas ocasiões, durante as audiências e consultas públicas, referidas nas tabelas acima, que se realizaram sob a batuta da agência reguladora. Desse universo tem-se a dinâmica de 14 bancos, 64 operadoras de telecomunicações, 30 empresas de teleequipamentos, 24 consultorias, 20 escritórios de advocacia e 14 empresas de radiodifusão, atores constantes nos processos decisórios referidos. Em relação aos demais atores, relacionamos, 53 usuários-cidadãos, cinco associações de classe e 28 representantes do público estatal.

Tabela 2.0 - Mostra da participação de representantes de diferentes públicos nas Consultas Públicas selecionadas

Lista de Consultas Públicas	Público – estatal	Público-mercado (empresas privadas)	Público-usuário/cidadão	Órgãos representantes de classe
241- Proposta de Diretrizes para Implementação do Serviço Móvel Pessoal-SMP	5	25	-	5
224- Proposta de Edital de	-	10	8	2

Licitação para Exploração do Serviço Telefônico Fixo Comutado destinado ao uso do Público em geral – STFC				
198- Utilização de Faixas de Frequências para Prestação de Serviços de Comunicações Móveis Terrestres	2	58	-	1
14-Modelos de Contrato de Concessões para prestação do STFC	5	96	4	4
291- Utilização da Tecnologia Digital na Transmissão Terrestre de Televisão	4	23	12	8

Tabela 3.0- Mostra da manifestação de representantes de diferentes públicos nas Audiências Públicas selecionadas

Lista de Audiências Públicas	Público – estatal	Público-mercado (empresas privadas)	Público-usuário/cidadão	Órgãos representantes de classe
241- Proposta de Diretrizes para Implementação do Serviço Móvel Pessoal-SMP	4	223	-	1
224- Proposta de Edital de Licitação para Exploração do Serviço Telefônico Fixo Comutado destinado ao uso do Público em geral – STFC	-	10	4	-
198- Utilização de Faixas de Frequências para Prestação de Serviços de	2	58	-	1

Comunicações Móveis Terrestres				
14-Modelos de Contrato de Concessões para prestação do STFC	-	22	2	-
291- Utilização da Tecnologia Digital na Transmissão Terrestre de Televisão	6	14	2	10
Esclarecimentos relativos à legislação do setor de telecomunicações	-	8	1	-
Designação de Código de Seleção de Prestadora de Serviço Telefônico Fixo Comutado Designado ao uso do público	1	22	20	-

em geral –				
STFC				

4.2-Material analisado a partir dos espaços públicos em que se exerce o Controle Público-social no âmbito da Anatel

Em 1999, a Consulta Pública 198⁵¹, deu origem a várias resoluções sobre faixas de frequências de serviços móveis, as opções oscilavam, basicamente, entre a escolha da faixa 1,8 GHz (utilizada na Europa, Canadá) ou 1,9 GHz (utilizada nos EUA e recomendada pela União Internacional de Telecomunicações) . E esta deu margens ainda a uma audiência pública. A partir da análise da composição dessa audiência pautada no referido documento e do público que contribuiu na fase de consulta pública é possível ter uma amostra, que se repete em vários momentos, da especificidade discursiva e estrutural do público que efetivamente participa dos processos decisórios sobre serviços de telecomunicações através de instrumentos de participação pública disponibilizados pela Anatel.

O público identificado abaixo, ao todo, enviou 61 contribuições, destas 53, recebidas no prazo estabelecido pela Agência, 47% foram favoráveis sobre a tecnologia de 1,9, 17% à faixa 1,8, 21% fizeram comentários sobre a tecnologia sem mencionar a faixa e 8 contribuições específicas, fora do foco da consulta. O resultado final do processo

⁵¹ Segundo análise realizada pela Superintendência de Serviços Privados da Anatel, de 15/06/2000, a CP 198, solicitou comentários a respeito dos seguintes aspectos: mercado de serviços móveis, roaming nacional e internacional, aspectos industriais e de economia de escala, aspectos de padronização, limpeza de faixa, disponibilidade de infra-estrutura e terminais, evolução tecnológica das redes no Brasil e no mundo e implantação futura do IMT-2000 (telefonia de 3ª Geração).

decisório dado pelo Conselho Diretor da Anatel apontou a faixa 1,8 GHz como vencedora, por motivo de apropriação técnica e viabilidade econômica. Do total de contribuintes nesse processo, conforme mostra a Tabela 4.0, em anexo, dois atores pertenciam ao chamado Público-estatal e 58 entes se enquadram no âmbito do Público-mercado, em que se tem 36 operadoras de telecomunicações, 14 fabricantes de teleequipamentos, uma empresa de radiodifusão, três associações de entidades privadas e uma consultoria. Não houve registro de contribuição do Público-social (usuário).

Segundo análise da agência reguladora, as considerações tecidas sobre os aspectos dessa consulta pública mostrou que há um relativo equilíbrio das duas alternativas, em geral, as vantagens e desvantagens de cada uma das frequências e com relação as consequências para o país, quando analisadas distintamente a curto e longo prazos. Recomenda-se, portanto, não só no caso dessa consulta, mas em outras oportunidades, que a decisão a ser tomada, considere não só a análise feita pelo Conselho Diretor da agência, mas também outros fatores que forem julgados relevantes.

Na audiência pública que resultou dessa consulta, de acordo com a Tabela 5.0, pode-se dizer que os atores se repetem, com uma tímida variação, nesse evento se pronunciaram 39 pessoas, em relação ao total de participantes no evento, informação que a Anatel não disponibilizou. Desse total de manifestantes, tinha-se uma entidade que fazia parte da esfera pública-estatal e 38 o público-mercado, dos quais temos: 15 operadoras de telecomunicações, onze fabricantes, quatro associações de entidades privadas, três consultorias, quatro escritórios de advocacia e dois bancos.

Em julho de 2000, a Consulta Pública 241/2000 que versava sobre *Proposta de Diretrizes para Implementação do Serviço Móvel Pessoal*, deu origem a 35 contribuições, conforme demonstra a **Tabela 6.0**, das quais cinco vieram da esfera pública-estatal, duas do público-usuário, cinco de órgão representantes de classe e 23 do público-mercado, dos quais: 19 entidades são operadoras de telecomunicações, cinco são fabricantes de teleequipamentos, cinco escritórios de advocacia, uma associação de entidades privadas e um banco.

A consulta destinou-se a estabelecer diretrizes para implementar o serviço móvel pessoal, como sucedâneo do serviço móvel celular, com intuito de estabelecer premissas

para a: a necessidade de criar as condições propícias para a introdução de prestadoras de Serviço Móvel Pessoal- SMP, de forma a ampliar a competição na prestação de serviço no país; a necessidade de qualquer de estabelecer regulamentos e normas, incluindo destinação de faixas de radiofrequência para a prestação de serviço; o estabelecimento de condições para a substituição de instrumentos de concessão e autorização de prestadoras de SMC por autorizações de SMP; e as condições de participação de empresas em processo licitatório para seleção de prestadoras de SMP.

Os pontos básicos dessa consulta ainda podem ser relacionados como: substituição de instrumentos de concessão e autorização de prestadoras de SMC por autorizações de SMP; Serviço Móvel Pessoal como serviço de interesse coletivo; e Audiência Pública, realizada dia 20/07/2000, como parte desta Consulta Pública.

A Audiência Pública, que resultou da Consulta Pública 241, de acordo com a **Tabela 7.0**, contou com a presença de 227 participantes, representando 122 entidades, das quais 48 se manifestaram com 268 questões. Dos atores que participaram intervindo nesse procedimento: quatro pertenciam ao Público-estatal, um ao Público-usuário, um representava um órgão representante de classe e 116 entidades inseridas no espaço público-mercado: dos quais 46 eram operadoras, 18 escritórios de advocacia, dez fabricantes de teleequipamentos, três associações, 12 bancos, 21 consultorias, três fundos de pensão e uma editora da área de telecomunicações.

Em março do ano passado, a Consulta Pública 224/2000, que tratava da *Proposta de Edital de Licitação para Exploração do STFC destinado ao uso do Público em geral*, recebeu 39 contribuições de 22 entidades, das quais podemos ressaltar três observações:

1-Uma das maiores constatações dos contribuintes foi em relação à exigência de comprovação, pelo interessado, de experiência em serviço de Telecomunicações de interesse coletivo, como pré-requisito técnico para garantir a qualidade do serviço a ser prestado;

2-Outro grupo de contribuições diz respeito a comprovação de garantia para manutenção de Proposta. Pelo item 5.4.7 da minuta do edital da Consulta Pública, a proponente deveria apresentar carta de fiança bancária para cada município que pretendesse atender. Tal exigência dificultaria a apresentação das propostas tendo em vista a

dificuldade para a obtenção de cartas de fianças para cada município isoladamente e com valores pequenos, entre R\$ 1000,00 e R\$ 3.000,00;

3-Outros comentários, que fogem do foco do Edital, dizem respeito a dificuldades de interconexão provocadas por obstáculos interpostos pelas concessionárias do STFC aos novos Prestadores de Serviços de Telecomunicações de Interesse Coletivo.

Em relação ao ponto 2, a Superintendência de Serviços Públicos propôs a inclusão da possibilidade de utilização de caução em dinheiro como forma alternativa de comprovação da garantia para manutenção da Proposta. Ressalta a SPB que esta nova forma de comprovação já foi utilizada anteriormente nos Editais de TV a cabo e de MMDS.

Do total de 22 entidades que contribuíram na Consulta Pública 224, conforme mostra a **Tabela 8.0**, oito advieram do Público-usuário, duas de órgãos representantes de classe, doze do Público –mercado, dos quais participaram cinco operadoras de telecomunicações, cinco fabricantes de teleequipamentos e dois escritórios de advocacia.

Essa Consulta deu, ainda origem a Audiência Pública com 72 participantes, dos quais 14 se manifestaram nesse evento, como mostra a **Tabela 9.0**, entre esses manifestantes quatro pertenciam ao Público-usuário, dez ao Público-mercado, dos quais tem-se duas fabricantes de teleequipamentos, duas operadoras de telecomunicações, um escritório de advocacia e cinco consultorias.

A Consulta Pública nº 14, de março de 1998, que tratou do *Contrato de Concessão do Serviço Telefônico Fixo Comutado nas modalidades: local, longa distância nacional e longa distância internacional*, recebeu 109 contribuições, de 43 entidades, sendo que cinco destas pertencem ao Público-estatal, quatro ao Público –usuário, quatro a órgãos representantes de classe e 30 ao Público-mercado, das quais onze eram operadoras de telecomunicações, quatro associações, dez fabricantes de teleequipamentos e três bancos, conforme mostra a **Tabela 10**. Foram submetidas à consulta pública modelos de contratos de concessão a serem assinados com as empresas prestadoras do STFC.

São instrumentos que estabelecem direitos e deveres dos vários agentes envolvidos na prestação do serviço telefônico fixo comutado, em cumprimento ao art. 93 da LGT. Em concordância com os termos do Plano Geral de Outorgas, foram preparadas minutas dos contratos levando em consideração os seguintes aspectos: objeto, área, prazo das condições

de prorrogação do contrato, modo, forma e condições de prestação de serviços, regras para implementação, expansão, alteração e modernização do Serviço, critérios e indicadores de qualidade e continuidade e continuidade do serviço, metas de universalização, regras sobre suspensão do Serviço por inadimplência e a pedido do usuário, plano de numeração, regime tarifário e da cobrança dos usuários, reajustamento das tarifas, proteção da situação econômica da concessionária e da revisão das tarifas, receitas alternativas, complementares e acessórios, direitos dos usuários e demais prestadores de Serviços de Telecomunicações, direitos, garantias e obrigações da concessionária, obrigações e prerrogativas da Anatel, concessionária, transferência da concessão e do controle da concessionária, regime de fiscalização, prestação de contas pela concessionária, bens vinculados à concessão, regime de reversão, plano de seguros, interconexão, sanções, extinção da concessão, indenização, intervenção, expropriações e imposições administrativas, arbitragem, regime legal aplicável e dos documentos aplicáveis, foro, disposições finais e gerais.

Na Audiência Pública, referente a essa Consulta Pública, a Anatel não divulgou o número total de participantes desse evento, mas sabemos que houve, de acordo com a **Tabela 11**, 24 manifestações, das quais duas pertencem ao Público-usuário e 22 ao Público – mercado que representam sete operadoras de telecomunicações, três fabricantes de teleequipamentos, um escritório de advocacia e duas consultorias.

A Consulta Pública nº 291, de abril deste ano, traz aspectos que devem ser considerados na avaliação dos padrões e usos de tecnologia digital para a transmissão terrestre dos sinais de telecomunicações nas faixas de radiofrequências destinadas aos Serviços de Radiodifusão de Sons e Imagens e de Retransmissão de Televisão em VHF e UHF.

Os pontos fundamentais da Consulta que foram levados em consideração são: a ratificação da Agência como implementadora da política nacional de telecomunicações; consideração do emprego racional e econômico do espectro na destinação de faixas de radiofrequência, levando, inclusive em consideração, a evolução tecnológica; a Anatel como mantenedora da elaboração dos planos de distribuição de canais dos serviços de radiodifusão, levando em conta, inclusive, os aspectos concernentes à evolução tecnológica; discutir a pertinência e condições de penetração da tecnologia digital na

televisão brasileira, de forma a possibilitar a abordagem de todos os aspectos envolvidos com o tema; destacar expressiva penetração da TV aberta nos domicílios brasileiros, que colocará ao alcance da população o acesso a novas aplicações de telecomunicações proporcionadas pela tecnologia digital, sobretudo quando associada ao potencial uso da interatividade; a dimensão do mercado brasileiro ainda baseado na transmissão de receptores de tecnologia analógica existentes e em comercialização, cuja substituição pelos de tecnologia digital assumirá importante significado social e econômico; a atratividade que a escala desse mercado exerce na consolidação econômica, em nível mundial, do padrão que vier a ser adotado, dando oportunidade à formalização de acordos internacionais que resultem interessantes para o País; destacar que o modelo de negócios mais conveniente para a implementação da televisão digital nas condições particulares brasileiras pode não ser o mesmo quando analisado sob a ótica do prestador do serviço, do consumidor ou do fabricante de equipamentos, fazendo-se necessário harmonizar os distintos enfoques na busca da melhor solução para o País; refere-se aos princípios estabelecidos na LGT referentes à universalização do acesso, ao estímulo à competição entre executantes e à promoção da qualidade na prestação dos serviços.

Essa Consulta Pública recebeu 47 contribuições, de 42 entidades, das quais podemos relacionar quatro advindas do Público-estatal, cinco de órgãos representantes de classe, cinco do Público-usuário e 28 do público-mercado. Dessa esfera fazem parte oito fabricantes de teleequipamentos, 13 empresas de radiodifusão, seis consultorias e uma associação de entidades privadas, conforme a **Tabela 12**.

Para não saírem do foco da CP, foi recomendado pela Agência que estes levassem em consideração os seguintes aspectos: avaliação técnica dos padrões de televisão digital terrestre; situação da televisão digital em outras partes do mundo; evolução tecnológica dos sistemas de televisão digital e possibilidade de novas aplicações; mercado potencial de equipamentos, prestação de serviços e infra-estrutura no Brasil; economia de escala e aspectos industriais e de padronização de equipamentos; investimentos, financiamentos e compromissos internacionais de isonomia e reciprocidade; expectativa dos usuários brasileiros;

-Modelo de negócio adequado às condições brasileiras; modelo de transição da tecnologia analógica para digital.

A Audiência Pública referente a essa Consulta, realizada em 29 de maio de 2001, teve como objetivo tirar dúvidas sobre o teor e o alcance dos aspectos na Consulta Pública 291- que trata da Utilização da Tecnologia Digital na Transmissão Terrestre de Televisão.

Estiveram presentes no evento 83 participantes, dos quais 33 formularam perguntas e ao todo estavam representadas 58 entidades, das quais cinco se inseriam na esfera pública estatal, três no Público-usuário, dez se enquadravam na categoria órgãos representantes de classe e 14 no Público-mercado, dos quais contabilizam-se uma associação de entidades privadas, cinco consultorias e seis empresas de radiodifusão, de acordo com a **Tabela 13**.

Nesta audiência houve momentos particulares que distinguem este evento de qualquer outro ocorrido no espaço da Anatel. Houve no início da audiência a apresentação à mesa de coordenação dos trabalhos uma liminar da Justiça Federal, determinando que essa recebesse todas as perguntas formuladas pelo público presente, que deveriam ser lidas independente da natureza de seu conteúdo. O documento foi apresentado pelo representante da Federação Nacional dos Jornalistas – Fenaj, apesar da regra geral admitida nos procedimentos das audiências de que a expressão de opiniões, comentários sobre o tema em pauta devem estar expressa na Consulta Pública, no entanto, o debate fica comprometido sem o confronto de idéias, mesmo que procedentes de universos de interesses distintos que comparecem às audiências.

A Audiência Pública, de 02/03/99, não resultou do processo de Consulta Pública e discutiu o Tema: *Designação de Código de Seleção de Prestadora de Serviço Telefônico Fixo Comutado Designado ao Uso do Público em Geral (STFC)*, contou com 44 participantes, dos quais uma se enquadrava no Público-estatal, 25 no Público-usuário e 12 no Público-mercado, entre eles doze operadoras de telecomunicações, dois bancos e dois escritórios de advocacia, de acordo com a Tabela 14. Houve uma considerável participação do público-social nessa consulta, no entanto grande parte dos sujeitos eram jornalistas que realizavam papel de mediadores entre o que ocorria naquele espaço e a sociedade em geral.

Os maiores interessados nessa AP foram os representantes legais das prestadoras, sobretudo das regiões I, II, III e IV que são áreas de atuação das seguintes empresas

regionais, inclusive espelhos e espelinhos, respectivamente: Tele Norte Lest Participações S/A (abrange os Estados do Rio de Janeiro, Espírito Santo, Minas Gerais, Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio grande do Norte, Amapá, Amazônia, Roraima, Ceará, Piauí e Maranhão), CTBC Telecom e Canbra S/A-Mirror S/A- Vésper; Tele Centro Sul Participações S/A (inclui os Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Mato Grosso, Goiás, Tocantins, Rondônia e Acre), Sercomtel, CTBC Telecom, CRT e Global Village Telecom; Telesp Participações S/A (que cobrirá todo Estado de São Paulo), Ceterp, CTBC Telecom, Megatel do Brasil – Vésper S/A e a Embratel Participações S/A que continua a oferecer serviços em caráter nacional e internacional, mas conta com duas concorrentes, a Intelig Telecomunicações Ltda e a Bonari Holding.

Essa divisão resultou do modelo de privatização das telecomunicações brasileiras que criou unidades que hoje já podem competir com sua espelho e poderá concorrer com um número ilimitado de novos participantes, oferecendo uma variedade de serviços, sem restrições regionais, impostas inicialmente, e sem as obrigações das operadoras atuais (universalização).

Num primeiro momento, as novas companhias de telefonia fixa prestam todos os serviços, desde o local até os de longa distância intra-regional, não sendo autorizada a participação do mercado inter-regional e internacional. A Embratel, ao contrário, após sua privatização pôde oferecer serviços de longa distância em todo o país.

Códigos designados para as prestadoras do STFC

Prestadoras	Código designado
Concessionárias – região I	31
Concessionárias – região II	14
Concessionárias – região III	15
Concessionárias – região IV	21
Bonari	23
Canbra	85
Ceterp	51

CTBC Telecom	12
Sercomtel	43

Fonte: Anatel

A Audiência Pública, de 20 de fevereiro de 2000, foi realizada sob o tema: *Investidores em Telecomunicações* e não se refere a nenhuma Consulta Pública. O objetivo fundamental desse evento foi responder a questões formuladas por investidores nacionais ou estrangeiros que pretendem atuar ou ampliar a participação no mercado brasileiro de telecomunicações, tendo em vista o crescente interesse manifestado por investidores, ou seus representantes, em conhecer com maiores detalhes as condições exigidas pela regulamentação brasileira, a dificuldade para atender individualmente a todos os interessados e o propósito da própria Anatel em divulgar informações e esclarecimentos de forma transparente, consistente e uniforme para todos os segmentos da sociedade.

Na Audiência estiveram presentes 235 participantes, de 125 entidades. No total, conforme Tabela 15, nove pessoas manifestaram perguntas e pediram esclarecimentos, das quais uma representava o Público-usuário e oito o Público-mercado, destes pode-se destacar quatro operadoras de telecomunicações, um escritório de advocacia, um fundo de pensão e duas consultorias. Ao todo foram 300 questões, abrangendo 46 temas diferentes, tratados durante o evento. Em geral, as perguntas se enquadravam em quatro perspectivas: 1) as que se desviavam da competência decisória da Anatel; 2) as referentes a situação ou processos específicos em análise pela agência; 3) as que abordavam temas pertinentes à competência da Anatel e 4) as referentes a questões sobre regulamentação existente do setor.

Apesar do caráter esclarecedor da audiência, pode-se dizer que não houve nessa oportunidade, o cumprimento total do objetivo da convocação, porque se ateu a uma breve revisão de pontos conhecidos da regulamentação, a cargo do segundo escalão da agência. Os representantes da Anatel só souberam esclarecer questões sobre o ambiente regulatório e não dialogaram com o manifestantes a ponto de responder as perguntas além do que já estava na legislação do setor.

Como vimos, brevemente, acima, a partir das tabelas de 1 a 15, em anexo, o

universo de espaços públicos, com potencial de servir como base para o controle social no Sistema de Telecomunicações no Brasil é amplo. No entanto, o grau de participação de atores privados nas duas instâncias referidas, é comprovadamente mais significativo do que o grau de intervenção dos agentes público-sociais.

Esse quadro está em sintonia com a trajetória histórica de institucionalização das Comunicações no Brasil. Na verdade, nunca houve, antes do novo regulamento para as telecomunicações brasileiras, mecanismos dispostos na legislação de telecomunicações que apontassem para a participação da população em processos decisórios no âmbito desse macro-setor. Hoje, no entanto, apesar da total venda das operadoras de telecomunicações à iniciativa privada tem-se, a partir da criação da Lei Geral de Telecomunicações, que distinguiu radiodifusão de serviços de telecomunicações, e do surgimento do órgão regulador setorial a Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, possibilidades normativas para subsidiar a participação do cidadão brasileiro nos processos decisórios que incidem sobre o setor de telecomunicações.

É a partir desse ambiente regulatório consolidado que pautamos a nossa consideração da possibilidade de instauração de um controle social que permite ao público também participar ativamente das atividades do setor como agente regulador para além do Estado e do mercado, interferindo nos processos normativos coordenados pela Anatel.

No entanto, constata-se que esses espaços definidos, neste texto, como âmbitos de atuação cidadã, são, fundamentalmente, povoados por grupos que representam a lógica dos interesses econômicos particularistas, sobretudo nas Consultas Públicas e Audiências Públicas. Esses grupos defendem interesses privados específicos, em geral, de organizações empresariais e ainda participam dos processos decisórios organizações sindicais e representações de interesses específicos que vêm da esfera estatal. Esses grupos de interesses têm uma visão corporativista, podem organizar-se em lobbies e se apropriam de espaços em função de suas expectativas particularistas.

Alguns dos entes privados, que têm freqüentado os espaços públicos delineados neste trabalho, participaram do processo de privatização da ex-Telebrás, adquirindo parte acionária das operadoras de telecomunicações reagrupadas e vendidas em pacotes à iniciativa privada, a partir da associação a algum consórcio para compra do direito de

exploração dos mercados de telefonia fixa e móvel, entre outros serviços.

A análise dos dados das Consultas Públicas e das Audiências Públicas, referentes ao público que efetivamente participa desses circuitos, aponta que em grande parte, os atores que intervêm nos dois espaços são aqueles atrelados à esfera privada, impulsionado por interesses econômicos.

A participação do usuário-cidadão é mínima e tímida e sobre essa constatação, suspeitamos que qualquer cidadão só se sente apto a participar desses espaços públicos mencionados, à medida em que têm acesso a informações e conhecimentos que o habilitam a tomar parte num processo decisório. Sem esses requisitos, sua intervenção em processos decisórios com forte cunho técnico é quase nula, porque é fundamental que o contribuinte tenha conhecimentos específicos sobre o tema que está em consulta pública e exposto nas audiências.

Há tanto no âmbito das Audiências como no das Consultas a exigência de certo conhecimento específico que influenciam na tomada de decisões tecno-econômicas. Essas intervenções, sobretudo por parte das empresas, obedecem a dois conceitos: os paradigmas e trajetórias tecnológicas.

O paradigma tecnológico estabelece um padrão de formulação e de resolução de problemas técnico-econômicos determinados e ainda depende das instituições que atuam no setor e na economia em geral – agências reguladoras, processo de tentativas e esses critérios de seleção dos mercados, sobretudo dos requerimentos técnico-econômicos dos usuários. Por isso, consideramos, por exemplo, a discussão trazida com a Consulta e Audiência Públicas sobre a Utilização da Tecnologia Digital na Transmissão Terrestre de Televisão, ainda prematura, porque não existe ainda no país um mercado que justifique a implementação dessa tecnologia e a possibilidade de exclusão é maior do que na época da implantação do serviço móvel celular, em que esse serviço era utilizado por usuários de médio e grande portes, no entanto, não havia a obrigatoriedade de adaptação do aparelho telefônico para receber o serviço. Na transição para a TV digital é imperativa a necessidade de adaptação do aparelho de televisão para acessar aos programas em regime aberto, então, aí reside uma relevante questão social: a fatia da sociedade que pode arcar com os custos

dessa adaptação, no entanto, não se traduz em objetivo desse trabalho, tratar desse aspecto, embora seja relevante.

A nossa grande preocupação aqui é justamente o estabelecimento de um equilíbrio no exercício do controle da prestação de serviços públicos referentes ao setor de telecomunicações, que contemple as esferas pública estatal, pública/social e privada no processo de descentralização operacional e normativa regulatória do setor. Para Aguillar devemos entender

“que a superação da chamada crise regulatória estatal passa necessariamente pela valorização da descentralização administrativa e o incentivo à participação popular no controle das atividades públicas. Por outro lado, a ampliação do espaço de participação da iniciativa privada na prestação de serviços públicos reclama necessariamente o componente da regulação jurídica.” (idem, 1999:253)

Na visão do governo, a formulação de políticas públicas não deve ficar descentralizada, mas o que pode ser objeto de controle social é a forma de execução dos serviços públicos. Portanto, apesar da possibilidade do exercício de um controle social sobre o que está sendo executado pelas operadoras de telecomunicações e decidido no âmbito da Anatel não é de fato uma expressão absoluta de democracia. O reconhecimento dos mecanismos de controle público no Sistema de Telecomunicações no Brasil, mapeados nesta pesquisa, ainda não revelam a participação popular nesses processos, muito menos há interferências do público-social no processo de concepção de políticas públicas que se referem às Comunicações, tarefa exclusivamente reservada ao Executivo, mais precisamente ao Ministério das Comunicações.

Tal cenário dialoga com o histórico da regulação dos serviços de telecomunicações no Brasil, apresentado no Capítulo anterior e com as mudanças estruturais que se dão no mercado de telecomunicações que vão influenciar diretamente na conformação de um novo marco regulatório, a partir da definição de políticas públicas voltadas para a gestão e controles do setor.

No Brasil, a regulação do STB, apesar de ter sido orientada pelo Código Brasileiro de Telecomunicações, se dava por meio de forças políticas implícitas ao mercado, oriundas do interesse da iniciativa privada em burlar a regulamentação do setor. Mas, as instituições

encarregadas de regular a distribuição de espectro eletromagnético se encarregaram também da regulação do mercado de telecomunicações (García, 1996).

A partir do estudo das redes políticas e das mudanças nas empresas em decorrência de diferentes domínios (políticos, econômicos, tecnológicos) chega-se ao delineamento da regulamentação no setor das telecomunicações.

No entanto, García adverte que as teorias de regulação introduzidas desde os campos do direito ao da economia apresentam algumas limitações quando vamos aplicá-las ao caso brasileiro.

“A primeira (teoria) de Stigler (1971) diz que as agências reguladoras são capturadas pela indústria que regulam. A segunda teoria foi avançada a partir de Ronald Coase (1959) e foi em seu dia um avanço a partir das aproximações atuais de ‘trajetórias dependentes.’” (idem: 7).

García se utiliza do modelo piramidal para estudar as políticas públicas que está baseado na ascensão de difícil cumprimento sobre a governabilidade. De acordo com esse esquema, “(...) as políticas públicas se desenham no nível mais alto da pirâmide e são implementadas pelos estratos mais baixos hierárquicos, seguindo as diretrizes marcadas desde cima.” (1996: 8). Diante do Estado, os interesses sociais se vêem omitidos, uma linha que separa a esfera estatal e a esfera do público, neste momento entendida como âmbito do cidadão, é imposta pelo próprio modelo regulatório.

Segundo a autora, o modelo reticular permite maior flexibilidade, facilita a definição do papel dos atores no processo de delineamento e implantação de políticas. Este esquema seria menos limitado para análises sobre regulamentações do que o tipo piramidal.

As falhas do esquema piramidal está na concepção de que

“a estruturação do mercado das telecomunicações está a cargo de várias instituições estatais ou ‘loci’ na tomada de decisões (por exemplo), no sistema federal estadouninse, tanto o Congresso como o poder executivo, os tribunais e outras agências locais comportam competências reguladoras. O sistema federal capacita estes atores estatais com recursos de poder para influenciar nas normas regulatórias.” (García, 1996:8).

No Brasil, a tomada de decisões derivava de uma centralização que colocava nas mãos do Executivo a responsabilidade de regular as telecomunicações. Este caso, que difere dos EUA, as políticas públicas se enquadravam ao modelo piramidal. A ausência de controle público caracterizava o modelo de regulação do sistema brasileiro de telecomunicações. O que existia era um monopólio das políticas públicas e um controle da iniciativa legal, os interesses industriais e sociais não tinham meios de questionar as regras de regulação. Nesse modelo é aparente o favoritismo que as políticas de regulação permitiam às classes políticas e economicamente mais fortes (um exemplo emblemático dessa prática era o sistema de concessões de radiodifusão, pelo menos até 1994).

O que havia eram oligopólios fechados que mantinham o mercado cativo incapaz de absorver novos desafios, como as tecnologias da informação e da comunicação, como também, excesso de poder no controle estatal por parte dos políticos do país.

O modelo brasileiro de regulação esteve centrado, até a aprovação da Lei Geral de Telecomunicações, na fase de implantação e de valorização das políticas que favoreciam interesses sociais e que assim desrespeitavam as determinações organizativas de um modelo hierarquizado, instituído com o Código Brasileiro de Telecomunicações. Este é um forte argumento para explicar a morosidade em se efetivar uma reformulação dos marcos regulatórios ou às regras estabelecidas em lei.

Uma análise do mesmo modelo de regulação na perspectiva do “esquema reticular”, permitiria, um estudo mais completo do modo particular que as instituições do Estado e os atores sociais participam do modelo.

“Para entender o caso brasileiro desde um esquema de redes que integre grupos sociais é útil referir-se aos chamados ‘trâmites burocráticos’”. Estes serviram para descrever a estrutura interna do aparato do Estado e mostrar que nele atuam interesses privados inseridos no sistema de tomada de decisões públicas não por meio de mecanismo de representação senão de cooptação, o que não permite falar de grupos de interesses em sua aceitação pluralista clássica (Melo, 1990: 449)” (1996: 10).

A existência de uma fronteira difusa entre os interesses públicos e privados não é exclusivo do caso brasileiro. Na Europa, a partir da CE⁵², pode-se observar a influência relevante e crescente de grupos de interesse nas decisões de políticas públicas, o que de certa forma tornam pouco claras as diferenças entre atores públicos e privados.

O estudo das alianças estratégicas é também fundamental para entender as mudanças ocorridas nas relações complexas entre os agentes políticos e sociais no universo das regulações. É possível, no entanto, adiantar que há uma forte tendência de reorganização de empresas em setores de alta capitalização em desenvolvimento e estratégico, como o das telecomunicações, diante da emergência das novas tecnologias da informação e da comunicação. Ou seja, a capacidade tecnológica dessas empresas é fundamental para centralizar o mercado e favorecer a formação de consórcios. “*A prioridade destas em presas de conhecimento intensivo é a resposta flexível às condições transitórias dos mercados atuais.*” (Melo, 1996: 10).

Um outro ponto interessante é a conformação das novas redes de políticas, porque estas apontam as novas estratégias para formação de novas estruturas de políticas públicas. Vimos no capítulo anterior que as políticas de regulação que prevaleceram sobre as decisões políticas no sistema de telecomunicações do Brasil, desde o final do século XIX à criação da Lei Geral de Telecomunicações, apontam para não-participação do público/social nesse processo.

Com relação às agências reguladoras, de acordo com considerações pautadas na teoria da regulação, esses órgãos são capturados pela indústria que eles mesmos regulam. Segundo esta corrente “*a regulação é um instrumento a serviço da indústria, se desenha e se opõe em prática primeiramente para seu benefício (Stigler, 1971:3)*” (1996: 12). Sendo que, no caso da Anatel, o aparelho regulatório pressupõe a defesa dos interesses públicos, fazendo parte dessa esfera até os interesses privados, das empresas⁵³.

⁵² A UE prevê a transição dos domínios das telecomunicações de uma situação de monopólio para uma situação concorrencial a partir de 1/1/98. Em termos de radiodifusão, por exemplo, a UE tem um marco jurídico visando sustentar esse mercado, o Livro Verde, que “deve ser ao mesmo tempo um marco que permita à comunidade ver, até o vencimento de 1998 e avaliar as implicações nos setores afetados pela convergência.” (Comissão Européia da Sociedade da Informação, 1998: 2).

⁵³ A autora aqui desconfia do grau de isenção dos órgãos de regulação com relação ao arbítrio em questões que tanto interessam ao privado como ao público.

Para Stigler, a agência reguladora agiria em favor dos interesses privados, porque seria dominada pela indústria regulada, “*os interesses apresentados da indústria induzem à estabilidade das instituições e às políticas públicas mediante as primeiras leis reguladas e o primeiro marco institucional criado para regular.*” (García, 1996:12)

Nesta perspectiva, entende-se que os grupos que, geralmente, não são beneficiados por essa política pública e que pressupõem o apoio do Estado se vêem obviamente “desprotegidos”, isto é, não têm como de fato se proteger da aliança entre o agente regulador e a empresa privada. Esta teoria é defendida por Owen (1982) com relação ao espectro eletromagnético e se aplica ao caso brasileiro, como denuncia o histórico das concessões de radiodifusão⁵⁴ no Brasil.

No caso brasileiro, nenhum dos grupos beneficiados pelas políticas regulatórias aceitavam o desafio de novos competidores domésticos. Não houve trocas entre os atores industriais para favorecer um processo de mudanças e flexibilização do mercado. O que houve foi uma total abertura do mercado brasileiro de telecomunicações, e é nesse contexto de disputa e privatização que se sustenta a importância de uma agência reguladora autônoma e de controle público, como aponta o modelo brasileiro de reestruturação do marco regulatório, apesar da primazia do controle privado no âmbito decisório do setor e do controle público-estatal no que se refere a elaboração e determinação de políticas públicas de telecomunicações.

⁵⁴ Grande parte das concessões e permissões distribuídas destinavam-se à barganha de votos na Constituinte, sobretudo na disputa dos cinco anos de mandato pretendidos pelo presidente Sarney. Mais da metade de outorgas concedidas nesse governo, 586 concessões e permissões, foram distribuídas no período crítico de disputa da revisão constitucional, a partir de novembro de 1987 e estenderam-se até a véspera da promulgação da Carta Magna, foram 257 em setembro de 1988, até o dia cinco de outubro, data de sanção da nova Constituição (Fórum Nacional pela Democratização das Telecomunicações. *Dossiê das Comunicações*, 1996:12). A trajetória da radiodifusão brasileira evidencia as falhas no rigor da regulamentação do STB, com relação ao critério de concessões. As arbitrariedades cometidas nos governos Figueiredo, Sarney, Collor e Itamar Franco, permitiram que esse segmento da área de telecomunicações no Brasil se transformasse em um balcão de negócios. Assim, alguns aspectos do sistema de concessões de radiodifusão comprometeram a democratização das comunicações devido ao desrespeito às regras de regulamentação no STB e a prática irregular de favoritismo no processo de permissão para o uso de radiofrequência e sinais de TV em relação aos políticos e empresários fortes do país.

4.3- Aspectos sociais do Não-controle público - social dos espaços públicos disponibilizados pela Anatel

Pode-se dizer que esse não-controle público-social nas instâncias de decisões que se referem à prestação de serviços públicos de telecomunicações, dialoga com a perspectiva de formação da sociedade brasileira que está pautada nas atitudes patrimonialistas de um Estado que promove junto à esfera econômica, a anulação política e a defesa do bem privado. Como diria Sérgio Buarque de Holanda, em o *Homem Cordial*, anularam toda possibilidade de uma experiência subjetiva liberal em nossa sociedade.

A retomada de uma esfera política ocorre justamente nos momentos de manifestação de movimentos sociais, sindicalistas, reivindicações populares, mas a burguesia prontamente dá a sua resposta sob forma de ditaduras e manipulação da mídia. Mas, a ação das classes dominadas no Brasil foi, de fato, quem realizou esforços de democratização e criação de uma esfera pública e fazer político.

De Vargas ao atual governo Fernando Henrique Cardoso, o que assistimos são períodos de sucesso e insucesso na tentativa de busca de política, de espaços que abriguem reivindicações coletivas. A constituinte de 1988 representou o eco de muitas reivindicações cidadãs e políticas, sobretudo em relação à garantia de direitos essenciais como: *habeas corpus data*, educação, terra, saúde e outros.

O atual governo aponta para nítidas tentativas, parafraseando Oliveira, de “destruição da política construída pelas classes dominadas”, sobretudo com o seu forte empenho em efetivar o projeto de privatização de setores estratégicos da economia brasileira. As despesas sociais públicas foram apontadas como uma das causadoras da falência e crises do Estado, quando isso decorreu da dívida interna pública e do serviço da dívida externa.

Então, o processo de privatização do público-estatal, o controle de gastos sociais, a relativa contenção dos preços e da inflação formam a base do atual governo neoliberal.

“A privatização do público é uma falsa consciência de desnecessidade do público. Ela se objetiva pela chamada falência do Estado, pelo mecanismo da dívida pública interna, onde as formas aparentes são as de que o privado, as

burguesias emprestam ao Estado: logo, o Estado, nessa aparência, somente se sustenta como uma extensão do privado. O processo real é o inverso: a riqueza pública, em forma de fundo, sustenta a reprodutibilidade do valor, da riqueza, do capital privado. Esta é a forma moderna de sustentação da crise do capital, pois anteriormente, como nos mostrou a Grande Depressão de trinta, assim todas as grandes crises anteriores, o capital simplesmente se desvaloriza.” (Oliveira, 1999: 68)

Ou seja, a essa forma ideológica de se pensar a relevância de se preservar a coisa pública, tanto no âmbito do Estado como no social está aliada à própria experiência da atual esfera pública no Brasil que se mostra “antipública”.

Até mesmo a racionalidade estatal cedeu aos critérios de micropolíticas, de onde se obtém uma certa “racionalidade privada”, a partir da qual se reforça as relações de dominação, amparadas pelo ente estatal, o que vai beneficiar os grandes detentores de capital, ou seja, a alta burguesia. Na verdade, nesse raciocínio, onde havia empresas estatais, podia-se perceber simulacros de empresas privadas, do ponto de visto econômico. Na perspectiva social é notável o desenvolvimento do homem privado, alimentado pelas bases ideológicas do neoliberalismo. Nos termos de Richard Sennet (1985), podemos falar também no “declínio do homem público”, que resulta da carência de debates públicos, da “psicologização” das relações sociais, da valorização do *self*, das relações sociais mediadas por objetos, pelo incentivo à ação individualizada. Esse processo de anulação do ser humano, enquanto indivíduo gregário, ser social e político, leva a um outro processo de inibição da fala e da ação pautada na crítica e no pensamento racional e não cartesiano.

No entanto, considera-se importante aqui, não enxergar esses aspectos como tendências irrefutáveis, mas perceber neles o produto da privatização do homem de caráter público, ou seja, não se pretende deixar de valorizar a instância de existência privada do cidadão, mas dar vazão a sua condição humana de agir, que só pode ser viável, como diria Hannah Arendt, no contexto de manifestações públicas, pautadas em mecanismos normativos, previstos em lei, onde se dão a sua existência para além de seu universo particular.

“(...) o que a destruição do público opera em relação às classes dominadas, (...) é a destruição de sua política, o roubo da fala, sua exclusão do discurso reivindicativo e, no limite, sua destruição como classe, seu retrocesso ao estado de mercadoria, que é o objetivo neoliberal.” (Oliveira, 1999: 79)

D- CONCLUSÃO

A compreensão do nosso tempo e dos desafios que temos pela frente nos confronta com as dicotomias de cunho sociológico que revelam contradições sociais e sobretudo o

lugar do Estado e do indivíduo na sociedade contemporânea, principalmente quando se discute o novo elo das relações sócio-econômicas: as novas tecnologias da informação e da comunicação. As tecnologias da inteligência, também assim chamadas, são apontadas como a base de uma nova formação social chamada sociedade da informação, cujo eixo é a consolidação de redes de fluxos de informação.

As inovações tecnológicas, a digitalização das redes de comunicação permitem agilizar a dinâmica das relações econômicas e comerciais, a realização de negócios em tempo real. No bojo do desenvolvimento de novas tecnologias da informação e da comunicação se expande o capitalismo que cada vez mais impulsiona o fluxo de capitais em redes transnacionais.

O próprio desenvolvimento capitalista caracteriza-se, desde sua origem, pela mercantilização das diferentes atividades sociais a partir de redes. Elas sempre existiram para possibilitar o mercado, só que hoje elas estão bem mais sofisticadas e a serviço da difusão de comunicações e informações, daí o grande destaque que tem sido dado ao setor das telecomunicações, como suporte fundamental para a circulação desse grande contingente de informação-capital.

As privatizações, na América Latina, e as liberalizações nos países centrais do setor de telecomunicações decorrem de múltiplos fatores interligados, como da chamada mundialização das comunicações; do avanço de políticas neoliberais, que impõem fortes restrições ao modelo de monopólio de setores estratégicos; as transformações tecnoproductivas trazidas no bojo da terceira revolução industrial que, por sua vez, permite a convergência técnica e econômica entre informática, telecomunicações e audiovisual; as mudanças institucionais e sociais, por que passa o capitalismo com a crescente internacionalização da economia e a evolução tecnológica atual, entre outros.

Nos setores de audiovisual e no de telecomunicações, esse movimento tem-se traduzido num processo generalizado de desregulamentação e de privatização, reposicionamento do Estado constituição de novas formas e instâncias de regulação, internacionalização e incremento da concorrência internacional. Os movimentos privatizantes no setor de telecomunicações, por outro lado, decorrem da ação de fatores internos e externos, sendo que há uma forte distinção no significado e na forma do processo

entre países centrais e periféricos.

É consenso entre os autores que tratam da configuração do Estado contemporâneo na economia mundial, sobretudo ocidental, que este ente encontra-se atribulado de crises internas de ordens diversas, inclusive a sua histórica relação conflituosa com a sociedade civil e o mercado. É baseado nesse momento crítico que se fala há trinta anos, em reforma do modelo tradicional do Estado monopolista, já desmontado, em muitos países, a partir dos projetos neoliberais que subsidiam programas de privatizações, deslocando o monopólio de setores estratégicos da esfera estatal para a privada, sem haver a intermediação do público não-estatal.

Um dos mais marcantes pontos na agenda das reformas estabelecidas nos Estados nacionais é o processo de privatizações que incidem justamente sobre setores considerados estratégicos, sobretudo, do ponto de vista político e econômico. A busca da redefinição do papel do Estado vem justamente no bojo do avanço da onda de globalização de toda ordem e das políticas neoliberais, como vimos antes.

Se por um lado, os Estados nacionais diminuem a carga de suas responsabilidades, sobretudo, o papel de administrador e desmonta monopólios insustentáveis diante da carência de aplicação de recursos públicos nos setores infra-estruturais da economia, do outro, eles não têm grandes chances de se contraporem às medidas de privatização, à entrada de transnacionais em seus mercados, porque se vêem pressionados a acertarem as suas contas com as instituições financeiras internacionais e vivem o dilema de garantir empregos e receitas para o país, via políticas para atrair capital estrangeiro.

No entanto, mesmo diante do estreitamento do espaço dedicado a políticas públicas voltadas para o bem estar social, democratização, cidadania, provocado pela onda liberal e avanço do mercado, os Estados nacionais ainda resguardam o seu potencial de agentes ativos que podem fazer frente às pressões das empresas transnacionais que incentivam o processo de desnacionalização econômica nos países.

O ponto fucral da redefinição do papel do Estado em qualquer país é justamente a conformação do quadro de políticas públicas voltadas para informar o cidadão sobre o que acontece na esfera estatal, ou seja a publicização do Estado, incentivando a participação do

cidadão em processos decisórios, na elaboração de projetos de interesse público, na tarefa de ser ator regulador social e econômico.

O próprio Banco Mundial, como vimos acima, vem assumindo a postura de incentivar os países a manusearem alguns mecanismos para subsidiar o Estado em processo de reforma como: pressão competitiva nos serviços públicos, participação do cidadão e parcerias. Para construção do Estado tanto comprometido com o social, o político e o econômico exige abertura e transparência, formação de comitês de cidadãos e participação direta dos usuários na prestação de serviços públicos.

Deve-se analisar de que forma o consumidor foi beneficiado com as privatizações de prestação de serviços públicos. A resposta a essa questão só pode encontrar eco na edificação de um aparato regulatório independente e eficaz e o estímulo a condições justas de competição entre empresas privadas. No intuito de não haver substituição de um monopólio público por um privado, as agências reguladoras devem garantir a presença ativa de representantes da sociedade civil e dos consumidores, além de membros do governo, configurando-se, portanto, como interessantes minilabotórios de pactos sociais.

O que existe de efetivo é a inoperância e deslizes da administração pública e escassez de recursos públicos e para reverter esse quadro se faz necessária a reaproximação entre governo e sociedade civil. Na verdade, na visão de Boaventura Santos (1999) a legitimação de um acordo normativo, chamado contrato social só se dá a partir de cláusulas baseadas no sensato compromisso entre Estado e sociedade civil em relação ao cumprimento de suas responsabilidades, como por exemplo, o monitoramento dos processos decisórios que transcorrem nos setores estratégicos, enfim, no âmbito da economia, sob a égide das chamadas agências reguladoras setoriais. Estes entes são tido como órgãos da administração pública indireta que se traduzem em instrumentos de fiscalização e regulação de setores estratégicos das economias, como vimos antes.

Para que o Estado fortaleça a sua função de indutor e regulador precisa apoiar a criação de estruturas eficazes que possam fiscalizar o cumprimento de acordo, de leis e daqueles compromissos assumidos nos processos de regulação, incentivando e transferindo para a sociedade civil a necessidade dela se envolver com o funcionamento de sistemas de amparo social e atividades competitivas que não dizem só respeito ao campo econômico. E

a esses respeito é bastante elucidativa a providência de criação das agencias reguladoras como forma de aproximar Estado e sociedade na tarefa de intervir em processos regulatórios.

Partilhamos da consideração de Boaventura, mas nos lançamos mais adiante e arriscamos dizer que é possível a efetivação de um grande pacto que envolve Estado, sociedade e mercado, mas o cumprimento desse deve estar apoiado nas preocupações entre esses três entes, a partir da globalização e privatização. Não é possível pensar que o avanço da economia global possa garantir às sociedades contemporâneas, por via unicamente do mercado, soluções e alternativas para amparar os cidadãos tanto em suas demandas e necessidades quanto em seus direitos de usuários de serviços públicos. É preciso incentivar, portanto, as formas de um controle público para além do mercado e do ente estatal.

Diante do enfraquecimento da força e autoridade do Estado, temos as formas que se delineiam de controle social público não-estatal, ou seja, a atuação de atores públicos não vinculados ao ente estatal para influenciar e fortificar a vida social.

O Estado racional, assumindo compromissos com as questões sociais, tentava fazer frente ao Estado liberal, no entanto, a centralização de seus poderes e forças isolaram a força social da participação no processo de combate aos efeitos devastadores do neoliberalismo e da globalização, mas agora esse contingente de cidadão é convidado a se integrar a processos decisórios e situações que dizem respeito ao seu interesse, não cabendo mais somente ao Estado fiscalizar a garantia de seus direitos. Essa demanda por controle público-social recai justamente sobre a administração pública e o próprio Estado, sendo a esfera econômica, de certa forma, também alvo de vigilância social.

Então, um dos pontos dessa reforma é justamente a garantia, pelo ente estatal, de que as atividades sociais sejam realizadas competitivamente pelo setor público não estatal em prol da ampliação dos direitos sociais. Na verdade, o espaço público não estatal é também o *locus* da democracia participativa, ou seja, se refere à participação cidadã nos assuntos públicos. Esse público não-estatal é constituído por atores que demandam certa inserção de seus interesses e necessidades nas decisões no âmbito do aparato decisório do governo. Seria a constituição de uma importante esfera inserida no contexto do Capitalismo

contemporâneo, voltada estritamente para o interesse público, sem fins lucrativos, mesmo que regida pelo direito privado.

O que mais estimula nessa reforma do sistema político é justamente a deteriorização dos mecanismos tradicionais de representação e participação social, sobretudo porque o papel dos partidos políticos também mudou. Isso gerou uma grande necessidade de se criar novos dispositivos do social ter sua representatividade legitimada, não é à toa que vemos com grande ventura o crescimento do terceiro setor na América Latina, inclusive no Brasil.

Para se estabelecer então essa esfera pública-não estatal é preciso buscar subsídios no fortalecimento de uma sociedade civil, vista como agente que se coloca entre o Estado e o mercado e não aquela esfera que na concepção hegeliana engloba o mercado e se contrapõe ao ente estatal.

Para alguns autores, a representatividade social deve se firmar no bojo das organizações corporativas, de serviço público não-estatais, de defesa de direitos para consolidar suas práticas de controle social. Essa perspectiva de participação cidadã é de extrema importância para se preservar e atender a esfera social, diante da tendência à predominância dos interesses privados historicamente ressaltados no âmbito do Estado e no atual quadro de privatizações nas economias, os interesses coletivos, do público se vêem, obviamente, comprometidos. A privatização é justamente um dos pontos mais constantes nos projetos de reforma do Estado contemporaneamente, vindo em seu bojo, uma onda de desnacionalizações.

Nos últimos vinte anos, tem havido reconfigurações importantes não só na chamada esfera pública brasileira, como em muitos países. Tais alterações vêm no bojo de três movimentos fundamentais para se entender a conformação do atual quadro econômico político e social do Brasil, em particular. O primeiro diz respeito à redefinição do papel do Estado nacional e de suas relações com a sociedade.

O segundo, trata-se da incorporação, pelo setor privado, de parcela da produção de bens e serviços públicos antes sob o auspício do ente estatal. O último movimento se dá em direção da emergência de um setor público não-estatal, que é comumente identificado como terceiro setor, por ser um espaço social autônomo, localizado entre o Estado e o mercado. Mas, a perspectiva aqui atribuída ao termo e atuação desse espaço social refere-se

sobretudo ao *locus* de organização de ações voltadas para garantia de direitos e interesses coletivos.

É sabido que no impacto de toda ordem causada pela globalização e seu correlato internacionalização de capital, como avanço neoliberal, desestabilização fiscal e monetária nos países e o aumento dos encargos sociais do Estado, com o alargamento da exclusão social e o alto índice de desemprego têm afetado sobremaneira o tradicional modelo de Estado monopolista, grande garantidor e provedor do bem estar social. Mas, diante de todo abalo causado por esses fatores e outros, que não cabem ser discutidos aqui, leva-nos a crer no esgotamento do modelo do ente estatal e mais nos induz a pensar criticamente como seria a remodelação do Estado e a redefinição de sua permanência e forte atuação na sociedade em contraposição à máxima liberal de sua minimização. Então, estamos falando da reforma ou revolução do modelo vigente, pelo menos, até meados dos anos 1990, dos Estados nacionais?

No âmbito econômico pode-se falar na transição desse modelo para o de Estado regulador, indutor, fiscalizador, condutor dos agentes econômicos e sociais. Na esfera social, vemos a crise do Estado Providência, inclusive em países na América Latina, como o Brasil onde esse promotor do bem estar social se manifestou timidamente, o que nos revela, por sua vez, certo atraso relativo em relação à democracia institucionalizada e à plena cidadania. Então, na verdade, estamos em crise e como enfrentar os efeitos, em certa medida, devastadores dessa situação crítica?

A resposta a essa questão fundamental é apontar inicialmente para o debate sobre a nova fronteira de atribuições entre Estado e sociedade. De um lado temos a perspectiva neoliberal do total fortalecimento do mercado a redução ao máximo do espaço de atuação do ente estatal. A salvaguarda para tal conflito, como enfoca, Nuria (1999), pode ser dada pelo terceiro setor, a esfera pública não-estatal que abrigaria, por exemplo, a reserva do exercito de trabalhadores que não encontra mais lugar nem no Estado e nem no mercado. Ou seja, dentro da nossa perspectiva, a estrutura do chamado terceiro setor que nem se localiza no Estado, a estrutura na esfera econômica é a saída para subsidiar a organização de ação tanto autônoma como coletiva que tenha caráter contestatório, ou até mesmo missionário.

Partilhamos da opinião da autora que ressalta esse espaço como, instrumento fundamental para permitir o alargamento da representação social e de abertura para a democratização do processo decisório das políticas públicas para se alcançar resultados sociais efetivos, mas para efeito deste trabalho, aponta-se para o fortalecimento do espaço público onde atuam os usuários dos serviços de telecomunicações, no sentido de participarem de processos decisórios que se dão no setor, sob a batuta da agência reguladora setorial.

A discussão sobre o interesse público, a abertura e acessibilidade geral aos esforços públicos para debates sobre problemas e situações que se impõem em uma sociedade como as práticas privatizantes, desnacionalizantes, a arrojada investida do governo em pagar suas dívidas junto aos organismos financeiros internacionais, da amortização de conquistas democráticas históricas, fáceis de se consolidar, como o foi e o é na América Latina, são no mínimo atitudes anti-cidadãs e anti-democráticas.

O debate público de assuntos referentes aos bens, serviços públicos e a publicização das decisões e práticas tomadas em nível do Estado, governamental são direitos e condições básicas para viabilização de uma verdadeira reforma social, política e econômica em qualquer país.

E essa publicização deve ser regida pelo caráter da veracidade e transparência, porque é bastante comum assistir ao esvaziamento da política, mediante a crescente, intervenção dos *mass media* no tratamento de assuntos de interesse público. Para muitos teóricos da Sociologia e da Comunicação, a TV, por exemplo, substitui a *ágora*, espaço público clássico, converte partidos em simples espaços privados sem qualquer capacidade de convocação e de mobilização. A política vem se transformando aos poucos em um fato televisivo, em que os atores, os políticos, aspirantes a posições importantes na esfera estatal, são determinados mais por um *marketing* político, do que, nos termos weberianos, pela vocação política.

No que tange aos movimentos e demais comoções sociais, estes ficam cada vez mais suprimidos por adquirirem feições reacionárias de caráter ameaçador. Nesse meio, desaparece quase por completo a figura do cidadão e da democracia e as perspectivas de uma cidadania participativa, dentro de um capitalismo dito democrático, obviamente, se

vêm comprometidas. O cidadão é focado nesses termos como consumidor e receptor que tende à passividade, perdendo assim estímulo para pensar criticamente e agir coletivamente.

Em relação ao Brasil, o ente estatal, pode-se dizer, sempre vivenciou profundos dilemas ao arbitrar e mediar interesses e relações que dizem respeito à esfera econômica e à esfera social. Talvez, não seja mesmo o seu papel mediar esses dois atores, mas sem dúvida deve estar atento aos interesses e demandas que emanam do social e confrontá-los com aquilo que deve prevalecer: os interesses do público. Mas, o Estado brasileiro enfrenta o grave dilema histórico de estar entre as práticas patrimonialistas, que vem da aristocracia e da burguesia industrial, em favor, muitas vezes dos interesses dos governantes e as carências sociais, sobretudo de um Estado-nação, até pelo menos o século XIX se vêm minimizadas.

É sabido que na trajetória histórica do Estado brasileiro houve uma certa prevalescência de interesses particulares. Em se tratando da prestação de serviços públicos, tem-se um quadro que aponta para não participação pública-social e para negligência dos interesses coletivos. No que nos interessa mais de perto, a prestação de serviços de telecomunicações no Brasil não foge à regra. Desde a criação do setor, no século XIX, tem-se uma forte inserção no sistema de entes privados, inclusive estrangeiros e uma política setorial que defendia a postura de exploração das concessionárias privadas, sem haver qualquer participação do cidadão nos processos decisórios que diziam respeito ao setor.

No século XX, da era Vargas ao atual governo, Fernando Henrique Cardoso, tivemos momentos de nacionalização das telecomunicações brasileiras, com, inclusive, reforço do monopólio estatal sob o setor, em 1988, e a partir de 1990, assistimos a fortes pressões pela privatização do STB. O processo iniciou-se já no governo Sarney e na época de Collor houve um forte direcionamento político para a desestatização do setor. O governo FHC, de maneira mais incisiva, retomou as bases do projeto de privatizações de Fernando Collor e reafirmou o projeto de desestatização de setores estratégicos da economia brasileira, inclusive o de telecomunicações.

Apoiado no projeto “Mãos à obra, Brasil”, FHC aprova o PASTE, para promover o desenvolvimento do setor, prevendo o acesso da população aos serviços básicos e não-

básicos de telecomunicações, conforme uma categorização de classes, determinando aqueles que serão beneficiados pela universalização.

Mas, somente a partir da promulgação da lei mínima, de 1995, podemos verificar, de fato, o início do processo legal de privatização do STB, até chegar a data de promulgação da Lei Geral de Telecomunicações, em 17 julho de 1997, documento que substitui o Código Brasileiro de Telecomunicações (com exceção do setor de radiodifusão, cuja reforma está ainda em processo de discussão no Congresso Nacional), cuja medida fundamental é a instituição de um órgão regulador – Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), que estabelece regras de privatização do Sistema Telebrás e condições de atuação das empresas privadas nacionais e estrangeiras no mercado brasileiro de telecomunicações, que passam a contar, a partir de 1998, com poucas restrições, submetidas a algumas obrigações como interconexão de redes e compromisso com a universalização, por tempo determinado.

O papel da Agência Nacional de Telecomunicações, órgão fiscalizador, foi fundamental para conduzir o processo de desestatização e, após esse estágio, garantir a regulamentação do setor sob o auspício da LGT, sobretudo porque o órgão substitui o Ministério das Comunicações em muitas tarefas e responsabilidades, como a de arbitrar as funções e atividades dos atores que participam do setor. O órgão assegura a competitividade no mercado de telecomunicações, tão reivindicada pelos grandes usuários. No entanto, as importantes alterações que o novo modelo de regulação, sob o auspício da agência reguladora, traz para as perspectivas de reforma do setor é a disposição de mecanismos normativos que possibilitam o exercício do controle público-social no âmbito decisório do Sistema de Telecomunicações no Brasil.

Segundo os preceitos do liberalismo econômico demandam a liberdade de tarifas, a regulação dos preços se dá via auto-gestão desse próprio mercado. Esse é o princípio que subsidia o processo de desregulação ou re-regulação arbitrado pela agência.

O próprio regulamento da Anatel aponta a competitividade como ponto crucial para o controle do setor, além de estimular sobremaneira a competição entre prestadores como mecanismo de regulação dos serviços, restando apenas avaliar as formas jurídicas como se pretende implementar essa política.

A questão da conciliação da diversidade de prestadores privados de serviços públicos em regime de competição é, também, tema fundamental da Lei Geral de Telecomunicações. Mas, o que de fato, considera-se como mudança estrutural importante no âmbito da regulação do setor é a possibilidade do usuário-cidadão assumir representatividade social no debate de assuntos que comprometem a prestação de serviços de telecomunicações.

Pode-se dizer que a crise de representação na esfera pública que se destaca no Parlamento brasileiro, reflete, de certa forma a crise de representatividade de usuários – cidadãos nos processos decisórios no âmbito da Anatel. Temos, como é sabido, um setor submetido a dois processos fundamentais: desnacionalização e regionalização. A ex-Telebrás foi fatiada e vendida em pacotes de telefonia fixa e móvel e com isso ingressou nesse mercado um bloco significativo de empresas privadas, sobretudo, estrangeiras, o que viabilizou a concentração privada da operação dos serviços de telecomunicações, seguido de um processo de descentralização regulatória-normativa que se localiza em três atores: Estado, mercado e cidadão-usuários.

A nova lei que rege o Sistema de Telecomunicações no Brasil, a LGT e o Regimento Interno da Anatel, além de outros documentos do Regulamento de Telecomunicações no país, ratificam o poder de intervenção da sociedade no funcionamento do sistema sobretudo, como instância fiscalizadora das atividades, desempenhadas pelas operadoras de telecomunicações. A Anatel, como agência reguladora setorial é o agente fundamental desse processo de regulação e fiscalização, os processos decisórios que afetam o setor se dão no âmbito desse órgão, sobretudo em dois procedimentos importantes: consulta pública e audiência pública, destacados neste trabalho como espaços fundamentais de manifestação da chamada esfera pública. A partir desses procedimentos foi possível mapear os atores que participam dos processos decisórios arbitrados pela Anatel.

A partir de uma análise sócio-política de cunho também histórico, foi possível verificar que no Brasil jamais houve, de forma expressiva, controle-social público no âmbito de prestação de serviços públicos essenciais no STB.

A reconfiguração dos aparatos normativos no setor, após sua privatização, aponta para uma maior democratização do acesso aos serviços de telecomunicações a aos espaços de decisão sobre o setor e mostra claramente um regime de relações econômicas e políticas de agentes privados nacionais e estrangeiros do qual não fazem parte os agentes sociais.

Mas, se nos pautarmos na concepção de Aguillar sobre concentração regulatória operacional de serviços públicos pelo ente estatal, deduziremos que a partir do sistema de concessões, como prática histórica e comum no STB, nunca houve um grau muito elevado desse tipo de concentração no setor sobretudo porque o sistema de concessão e permissão se traduz em mecanismo regulatório que instrumenta uma desconcentração regulatória operacional. Mas, há um elemento crucial nesse universo de convergência do público-estatal e o privado: a satisfação do usuário –cidadão, aquele que representa o interesse público para além do Estado. Por isso, a contrapartida necessária da desconcentração regulatória operacional em matéria de serviços públicos é a concentração regulatória normativa, o controle estatal, por exigência constitucional. Ou seja, para que seja possível a outorga da prestação de serviços públicos aos particulares, se faz necessária a existência de mecanismos de regulação normativa.

O Estado brasileiro, historicamente, tem três níveis de regulação no controle de serviços públicos: setorial, regional e geral. Entendemos que no STB, o modo de regulação foi setorial, mas com a privatização uma questão que se impõe no processo de desregulamentação do setor: os níveis de controle estatal sobre esse sistema, de desconcentração regulatória plena e de controle social.

No que nos interessa mais de perto, é sabido que no STB, o Estado deixa de exercer o controle pleno, como principal agente regulador e passa a ser mais um ator no universo regulatório desenhado para o setor no qual está prevista a participação popular na tarefa de regular as telecomunicações brasileiras, sobretudo no tocante aos processos decisórios que afetam o setor e o “mundo da vida” do usuário-cidadão.

O quadro mostrado no Capítulo IV, deste texto, demonstra: a retirada da cidadania do debate público, o escasso surgimento e atuação de dirigentes sociais ou políticos não especializados em micropolíticas ou portadores de argumentos técnicos, menor atenção em

relação às políticas públicas na área de telecomunicações e em relação aos temas discutidos nas instâncias decisórias, suspeita-se que não há incentivo para a participação dos cidadãos nesses procedimentos por parte do Estado e da própria agência.

A trajetória política e econômica dos agentes privados no setor, comprova historicamente, o alto grau de participação dos interesse privados e políticos na dinâmica do setor. Enquanto o precedente histórico do controle público social nunca encontrou lugar nem em processos decisórios e menos ainda na elaboração de políticas públicas voltadas para o setor das telecomunicações no país.

Com a LGT, o Regimento Interno da Anatel, as audiências públicas, consultas públicas, regulamento do CADE que estabelece, entre outras coisas, a ordem de concorrência e econômica, inclusive no mercado de telecomunicações, temos um mosaíco representativo dos instrumentos que contemplam a atuação de um controle público-social nesse setor. Mas, ao longo da presente pesquisa realizada, é patente que no Brasil o que prevalece é o controle setorial e contratual em contraposição ao controle sistêmico que é característico em países centrais e favorece uma maior representatividade dos usuários-cidadãos.

No Brasil, as agências setoriais mesmo dispoendo de estruturas potencialmente eficazes de regulação, aliadas ao CADE, Secretaria do Desenvolvimento Econômico, amparadas por leis de Defesa do Consumidor, de Defesa da Concorrência arbitram um universo de interesses difusos que vêm das esferas pública e privada. O caso recente da crise de energia elétrica no país, sob competência de administração da Agencia Nacional de Energia Elétrica – Aneel é bastante elucidativo para avaliar a postura e perspectivas de atuação da Anatel, como ente fundamental para efetivação de um controle público-social sobre o setor de telecomunicações.

A Aneel tem sido bastante questionada pela sociedade nesse momento crítico do setor de energia, o que coloca em xeque o modelo de privatização de setores estratégicos, como o das teles. A grande crítica se dá sobre a validade da independência fiscalizatória desses órgãos, já que, apesar da presença da Aneel para arbitrar os problemas decorrentes da polêmica de reservas restritas de energia no país, criou-se uma comissão que se sobrepõe à agencia para gerenciar o problema da energia, o que nos leva a desacreditar a

garantia de num momento de crise do setor de telecomunicações uma comissão também não vá comprometer a autonomia e função fiscalizatória da Anatel. O que está sendo feito no setor de energia comprova, em certa medida, que as agências ainda não têm aparelhos e subsídios para enfrentar situações de risco em seus respectivos setores. Isso compromete ainda mais o modelo de regulação para setores estratégicos no Brasil baseado na estrutura de agências.

Para haver de fato um equilíbrio no processo de regulação sistêmica e naquele de caráter concentrado setorialmente e contratualmente, essas entidades deveriam contar com a colaboração ordenada entre os dispositivos legais e estruturais apontados acima e o exercício do controle social.

A própria população brasileira, usuária dos serviços prestados por setores como o de Energia e no que nos interessa mais de perto, o de Telecomunicações, formam o espaço da audiência passiva diante das decisões que incidem sobre esse último setor que vêm, em geral, da esfera privada. Os instrumentos que possibilitam o controle-social desses serviços em processos decisórios, arbitrados pela agência setorial, não são manuseados por esses usuários-cidadãos, sobretudo, devido à falta de habilidade e conhecimento desse público das garantias legais e regulatórias que apontam para a sua participação em situações decisivas, nas quais está em pauta o interesse coletivo.

O atual desafio para a consolidação do controle-social no STB, como em qualquer outro setor no país, é a efetivação de uma significativa mobilização social, a partir da instrumentalização dos mecanismos normativos existentes para esse controle. Então, é necessária a participação da sociedade civil no processo de regulação do universo das telecomunicações no Brasil, no espaço de tomadas de decisões, na Anatel, sobretudo por se tratar de um setor que presta serviços essenciais à população e é alvo de processos importantes de convergências e fusões, mas esta é uma outra história.

F) BIBLIOGRAFIA

-Filisofia, Política, Teorias Social e da Comunicação:

AGUILLAR, Fernando Herren (1999). *Controle social de serviços públicos*, São Paulo: Max Limonad.

ALTHUSSER, Gramcis, Lukács, Poulantzas. *Da Ideologia* (coletânea organizada pelo Centre for Contemporary Cultural Studies da Universidade de Birmingham, 1977), Zahar, distribuído por Cortéz, 1980.

- ARANHA, Lúcia (1997). "Educação e Trabalho no Contexto da III Revolução Industrial" (tese de doutoramento), UNIMEP, Piracicaba-São Paulo.
- ARENDT, Hannah. *A condição humana*, Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1983.
- BARRETO, Maria Inês. "As organizações sociais na reforma do estado brasileiro", em GRAU, Nuria e PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *O público não estatal na reforma do Estado*, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- BOLAÑO, César Ricardo Siqueira (2000). *Estado, Capitalismo e Indústria Cultural* (tese de doutoramento), São Paulo: Hucitec/ Polis.
- ____ (1997). "A Gênese da esfera pública global", *Nueva Sociedad*, no. 4, Ano I, Venezuela.
- BOBBIO, Noberto (1997). *Estado Governo Sociedade: para uma teoria geral da política*, Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- BÓRON, Atílio (1995). "A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal", em SADER, Emir e GENTILI, Pablo (orgs). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*, Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- BOYER, Robert (1990). *A teoria da regulação: uma análise crítica*, São Paulo: Nobel.
- BULIK, Linda (1997). "O Paradigma da Informação na Era da Globalização", em *Cambiassu-Estudos em Comunicação*, São Luís, Vol. VII, n. 1, jan/jun.
- BAUMAN, Zygmunt (2000). *Em busca da política*, Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- BEILHARZ, Peter (1999). "Globalização, bem-estar e cidadania", em OLIVEIRA, Francisco de e PAOLI, Maria Célia -orgs- (1999). *Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e a hegemonia global*, Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes; Brasília: NEDIC.
- BRUMER, Anita e BAUMGARTEN, Maíra. "Entre o cidadão e o Estado: sociedade civil e gestão pública", em **Sociedade Civil e Estado social**, revista semestral do Programa de Pós-graduação em Sociologia da UFRGS, Ano 2 - n. 3, Porto Alegre: IFCH/UFRGS, jan/jun de 2000.
- CANCLINI, Néstor García. *Consumidores e cidadãos*, Rio de Janeiro, Editora UFRJ, 1997.

- CASSESE, Sabino (1999). “ As empresas públicas depois da privatização”, em ZINI, Álvaro Antônio (orgs), *O mercado e o Estado no desenvolvimento econômico nos anos 90*, Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.
- CASTELLS, Manuel (1999). *O poder da Identidade*, v. II, São Paulo: Paz e Terra.
- ____ (1999). *A sociedade em rede*, v. I, São Paulo: Paz e Terra.
- CASTEL, Robert. “A escolha do Estado social”, em **Sociedade Civil e Estado social**, revista semestral do Programa de Pós-graduação em Sociologia da UFRGS, Ano 2 - n. 3, Porto Alegre: IFCH/UFRGS, jan/jun de 2000.
- CHAUÍ, Marilena (1999). “Ideologia neoliberal e universidade”, em OLIVEIRA, Francisco de e PAOLI, Maria Célia -orgs- (1999). *Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e a hegemonia global*, Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes; Brasília: NEDIC.
- DANTAS, Marcos (1996). *A lógica do Capital-Informação: a fragmentação dos monopólio e a monopolização dos fragmentos num mundo de comunicações globais*, Rio de Janeiro: Contraponto.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (1999). *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas*, São Paulo: Atlas.
- DUMONT, Louis (1985). *O individualismo: uma perspectiva antropológica da ideologia moderna*, Rio de Janeiro: Rocco.
- DUPAS, Gilberto. *Economia global e exclusão social: pobreza, emprego, Estado e o futuro do Capitalismo*, São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- DURKHEIM, Émile (1983). *Lições de sociologia: a moral, o direito e o Estado*, São Paulo:EDUSP.
- ____ (1975). *A ciência social e a ação*, São Paulo: EDUSP.
- ____ (1995). *Da divisão do Trabalho Social*, São Paulo: Martins Fontes.
- ____ (1996). *O Suicídio*, Lisboa: Presença.
- ____ (1975). *A Ciência Social e a Ação*, Lisboa: Bertrand.
- ELIAS, Norbert (1994). *A sociedade dos indivíduos*, Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- EM BUSCA DE UMA NOVA ORDEM (Revista). XI Congresso Brasileiro dos Economistas-5ª Região-BA, 1996.

- FAGUNDES, Jorge, PONDE, João Luiz e POSSAS, Mario Luiz (1997). “regulação da concorrência nos setores de infra-estrutura no Brasil: elementos para um quadro conceitual”, em RESENDE, Fernando e PAULA, Tomás Bruginski de (1997), *Infra-estrutura: perspectivas de reorganização; regulação*, Brasília: IPEA.
- FERNANDES, Rubem César (1994). *Privado porém público: terceiro setor na América Latina*, Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- FURTADO, Celso (1996). *O mito do desenvolvimento econômico*, Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- GONÇALVES, Reinaldo (1999). *Globalização e desnacionalização*, São Paulo: Paz e Terra.
- GRAU, Nuria e PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *O público não estatal na reforma do Estado*, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- GRAU, Núria Cunill (1998). *Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social*, Rio de Janeiro: Revan; Brasília, DF: ENAP.
- GIDDENS, Anthony (1998). *Política, sociologia e teoria social*, São Paulo: UNESP.
- HARADA, Kiyoshi (1999). *Dicionário de direito público*, São Paulo: Atlas.
- HABERMAS, Jürgen (1992). “ L’espace Public, 30 ans après”, em *Les Espaces Publics, Quarderni*, n° 18- Automne.
- _____ (1984). *Mudança estrutural da esfera pública*, Rio de Janeiro, BTU, No. 76, Tempo Brasileiro.
- _____ (1997). *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, vol.2, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.
- _____ (1999). “Nos limites do Estado”, em *Folha de São Paulo*, São Paulo, 18 de julho de 1999.
- HERSCOVICI, Alain (1997). “Globalização, Sistema de Redes e Estruturação do Espaço: uma Análise Econômica”, em *Cambiassu-Estudos em Comunicação*, São Luís, Vol.VII, n° 1, jan/jun.
- _____ (1996). “O local na era da globalização: contribuição para uma análise crítica”, em *Intercom: Revista Nacional de Comunicação*, São Paulo- vol. XIX, n° 1, janeiro/junho de 1996:59-69.

- _____ (1995). "Les modications de l'espace public", em LEFEBVRE, Yvone Mignot.
- IANNI, Octavio (1998). "Nacionalismo, Globalismo e Regionalismo", em Bolaño, César Ricardo Siqueira (org.), *Globalização e Regionalização das Comunicações*, Aracaju-SE, mimeo.
- IGLÉSIAS, Francisco (1994). *A Industrialização Brasileira*, 6a ed., São Paulo: Brasiliense.
- INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – IPEA (1990). *Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas*, Brasília: IPLAN/IPEA.
- JARDIM, José Maria (1999). *Transparência e opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental*, Niterói: EdUFF.
- LISZT, Vieira (1997). *Cidadania e Globalização*, Rio de Janeiro: Record.
- LYOTARD, Jean François. *A condição pós-moderna De Gradiva*, Lisboa, 1989.
- MASTRINI, Guillermo e BOLAÑO, César (orgs) (1999). *Globalización y monopolios en la comunicación: hacia una economiapolítica de la comunicación*, Buenos Aires: Biblos.
- MATELART, Armand (1994). *Comunicação Mundo*, Petrópolis: Vozes.
- _____ (2001). *Politique et Technologies: L' information contre l' Etat*, Paris: L' Université Paris-VIII, mimeo.
- MATUK, Artur (1996). *O potencial dialógico da televisão*, São Paulo: Annablume.
- MARX-Engels. *A guerra civil na França e a crítica ao Programa de Gotha*, *Obras Escolhidas*, vol.II, São paulo, Ed. Alfa-ômega, s/d.
- _____ (1998). *Ideologia Alemã*, São Paulo: Martins Fontes.
- MIÉGE, Bernad (1998). "A Multidimensionalidade da Comunicação", em Bolaño, César Ricardo Siqueira (org), *Globalização e Regionalização das Comunicações*, Aracaju-SE, mimeo.
- _____ (1992). "La sociedad conquistada por la comunicación", Barcelona: Escola Superior de Relaciones y Publicaciones Universitarias.
- MORAES, Luiza Rangel de (1997). "A reestruturção dos setores de infra-estrututura e a definição dos marcos regulatórios", em RESENDE, Fernando e PAULA, Tomás

- Bruginski de (1997), *Infra-estrutura: perspectivas de reorganização; regulação*, Brasília: IPEA.
- MUZIO, Gabriele. “ A globalização como o estágio de perfeição do paradigma moderno: uma estratégia possível para sobreviver à coerência do processo”, em OLIVEIRA, Francisco de e PAOLI, Maria Célia -orgs- (1999). *Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e a hegemonia global*, Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes; Brasília: NEDIC.
- OLIVEIRA, Francisco de e PAOLI, Maria Célia -orgs- (1999). *Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e a hegemonia global*, Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes; Brasília: NEDIC.
- NEGROPONTE, Nicholas. A vida digital. Companhia das Letras, São Paulo, 1995.
- NORA, Simon e MINC, Alain. “L’ informatisation de la société”, Paris, décembre de 1976.
- Ortiz, Renato (1998). “Um outro território”, em Bolaño, César Ricardo Siqueira (org.), *Globalização e Regionalização das Comunicações*, Aracaju-SE, mimeo.
- PERON, R. , MIÈGE, B., LEVEBVRE, A, ION, J. e HUET, A . *Capitalisme et industries culturelles*, 2^a édition, Presses universitaires de Grenoble, 1984.
- PETIT, Pascal. (1997). “Technologie et emploi: ce qui a change avec les T.I.C”, Turin/Italie, février, 1997.
- PICCHETTI, Paulo, AZEVEDO, Paulo F. e FARINA, Elizabeth (1997). “A reestruturação dos setores de infra-estrutura e a definição dos marcos regulatórios: princípios gerais, características e problemas”, em RESENDE, Fernando e PAULA, Tomás Bruginski de (1997), *Infra-estrutura: perspectivas de reorganização; regulação*, Brasília: IPEA.
- POLENYI, Karl (1957). *The Great Transformation*, Boston, Beacon Press.
- PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA (1999). **Sociologias: Sociedade civil e Estado social**, -n.III, jan/jun, Porto Alegre: Instituto Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.
- PRZEWORSKI, Adam (1994). *Democracia e mercado: no Leste europeu e na América Latina*, Rio de Janeiro: Relume-Dumará.

- KUNSCH, Margarida e BOLAÑO, César Ricardo Siqueira (orgs.) *Os processos de Globalização e Mundialização, Tecnologia, Estratégias e Conteúdo*, Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares de Comunicação. Aracaju: EDUFS.
- RALLET, Alain. “Globalização e deslocamento de atividades: o impacto das tecnologias de informação e de comunicação sobre o emprego”, Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, Ano X, No 1, 1996.
- REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO/FUNDAÇÃO ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO (1996). Ano 47, Volume 120, Número I, Jan-Abril de 1996, Brasília: ENAP.
- ROSAVALLON, Pierre (1998). *A nova questão social: repensando o Estado Providência*, Brasília: Instituto Teotônio Vilela.
- ____ (1997). *A crise do Estado Providência*, Goiânia: Editora da UFG; Brasília: Editora da UnB.
- SADER, Emir e GENTILI, Pablo (orgs) (1995). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*, Rio de Janeiro: Paza e Terra.
- SANTOS, Boaventura (1997). *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*, São Paulo: Cortez.
- ____ (1999). “Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo”, em OLIVEIRA, Francisco de e PAOLI, Maria Célia -orgs- (1999). *Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e a hegemonia global*, Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes; Brasília: NEDIC.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos (1999). “Globalização: convergências e exclusões”, em OLIVEIRA, Francisco de e PAOLI, Maria Célia -orgs- (1999). *Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e a hegemonia global*, Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes; Brasília: NEDIC.
- SCIENCES DE LA SOCIÉTÉ. “Las industrias culturales en la economía informacional”, No. 40, Presses Universitaires du Mirail, Toulouse, fevereiro de 1997.
- SENNETT, Richard (1998). *O declínio do homem público*, São Paulo: Companhia das Letras.

- SILVA, Carlos Eduardo Souza e (1997). Marcos iniciais da (Re) regulação da infraestrutura no Brasil”, em RESENDE, Fernando e PAULA, Tomás Bruginski de (1997), *Infra-estrutura: perspectivas de reorganização; regulação*, Brasília: IPEA.
- SORJ, Bernardo (2000). *A nova sociedade brasileira*, Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- THOMPSON, John B. (1998). *A mídia e modernidade: uma teoria social da mídia*, Rio de Janeiro: Vozes.
- WEBER, Max (1997). *Parlametarismo e governo numa Alemanha reconstruída*, São Paulo: Nova Cultural.
- _____(1998). *Economia e Sociedade*, Brasília: Universidade de Brasília.
- _____(1991). *Política como vocação*, São Paulo: Cultrix.
- YOUNG, Peter (1999). “A transferência da experiência de privatização britânica para outros países”, em ZINI, Álvaro Antônio (orgs), *O mercado e o Estado no desenvolvimento econômico nos anos 90*, Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.

Referências ao material sobre políticas públicas em Comunicação e estudos das Telecomunicações no Brasil (ensaios, estudos e críticas à área das Telecomunicações):

- BOLAÑO, César Ricardo Siqueira (1988). *Mercado Brasileiro de Televisão*, Aracaju, Universidade Federal de Sergipe, PROEX/CECAC/Programa Editorial.
- _____(1992). *Privatização, mundialização, trans-regulação: o desafio atual das telecomunicações*, Instituto de Estudos do Setor Público (IESP), Fundap, São Paulo, mimeo.
- _____(1995). “Economia Política Globalización y Comunicacion”, em *Nueva Sociedad*, Caracas-Venezuela: Editorial Texto, n° 140, Noviembre-diciembre.
- _____(1995b). “Economia Política das Telecomunicações da Informação e da Comunicação”, Intercom, São Paulo.
- _____(org) (1997a). *Privatização das Telecomunicações na Europa e na América Latina*, Aracaju: EDUFS.

- _____. (1997b). “Uma análise do projeto de Lei Geral de Telecomunicações”, apresentado ao XX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, INTERCOM, Santos- São Paulo, setembro.
- _____. (1997c). “Telecomunicações e Economia Brasileira, em Revista Universidade e Sociedade”, Ano V, nº 9, ANDES, São Paulo.
- _____. (2001). *Políticas de Comunicação e Economia Política das Telecomunicações no Brasil: convergência, regionalização e reforma* (relatório de pesquisa encaminhado ao CNPq), Aracaju-SE: Universidade Federal de Sergipe-UFS, Departamento de Economia.
- BRENAC, Edith (1997). “O Movimento da Privatização/Desregulamentação na Europa: contrastes da reestruturação da ação estatal. O exemplo das telecomunicações”, em *Privatização das Telecomunicações na Europa e na América Latina*, Aracaju-SE:EDUFS.
- _____. (1994). “Les remises en cause du modele de service public dans les telecommunications en Europe: le politique dans la régulation sectorielle”, *Reseaux*, No. 66, juillet-août de 1994.
- _____. “L’etat régulateur, nouvelle figure de l’Etat dans les télécommunications: mise en perspective intersectorielle et internationale”, Unicamp, novembro de 1997.
- BRAUMANN, Pedro Jorge. “Economia, tecnologia e modelos do audiovisual”, Universidade Nova de Lisboa, 1997.
- BROUSSEAU, Eric e RALLET, Alain. “Synthèse des travaux du groupe de travail: TIC et performances économiques”, outubro de 1997.
- _____. “Les apports de l’analyse économique des contrats à la mise en oeuvre des politiques industrielles”, *Revue d’Économie Industrielle*, No 71, 1995.
- CAPARELLI, Sérgio e SANTOS, Suzy dos (1999). *Enfim, Sós: a nova televisão no Cone Sul*, Porto Alegre: L&P/CNPq.
- CHARBIT, Claire (1997). “La nouvelle réglementation des télécommunications em France: quel fonctionnement de marché?”, Departemant Économie, École Nationale Supérieure des Télécommunication, Paris.

- COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS. “As telecomunicações e o futuro da Europa”, Lisboa, 1997.
- _____. “Livro Verde: sobre o desenvolvimento do mercado comum dos serviços e equipamentos de telecomunicações”, relatório de síntese, Lisboa, 1992.
- _____. “A política do audiovisual da Comunidade Europeia”, Lisboa, 1992.
- _____. “A política industrial comunitária para os anos 90”, em Boletim das Comunidades Europeias, suplemento 3/91.
- COMMISSION EUROPÉENNE (1997). “Livre Vert sur la convergence des secteurs des télécommunications, des medias et des technologies de l’information, et les implications pour la reglementation”, Bruxelles.
- COSTA, Maria Conceição da (1995). “Novas tecnologias de Comunicação e o processo de globalização: a experiência europeia e das Américas” (paper), Aracaju-SE: Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares em Comunicação, XVIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação (INTERCOM), Universidade Federal de Sergipe.
- _____ e XAVIER, Jaqueline da Silva (1997). “Regulações e Concessões de Serviços de Telecomunicações: análise das votações na constituição de 1988 e das reformas constitucionais de 1994 e 1995”, em *Cambiassu- Estudos em Comunicação*, São Luís, Vol. VII, nº 1, jan/jun.
- COUTINHO, Luciano, CASSIOLATO, José Eduardo e SILVA, Ana Lúcia G. da (orgs) (1995). *Telecomunicações, Globalização e Competitividade*, Campinas, São Paulo: Papirus, 1995.
- COUTINHO, Luciano (1997). “Um projeto para as Telecomunicações”, em Tavares, Maria da Conceição (org), *Privatizações: Petrobrás, Vale do Rio Doce e Telecomunicações*, Câmara dos Deputados, Brasília-DF:Secretaria de Editoração e Publicações.
- DONAHUE, John D. (1992). *Privatização: fins públicos e meios privados*, São Paulo: Paz e Terra.
- DRUETTA, Delia Covi. “Inequidades del NAFTA/TLC: un analisis del sector audiovisual mexicano”, Projeto Monarca.

- EATON, John e SMITHERS, Jeremy. *Tecnologia da informação*, Rio de Janeiro: Campus, 1984.
- FADUL, Anamaria (org.). *Novas Tecnologias de Comunicação: impactos políticos, culturais e sócio-econômicos*, São Paulo: Summus, Intercom, 1986.
- FADUL, Lúcia María e CHRISTLIEB, Fátima Fernández (1996). “Telecomunicaciones privatizadas en la América de fin de siglo”, em *Telos*, nº 47, set/nov.
- FONSECA, Eurico Cabral. “Liberalização e privatização das telecomunicações: um desafio à competitividade nacional”, 5º Congresso das Comunicações - APDC, novembro de 1994.
- FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER. “Medios de comunicación y la intermediación política”, 1997.
- GATES, Bill. *A estrada do futuro*. Companhia das Letras, São Paulo, 1995.
- GARCÍA, Olga Gil (1996). "Políticas Públicas de Regulación de Telecomunicaciones: las instituciones políticas, sociales y económicas como condicionantes de la economía", Instituto Universitario Ortega y Gasset: América Latina Contemporânea.
- GORDINHO, Margarida Cintra (org.) (1997). *Telecomunicações: memória*, São Paulo: Marca D'Água.
- HERSCOVICI, Alain. “Les convergences technologiques: une analyse economique”, Unicamp, novembro, 1997.
- HILLS, Jill (1993). "O Banco Mundial e a privatização das Telecomunicações".
____ (1997). “A Teoria da dependência e a sua atual relevância: instituições internacionais de telecomunicações e poder estrutural”, em Bolaño, César Ricardo Siqueira (org), *Privatização das Telecomunicações na Europa e na América Latina*, Aracaju-SE:EDUFS.
- IANNI, Octavio. *Teorias da globalização*. Civilização Brasileira S. A, São Paulo, 1996.
- ____. *A era do globalismo*, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1996.
- ____. *A sociedade global*, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1992.
- ____. *As tecnologias da inteligência: o futuro do pensamento na era da informática*, Editora 34, São Paulo, 1993.

- LEAL, Sayonara de Amorim Gonçalves (1997). “Sistema de Telecomunicações Brasileiras Anos 80 e 90: o movimento em torno da quebra do monopólio estatal”, em *Cambiassu-Estudos em Comunicação*, São Luís, Vol. VII, nº 1, jan/jun.
- LEFEBVRE, Yvone Mignot, KUNSCH, Margarida e BOLAÑO, César Ricardo Siqueira (orgs.) (1996). *Os processos de Globalização e Mundialização, Tecnologia, Estratégias e Conteúdo*, Aracaju-SE:Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares de Comunicação.
- MAHONEY, Eileen (1997). “A Política em Telecomunicações”, em *Privatização das Telecomunicações na Europa e na América Latina*, Aracaju-SE:EDUFS.
- MASTRINI, Guillermo (1996). “Notas sobre economia política de la comunicación”, Aracaju:UFS, mimeo.
- MIÉGE, Bernad (1998). “A Multidimensionalidade da Comunicação”, em Bolaño, César Ricardo Siqueira (org), *Globalização e Regionalização das Comunicações*, Aracaju-SE, mimeo.
- MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES (1995). “Regulamento outorga para concessões ou permissão para exploração de serviços de telecomunicações em base comercial”, agosto de 1995.
- _____, “Regulamento do Serviço de TV a Cabo”, agosto de 1995.
- _____, “Diretrizes gerais para a revisão do espectro radioelétrico”, agosto de 1995.
- PETIT, Pascal (1997). “Les enjeux économiques et sociaux de la Société de L’information”, Paris, Sorbone, CNRS/CEPREMAP, mimeo.
- PETRAZZINI, Bem Alfa (1997). “Privatização de Telecomunicações: seu impacto sócio-econômico em países em desenvolvimento”, em Bolaño, César Ricardo Siqueira (org.) *Privatização das Telecomunicações na Europa e na América Latina*, Aracaju-SE:EDUFS.
- PROMON (1995). *Novo cenário das telecomunicações*, Salvador-BA.
- RAMOS, Murilo César (1998). “Brasil, Globalização e as redes digitais de Banda Larga”, em Bolaño, César Ricardo Siqueira (org.), *Globalização e Regionalização das Comunicações*, Aracaju-SE, mimeo.
- REVISTA DO BNDES. Rio de Janeiro: v. 3, No 5, Junho/1996.

- SERVIÇO DAS PUBLICAÇÕES OFICIAIS DAS COMUNICAÇÕES EUROPÉIAS. “A sociedade da informação”, Luxemburgo, 1996.”.
- SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES. “Ley Federal de Telecomunicaciones”.
- SILVA, José Antônio de Alencastro e (1990). *Telecomunicações: histórias para a História*, São José dos Pinhais-PR: Editel.
- SILVA, Eduardo ramos Ferreira da (2000). *Regulação nos setores de Energia Elétrica e de Telecomunicações no Brasil: uma análise dos modelos de gestão de agências reguladoras* (dissertação de mestrado), Brasília: Universidade de Brasília – UnB, Departamento de Administração.
- SINTTEL e TELERJ, orgs,(1993). *Perspectivas para o Setor de Telecomunicações*_, Rio de Janeiro: Texto & Arte.
- SOCIETE FRANÇAISE DES SCIENCES DE L’INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION. *Information, Communication et technique: regard sur la diversité des enjeux*, 10º Congrès National des Sciences de l’information et de la communication, Grenoble, novembro de 1996.
- TAPIA, Jorge Ruben Biton (1997). “Liberalização das Telecomunicações e Formas de Regulação Pública: notas sobre a experiência recente no segmento de satélites comerciais”, em *Cambiassu-Estudos em Comunicação*, São Luís, Vol. VII, nº 1, jan/jun.
- TAVARES, Maria Conceição (org) (1997). *Privatizações: Petrobrás, Vale do Rio Doce e Telecomunicações*, Brasília:Centro de Documentação e Informação Coordenação de Publicações.
- VIANNA, Gaspar (1993). *Privatização das Telecomunicações*, 3ª ed, Rio de Janeiro:Notrya.
- WOHLERS, Márcio (1994). "Reestruturação, internacionalização e mudanças institucionais das telecomunicações: ligações das experiências internacionais o caso brasileiro" (tese de doutorado), UNICAMP.
- ____ (1994). “A reforma dos sistemas nacionais de telecomunicações nos países em desenvolvimento: globalização e pressões para mudança”, São Paulo: UNICAMP.

_____ e CROSSETTI, Pedro (1997). *Infra-estrutura: perspectivas de reorganização; Telecomunicações*, Brasília: IPEA.

Legislação e demais Documentos:

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (1997). “Resolução n° 001, de 17 de dezembro: Regimento interno da Agência”, em anatel@gov.br/biblioteca, Brasília - DF.

_____ (1998). “Regulamento dos serviços de telcomunicações (Anexo à Resolução n°73, de 25 de novembro)”, em anatel@gov.br/biblioteca, Brasília - DF.

ANATEL (2000). *Regulamentação Geral de Telecomunicações*, Coleção Normativa de Telecomunicações, Anatel, Brasília-DF.

_____ (1999). *Regulamentação de Telecomunicações*, Vol. I, Telemar, Diretoria de Regulamentação.

AQUINO, Miriam (1997). “Reviravolta no modelo: a banda B vai ser separada”, em *Telecom*, Ano 10, Setembro.

CÂMARA DOS DEPUTADOS/COMISSÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA (1995). *Projeto de Lei n° 1.287*, junho.

DIÁRIO OFICIAL. Portaria n° 1.115, de 14 de dezembro de 1994, 15/12/1994.

_____. Portaria n° 38, de 27 de setembro de 1994, 29/09/1994.

_____. Portaria n° 652, de 1° de setembro de 1994, 05/09/1994.

_____. Lei n° 8.977, de 06 de janeiro de 1995, 09/01/1995.

FÓRUM NACIONAL PELA DEMOCRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO. *Dossiê das Comunicações-Diante da Omissão do Legislativo e do Judiciário, o Governo FHC retoma práticas de autoritarismo, exclusão e beneficiamento de grupos na área das Comunicações*, 12/06/1996.

LEGISLATIVO FEDERAL. *Lei n° 8.666 de 21 de Junho de 1993*.

_____. *Decreto Legislativo n° 177 de 5 de Setembro de 1991*.

_____. *Decreto Lei n° 97.057 de 10 de Novembro de 1988*.

LEIA. Fittel e CUT (org), Rio de Janeiro: Estado da Arte, 1993.

_____, N° 211, Julho/1996.

- MONT, Carmen Gomez (1998). *La liberalizacion de las telecomunicaciones en Mexico: redes y audiovisual en el marco del TLCAN*, México: Universidade Iberoamericana, mimeo.
- MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES (1997c). “Diretrizes Gerais para a abertura do mercado brasileiro de telecomunicações, Brasília.
- ____ (1997^a). *Diretrizes Gerais para a Abertura do mercado de telecomunicações*, em <http://www.mc.gov.br>, 12/12/1997a.
- ____. *Decreto Lei n° 2.338, de 07 de outubro de 1977*, em <http://www.mc.gov.br>, 31/10/1997b.
- ____. *Reestruturação Tarifária dos serviços de telecomunicações*, em <http://www.mc.gov.br>, 06/01/1998.
- ____ (1995). *Regulamento de Outorga para Concessão ou Permissão para exploração de Serviços de Telecomunicações em base comercial*.
- ____ (1978). *Realizações do Ministério das Comunicações durante o período de Governo 1974/1979 e durante o II PND*, Brasília.
- ____. *Lei n° 4.117, de 27 de agosto de 1962 (Código Brasileiro de Telecomunicações)*.
- ____(1996). *Lei Geral das Telecomunicações*, Brasília.
- ____(1998). *Regulamento de Licitação para Concessão, Permissão e Autorização de serviço de Telecomunicações e de uso de Radiofrequência*”, Brasília - DF.
- PARLAMENTO E O CONSELHO DA UNIÃO EUROPÉIA. “Directiva 97/36/CE: do Parlamento europeu e do Conselho da União Européia”, setembro de 1997.
- RESUMEN DE LA LEY DE TELECOMUNICACIONES DE 1996. Estados Unidos de América.
- SISTEMA TELEBRÀS (1995). “Diretoria de Planejamento e Engenharia”, Rio de Janeiro.

E)ANEXOS AO CAPÍTULO IV

Tabela 4.0- referente às contribuições à Consulta Pública 198

Público – estatal	Público-mercado (empresas privadas)	Público- usuário/cidadão	Órgãos representantes de classe
Secretaria de Tecnologia da Informação do Exército	AIRTEL	-	Comissão Européia
DEPV- Diretoria de	ALCATEL	-	-

Eletrônica e Prestação ao vôo			
-	ATL- Algar telecom Leste S/A	-	-
-	BCP S/A	-	-
-	Bell Atlantic Mobil Network	-	-
-	Bell Mobility/Bell South International	-	-
-	INC	-	-
-	Cable & Wireless HKT CLS Limited	-	-
-	CDG-CDMA Developement Group	-	-
-	CTBC Telecom	-	-
-	Detmobil Deutsche Telekom Mobilnet GmbH	-	-
-	Embratel	-	-
-	Entel PCS	-	-
-	Ericsson	-	-

	Telecomunicações		
-	Global Telecom	-	-
-	Global Village Telecom Ltda.	-	-
-	GSM Association	-	-
-	GTE do Brasil	-	-
-	Inepar Telecom	-	-
-	Intelig	-	-
-	Jersey Telecoms	-	-
-	Vicent Technologies	-	-
-	Motorola do Brasil Ltda.	-	-
-	NEC do Brasil	-	-
-	Nokia	-	-
-	Nortel Networks	-	-
-	NTT Docomo do Brasil	-	-
-	Omnipoint Communications	-	-
-	Pegaso PCS	-	-
-	Qualcom	-	-
-	Siemens	-	-
-	Sprint PCS	-	-

-	Swisscom	-	-
-	TAL	-	-
-	Tele Centro Oeste Celular Participações S/A	-	-
-	Telefonica Celular	-	-
-	Telemar	-	-
-	Telenor Mobil	-	-
-	Telesp Celular	-	-
-	TIM Tele Celular Sul	-	-
-	TIW/CUC Opportunity	-	-
-	TV Globo Ltda.	-	-
-	UMTS Fórum	-	-
-	UWCC	-	-
-	Velocom do Brasil Ltda.	-	-
-	Baltcom CSM	-	-
-	Bell South International, INC	-	-
-	GSA- Global Mobili Supplies Association	-	-
-	Leap Wireless	-	-

	International		
-	Maxitel S.A	-	-
-	TEC-LA	-	-
-	Telia Mobile AB	-	-
-	TIM Celular Itália	-	-
-	Telus Mobily, INC	-	-
-	Vésper S/A/ Vésper SP	-	-
-	Vodacom Group	-	-
-	Vodafone Airtouch	-	-
-	Voicestream Wireless	-	-
Número total de contribuições: 61			

Tabela 5.0- referente aos manifestantes na Audiência Pública decorrente da Consulta Pública 198

Entidade e representante			
Público - estatal	Público-mercado (empresas privadas)	Público- usuário/cidadão	Órgãos representantes de classe
DEPV Comando da Aeronáutica- Luciano Irineu de Castro Filho	Alcatel Telecomunicações- João d´Amato	-	-

-	Banco Flemen – Luiz Man		-
-	Banco J. P. Morgan S.A – Daniel Sonder	-	-
-	BCP S.A- Mário Augusto Vilas Boas	-	-
-	Pritice Telecom – Maria da Silveira		-
-	CDMA Development Group (CDG) – Guilherme Formaresio	-	-
-	CTBC Telecom – Miyoshi Kanno	-	-
-	Embratel – Motokazu Okura	-	-
-	Entel PCS – Eduardo Lima	-	-
--	Ericsson Telecomunicações S.A – Jaime Blanco Rodrigues	-	-
-	Global Mobile Suppliers Association – Rob Arita	-	-
-	Grupo Inepas – Paulo Roberto Cordeiro	-	-

-	GSM Association – Claúdia Paludo	-	-
-	GTE do Brasil – José Eugênio Guisard Ferraz	-	-
-	Intelig Telecomunicações – Marcio H. Vangberg, Marco ^a Lucer e Rodrigo Disterman	-	-
-	Lucent Technologies – Fábio D. Coronado	-	-
-	Mundie e Advogados – Kevin Louis Mundie	-	-
-	NEC do Brasil – Toru Hojo e Fioravante Mangone	-	-
-	Nokia – Jussi Koria	-	-
-	Northern Telecom do Brasil – marcelo Luis Angioni	-	-
-	NTT Docomo do Brasil –Nakamura Yasuhisa	-	-
-	Omnipoint – Yuri	-	-

	Sanchez		
-	Pinheiro Neto – Advogados – Rodrigo Salles, Flávio Jaime de Moraes	-	-
-	Promon Eletrônica Ltda – Hebert Azevedo	-	-
-	Qualcom do Brasil – Marco Aurélio Rodrigues, severino ramos, Hector salgado r William Bold	-	-
-	Siemns Ltda.- Paulo Ribeiro e Verner Dittmer	-	-
-	TCO – Centro Oeste Celular Participações S.A/NBT – Guilherme de Oliveira e José Gamarski	-	-
-	Telefonica – Paulo Nunes	-	-
-	Telesp Celular- Luis Avelar	-	-

-	Telet – Antonio Luis Jardim pereira		-
-	Dheing Group – Jeferson da Silva	-	-
-	TIW Opportunity- Antônio Ribeiro dos Santos	-	-
-	UMTS Forum – Mario Baumgarten	-	-
-	Universal Wirless Communications Consotium – Earl Richard Downos	-	-
-	Vésper S.A – Senhor Paulo Ricardo Hermano Balduíno	-	-
-	British Telecom – Guilherme Formaresio	-	-
-	The Yankee Group – Jefferson Scalabrin da Silva	-	-
-	Vieira Seneviva/Advogados – Cláudia Regina Almeida, Guilherme Eno Costa e Suzana Borges Gomes	-	-

Total de representantes: 39

Tabela 6.0- referente às contribuições à Consulta Pública 241

Público – estatal	Público-mercado (empresas privadas)	Público- usuário/cidadão	Órgãos representantes de classe
Conselho Nacional dos Chefes de Polícia Civil – CONCPC⁵⁵	Embratel		ERC Report 65 (European Radiocommuni- cations Committee within the European Conference of Postal and Telecommunicati- ons Administration s (CEPT)
	Telemar		
Ministério da Justiça Departamento de Polícia Federal Direção Geral⁵⁶	Unibanco	Alice Monteiro	Associação Brasileira de Direito de Informática e Telecomunicações – ABDI
	TESS		UMTS Fórum

⁵⁵ Essa intervenção enfatiza o interesse público em relação aos aspectos relativos à implementação e uniformização das técnicas operacionais previstas na Lei nº 9.296/96.

⁵⁶ Refere-se ao interesse público nos aspectos relativos à interceptação de telecomunicações, autorizadas pela Justiça.

			América Latina
Procuradoria da República no Estado do Paraná	Vodafone Airtouch	Luiz Carlos Vitória Silva	Associação Brasileira das Empresas Operadoras de Telecomunicações Móveis
	Companhia Telefônica Brasil Central – CTBC		
Telecom e Solutions (CPqD)	Telefonia Celular	-	Ordem Brasileira dos Advogados
General Jaldemar Rodrigues de Souza- Exército Brasileiro⁵⁷	ATL- Algar Telecom Leste S/A	-	-
-	Companhia Riograndense de Telecomunicações –CRT	-	-
-	Telefonia Celular	-	-
-	Qualcomm do Brasil	-	-

⁵⁷ Neste procedimento não foi feita contribuição, mas questionamentos quanto ao uso de frequências.

-	Telecom Itália (TIM, Maxitel)	-	-
-	Pinheiro Neto Advogados	-	-
-	GSM Association	-	-
-	Telesp Celular S/A	-	-
-	BCP Telecomunicações S/A	-	-
	Walter Vieira Ceneviva Advogados		
-	Nokia	-	-
-	MCOM Unireless	-	-
-	Demerest e Almeida Advogados	-	-
-	GTE do Brasil	-	-
-	Global Telecom	-	-
-	Inepar Telecom	-	-
-	Siemens	-	-
-	TCO – Tele Centro Oeste Participações	-	-
-	Intelig	-	-
-	Globalstar do	-	-

	Brasil		
-	MCOMCAST	-	-
	NTT DoCoMo Telecomunicações do Brasil		
	Telecom Itália Telefonia Celular		
	Machado Meyer, Sendacz e Opice Advogados		
	Telemig Celular Participações S/A		
	Veirano Advogados Associados		
Número total de contribuições: 35			

*Tabela7.0- referente Lista de presentes na Audiência Pública, em decorrência da
Consulta Pública 241*

Público – estatal	Público-mercado (empresas privadas)	Público- usuário/cidadão	Órgãos representantes de classe
BNDES	ABN	Gilberto Gomes	Sociedade de Advogados

CPqD	ABTA		
Exército Brasileiro	ACG South América Ltda	-	-
Secretaria da Fazenda do GDF	ACN Consultoria	-	-
	Alcatel Telecomunicações	-	-
-	Algar Telecom	-	-
-	Americel	-	-
-	APTEL	-	-
-	AT Kearney	-	-
-	ATL	-	-
-	Banco BBA	-	-
-	Banco Itaú	-	-
-	Banco Pactual S/A	-	-
-	Banco Safra	-	-
-	Bandi E Associados Advogados	-	-
-	BB DTVM	-	-
-	BBA Icatu	-	-
-	BCP Telecomunicações	-	-
-	BES Investimento	-	-

-	BIAS Ltda	-	-
-	BICSI	-	-
-	Brasil Telecom	-	-
-	BRT	-	-
-	BSK	-	-
-	Carvalho de Freitas e Ferreira Advogados Associados	-	-
-	Cel TEC	-	-
-	CLSA	-	-
-	CR& P Ltda	-	-
-	Credit Suisse First Boston	-	-
-	Garantia	-	-
-	CRT – Companhia Rio Grandense de Telecomunicações	-	-
-	CTBC Telecom	-	-
-	CVC/ Opportunity	-	-
-	Demarest & Almeida Advogados	-	-
-	Deutsche Bank	-	-
-	Difusão –	-	-

	Engenharia e Consultoria em Telecomunicações		
-	Donaldson, Lufkin & Jenrette	-	-
-	Drescher Kleinwort Benson	-	-
-	Ecco Comunicações	-	-
-	Edit Glasberg S/A	-	-
-	Embratel	-	-
-	Ericsson	-	-
-	Escritório de Advocacia Gouvêa Vieira	-	-
-	Fator Doria Atherino S/A- Corretora de Valores	-	-
-	France Telecom	-	-
-	Global Telecom	-	-
-	Globalstar do Brasil S/A	-	-
-	Goulart Penteadó	-	-

	Ieruglino & Lyosse Advogados		
-	GTE do Brasil	-	-
	Inepar-Telecom		
	IBM		
-	GTECH do Brasil	-	-
	JP Morgan		
	LCC do Brasil Ltda		
	LHS Communication s Systems Inc.		
	Lucent Technologies		
	Machado, Meyer, Sendacz e Opice		
	Manesco, Ramires, Perez, Azevedo Marques Advocacia		
	Marconi Mobile		
	Mattos Filho		

	Advogados		
	Maxitel		
	McKinsey & Company Inc.		
	MCOMCAST		
	Merril Lynch		
	METROPHON E		
	Mirrill Lynch		
	Monitor do Brasil		
	Motorola		
	Motta, Fernandes Rocha Advogados		
	MTM Comunicação Ltda		
	Mundie e Advogados		
	NM Rothschild & Sons		
	NEC		
	Netstream		
	Nextel		
	Nortel NetWorks		
	NTT		

	DOCOMO		
	Opportunity		
	Patri, Inc.		
	Pinheiro Neto- Advogados		
	Portugal Telecom Brasil S/A		
	Qualcomm		
	Rede Brasil Sul		
	RFI		
	Santander Investment		
	Schahin		
	SEKERN		
	Sercomtel celular		
	Siemens		
	SmartCom		
	SS Sette Câmara e Advogados Associados		
	TC Brasil		
	Texeira Ferreira e Serrano Advogados Associados S/A		

	TEL Consultores Associados S/C Ltda		
	Tele Centro Oeste Celular		
	Telecom Italia		
	Telesp		
	Telefonica		
	Telefonia Celular		
	Telemar		
	Telemig Celular		
	Telesp Celular		
	Telesystem Internacional Wireless Inc.		
	Telet		
	TESS S/A		
	TIM		
	TIM Tele Celular Sul		
	Tozzini Freire Texeira & Silva Advogados		
	Trench, Rossi e Watanabe		
	Uchôa Canto,		

	Rezende e Guerra – Advogados		
	Unibanco		
	Vésper		
	Telemar		
	Victori Telecom		
	Vieira Ceneviva, Almeida, Cagnacci de Oliveira e Costa Advogados Associados		
	Vodafone AirTouch		
	WFI		
	Xavier, Bernardes e Bragança Advogados		
	GVT		
	Intelig		
Número total de entidades participantes: 122			

Tabela 8.0- referente às contribuições à Consulta Pública 224

Público – estatal	Público-mercado (empresas privadas)	Público- usuário/cidadão	Órgãos representantes de classe
	Vieira Ceneviva, Almeida, Cagnacci de Oliveira & Costa (Advogados Associados	Alberto Pavie Ribeiro	Sindicato Nacional das Empresas de Rádio Comunicações - SIDER
	Advocacia Pedro Gordilho Advogados	José Mário de Andrade Fontes	
	Vésper	Marco Antônio Leme da Rocha	Fesesp
	Engevox Telecomunicações Ltda	Luiz Carlos Vitoria Silva	-
	Aerotech Telecomunicações Ltda.	Antonio Carlos Teixeira Neto	-
	CVA Sistemas de Telecomunicações Ltda.	José Edson Botelho Silva Jr.	-
	Per-Tec Informática	Raquel Zanello	-

	Companhia Riograndense de Telecomunicações – CRT51	Luciano Mariano	-
-	Algar Telecom Leste S.A – ATL	-	-
-	BCP Telecomunicações	-	-
-	Companhia Riograndense de Telecomunicações	-	-
	ACOM Comunicações S/A		
Número total de entidades que contribuíram: 22			

Tabela 9.0- Manifestantes na Audiência Pública referente à Consulta Pública nº

224

Público - estatal	Público-mercado (empresas privadas)	Público- usuário/cidadão	Órgãos representantes de classe
	Escritório de Advocacia Vieira Ceneviva	Alberto P. Ribeiro	

	Marcos Rocha – VIPTTEL	Simão Brayer	
	João da Cruz Alves – Consultor	Fernando Abreu	
	Roge Douek – RD Telecomunicações	Múcio Cevola Viana	
	Roberto Lamoglia - CRT		
	José Reberto Cardoso – PERTEC INF		
	Maria Paula Fagundes – Siemens		
	Isidoro – CRT		
	ETML		
	SIDY'S Comunicações Ltda		
<i>Total de manifestantes: 14</i>			

Tabela 10- Manifestantes na Audiência Pública referente à Consulta Pública nº

14

Público - estatal	Público-mercado (empresas privadas)	Público- usuário/cidadão	Órgãos representantes de classe
	Luis Avelar – Portugal Telecom	Denise Damiani	
	Marcus Dasste – Arthur Little	Eleni Silva	
	Leila Passos – Lightel	-	-
	Dilson dalpiaz – Algar	-	-
	José Ellis Ripper – Asgal Microeletrônica S/A	-	-
-	Emerson Martins – Algar	-	-
-	Marcos Rodrigues – BR Telecom	-	-
-	Milton Kelmanson – BR Telecom	-	-
-	Eduardo dos Reis - BR Telecom	-	-

-	Helio Estrela – ABL e Sitel	-	-
-	Mário Ripper – Asgal Microeletrônica	-	-
-	Ricardo Bernardes – Banco Pactual	-	-
-	Roberto Isnard – ABINEE	-	-
-	Getúlio Nery Cardoso – Splice	-	-
-	Isidoro Lopes – Cia Rio Grandense de Telecomunicações	-	-
-	Susimari Assis – CRT	-	-
-	Alberto Marchari – CRT	-	-
-	João Santelli Jr. – Stel Internacional	-	-
-	Katia madeira – Tozzini, Freire, Texeira	-	-

	e Silva Advogados		
-	Benjamin Sankieviz (BSK Consultoria em Telecomunicações	-	-
-	Irma Sueli Oriccoli – Sercomtel	-	-
-	José Eugênio Guisard Ferraz – GTE	-	-
Número total de manifestantes: 24			

Tabela 11- referente às contribuições à Consulta Pública 14

Público – estatal	Público-mercado (empresas privadas)	Público- usuário/cidadão	Órgãos representantes de classe
Anatel	Alcatel	Jubin Renato	SITEL
1 IPEA	Cia Riograndense de Telecomunicações - CRT 2 contribuições	Inocência de Souza Amorim	Associação Brasileira de Direito de Informática e Telecomunicações – ABDI

Câmara de Mediação e Arbitragem de São Paulo	GTE do Brasil Ltda (acatada)	Maurício Melo Dolabela 2	Associação Brasileira de Editoras de Listas – ABL
BNDES	ABERCORTE L	José Teixeira Duarte 1 contribuição	SINDICEL
Ministério da Ciência e Tecnologia	ABINEE	-	-
	PROMON	-	-
	CTBC Telecom 4- contribuições	-	-
-	BIAS Ltda	-	-
-	GTE do Brasil 3 contribuições	-	-
-	MITSUI & Co Ltda 2 contribuições	-	-
-	BSK Consultoria em Telecomunicações	-	-
-	CRT 9 contribuições	-	-
-	Signalcard Tecnologia	-	-

	Indústria e Comércio		
-	AGT Telecom 4 contribuições	-	-
-	Sercomtel 4- contribuições	-	-
-	MCI 12 contribuições	-	-
-	France Telecom 4 contribuições	-	-
-	BR Telecom 12 contribuições	-	-
-	Andrade Advogados	-	-
-	Telefônica do Brasil Holding S/A 13 contribuições	-	-
-	STET Internacional S/A 7 contribuições	-	-

-	SPLICE do Brasil Telecomunicações e Eletrônica S/A 2 contribuições	-	-
-	Telecom	-	-
-	Lucent Technologies	-	-
-	Ericsson	-	-
-	Motorola	-	-
-	Siemens Ltda	-	-
-	Aberimest	-	-
-	NEC	-	-
-	FANG e Ripper Engenheiros Consultores	-	-
Número total de contribuições: 109			

Tabela 12- referente à Consulta Pública 291

Público – estatal	Público-mercado (empresas privadas)	Público- usuário/cidadão e Universidades	Órgãos representantes de classe
Câmara dos Deputados 3 contribuições	Sistema Brasileiro de Televisão –	Universidade de Brasília – UnB	ABERT/SET 7 contribuições

	SBT/AVEC		
Fundação padre Anchieta – TV Cultura	DiBEG	Instituto de Estudos Avançados – USP	Federação Nacional dos Jornalistas – Fenaj
Digital Vídeo Broadcasting Project do Centro de Pesquisas e Desenvolviment o em Telecomunicação es – CPqD/ 2 contribuições	MP Consulting	Arlindo Marques da Silva Jr.	Comissão Européia
	Cia de Notícias	Aurea Cardoso	Abraco Nacional
	ATSC	Edson Silva Reis	Associação Brasileira de Televisão Universitária
	R2	Evandro do Carmos Guimarães	
-	SP Communication s	Freddy Assaf	
-	TV Bandeirantes	Universidade Federal Rural	

		do Rio de Janeiro	
-	RBS	Sávio Pinheiro	
-	Consultor independente	Maria das Dores Pereira	
-	Grupo Abril	Emanuel Zucarini	
-	Rede União de Rádio e Televisão	Emanuel Zucarini	-
-	UNI-BH/TV Cultura de Ouro Preto - MG		-
-	Sony Comércio e Indústria Ltda. e Panasonic do Brasil Ltda.		-
	TV Globo		
	Televisão Gaúcha S.A		
	Dolby Laboratories Inc.		
	Rádio e Televisão Record S.A		
	ELETROS		

	A Gazeta do Espírito Santo Rádio e TV Ltda.		
	Rádio e Televisão Record		
	Zenith Eletronics Corporation		
	NOKIA		
	IBlast		
	Fundação Padre Anchieta – Tv Cultura TVSBT Canal 4 de São Paulo S.A TV Globo Ltda. Rádio e Televisão Record S.A Rádio e Televisã Bandeirantes Ltda.		
	Zenith Eletronics Coporation		

	DiBEG		
	Datacast 7 contribuições		
	Harris Corporation		
	Abril S.A		
	TVA Sistema de Televisão S.A		
Número total de contribuintes: 43			

Tabela 13-Manifestantes na Audiência Pública referente à CP 291

Público – estatal	Público-mercado (empresas privadas)	Público- usuário/cidadão e Universidades	Órgãos representantes de classe
Dioclécio Luz – Câmara dos Deputados	Luiz Eduardo Borgherth – Sistema Brasileiro de Televisão – SBT/AVEC	Murilo César Ramos – Universidade de Brasília – UnB	Carlos de Brito Nogueira – ABERT/SET
Valderez de Almeida – TV Cultura	Atsumi Sugimoto – DiBEG	Gilson Schwartz – Instituto de Estudos Avançados - USP	Liliana Nakonechnyi – ABERT/SET

Israel Bayma – Câmara dos Deputados	Murilo Pederneiras – MP Consulting	Robert Graves	Tereza Mondino – ABERT/SET
Luiz Fernando Liñares – Câmara dos Deputados	Roberto Wertman – Cia de Notícias		André Cintra – ABERT/SET
Salomão Wajnberg – DVB			Daniel Hertz – Federação Nacional dos Jornalistas – Fenaj
-	- ATSC		Carlos Capellão – SET
-	Rui Rodrigues – R2		Paulo Lopes – Comissão Européia
-	Sávio Pinheiro – SP Communication s		Olímpio José Franco – SET
-	Miguel Cipolla Jr. – TV Bandeirantes		Ronanld Barbosa – ABERT
-	Fernando Ferreira – RBS		José Soten – Abraco Nacional
-	Paulo França – Consultor		-

	independente		
-	Nestor Amazonas – Grupo Abril		-
-	José Alberto Bardawil – Rede União de Rádio e Televisão		-
-	Claudio M. Magalhães – UNI-BH/TV Cultura de Ouro Preto – MG		-
Número total de manifestantes: 31			

Tabela 14- Manifestantes na Audiência Pública Designação de Código de Seleção de Prestadora de Serviço Telefônico Fixo Comutado Designado ao Uso do Público em Geral (STFC)

Público – estatal	Público-mercado (empresas privadas)	Público- usuário/cidadão e Imprensa	Órgãos representantes de classe
Gilberto Alves – Anatel	Ercio Alberto – Concessionário da região I	José luís Camargo	

	Ari Joaquim de Silva – Concessionário região II	Jonas Oliveira	
	Jonas Oliveira – Concessionário região III	Vinicius Doria	-
	Eduardo Levy – Concessionário região IV	Eduardo Antonio	-
	Walter Vieira – Bonari	Luis de Mattos	-
-	Carlos Fernando Duprat – Canbra Telefônica	Mozart Faria	-
-	Ausente – Ceterp	Fabício Leopoldo	-
-	Alberto Marchagsi – Companhia Riograndense de Telecomunicações	Carlos Fernando Ximenes	-
-	Luís César Gomes – CTBC	Elza Oliveira	-

-	Roberto Murawski – Sercomtel	Luis Fernando Godinho Santos (Folha de São Paulo)	-
-	Paulo Alberto – Embratel	Cristiane Nepomuceno	-
-	Alain Riviere – Bonari Holding	Alexandre Castro	-
-	Luiz Melo – Algar	Luciano santana	-
-	Marcos da Silva Colades – Pinheiro Neto Advogados	Roberto Cordeiro (O Globo)	-
-	Marta Mitico Valente – Pinheiro Neto Advogados	Benjamin Laulcienicz	-
-	João Santelli Júnior - TES	-Regina Lúcia Samões Lopes	-
-		Humberto Medina	-
-		Maria Teresa Azevedo	-
-		Luis César Gomes	-
-		Leila Pereira dos Passos	-
-		Roberto	-

		Murawski Rabello	
-		Walter Vieira Ceneviva	-
-		Desroches Alexandre	-
-		Janis Gregg	-
-		Alberto Marchesi	-
Número total de manifestantes: 44			

Tabela 15- Manifestantes na Audiência Pública: Investidores em Telecomunicações”

Público – estatal	Público-mercado (empresas privadas)	Público- usuário/cidadão	Órgãos representantes de classe
	Claudia Ferrari – Ventura Capital	Sayonara Leal	
	Josias – Telefônica de Espanha		
	Lauro da Gama & Souza Jr.- TIW		-
	Paulo França – Consultor econômico		-
	Antonic – TIM Celular		-

	Gustavo Rocha – Azzevedo Sette Advogados		-
	Kátia Madeira – Firstmark Communication s		-
-	Heden – Gás Petrobrás		-
Número total de manifestantes: 09			