

POLÍTICAS PÚBLICAS DE TELECOMUNICAÇÕES NOS GOVERNOS FHC E LULA¹

Fabiano Brito dos Santos²

Resumo: Neste trabalho, como objetivo geral, buscamos investigar se há, como se constroem e como se efetivam concepções distintas de 'regulação' no âmbito das políticas públicas e de gestão governamental entre os governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-2002) e Luís Inácio Lula da Silva – Lula (2003-2010). Para tanto, iremos proceder a uma investigação acerca do funcionamento da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) no período histórico correspondente aos dois governos. Buscamos compreender, também, o desenvolvimento da política de regulação das telecomunicações brasileiras no governo FHC e suas (des)continuidades no governo Lula, os quais são fundamentais na elaboração desta pesquisa. Além disso, buscamos verificar se a regulação de telecomunicação é promovida pelo Estado a fim de estimular a competição nos mercados, bem como, verificar como este processo ocorre. Desse modo, tendo como suporte o aparato legal estabelecido e a identificação dos principais agentes definidores das políticas deste setor no Brasil, buscamos compreender como agem, quais os principais interesses, conflitos e projetos, e, por fim, buscamos elementos que auxiliem a compreensão da relação existente entre a Anatel (órgão estatal descentralizado) e o Governo Federal (enquanto agente transitório no Estado).

Palavras-chave: Políticas públicas; Regulação; Telecomunicações; institucionalismo histórico.

Abstract: In this study, the general objective, we seek to investigate whether there is, as we shape and become effective as distinct concepts of 'regulation' in the realm of public policy and government management between the governments of Presidents Fernando Henrique Cardoso - FHC (1995-2002) and Luis Inacio Lula da Silva - Lula (2003-2010). Therefore, we will conduct an investigation into the functioning of the National Telecommunications Agency (ANATEL) in the corresponding historical period of the two governments. Seeks to understand also, the development of regulatory policy for Brazilian telecommunications during the Cardoso government, and their (dis) continuities in the Lula government, are critical in the development of this research. We also seek to verify that the regulation of telecommunications is promoted by the state in order to stimulate competition in the markets as well, to see how this process rushes. Thus, supported by the established legal apparatus, and the identification of the main agents of defining policies of this sector in Brazil, understand how they act, what are the main interests, conflicts and projects, and finally find elements that help the understanding of relationship between Anatel (decentralized state agency) and the Federal Government (as a transitional agent in the state).

Keywords: Public Policies; Regulation; Telecommunications; historical institutionalism.

Introdução

A abordagem teórica e metodológica seguida aqui se situa no âmbito do institucionalismo histórico, que, como afirma Steinmo (2008), não se constitui em uma teoria específica, tampouco em uma metodologia particular, pois seria melhor entendida como um tipo de abordagem ou perspectiva analítica adotada por estudos nas ciências sociais, em especial no que diz respeito às mudanças sociais.

¹ Trabalho apresentado para discussão no GT 13 – Políticas Públicas, no IV Encontro Internacional de Ciências Sociais – 18 a 21 de novembro de 2014-Universidade Federal de Pelotas – UFPel (revisado).

² Doutorando em Sociologia e membro do Laboratório de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas e Trabalho – LAEPT na Universidade Federal da Paraíba; Professor de Sociologia e membro do Núcleo de Pesquisas em Humanidades, Educação e Ciências – NUPHEC no Instituto Federal da Bahia.

Com esta abordagem, buscamos nos aproximar de questões empíricas da realidade, no sentido de verificar o processo histórico de surgimento das instituições, em especial da Anatel, e de como esta age no sentido de influenciar comportamentos e vice-versa. Sobre o institucionalismo histórico, Steinmo (2008) afirma que

O institucionalismo histórico não é nem uma teoria particular, nem um método específico. É melhor entendido como uma abordagem para estudar a política e mudança social. Esta abordagem se distingue de outras nas ciências sociais, e se aproxima de sua atenção para questões empíricas do mundo real, a sua orientação histórica e sua atenção para as maneiras pelas quais as instituições buscam estruturar e moldar o comportamento e os resultados (STEINMO, 2008, p. 118)³.

De acordo com esta proposta, visamos uma investigação reflexiva, conceitual, bem como da efetividade dos pressupostos que rondam o tema, particularmente, amparado em um paradigma crítico, focando o conceito de Estado, regulação, hegemonia e neoliberalismo.

Para atingir os objetivos propostos, realizamos um estudo de caráter sociopolítico e histórico das legislações, antigas e em vigor, que tratam do tema, as quais se consubstanciam no antigo Código Brasileiro de Telecomunicações, na nova Lei Geral de Telecomunicação, no Regulamento e no Regimento Interno da Anatel, no Regimento Interno do Conselho Consultivo, no Decreto nº 4.733/03, além dos relatórios da ouvidoria da Anatel, e de entrevistas com representantes de entidades relacionadas à regulação do setor, inclusive da própria Agência. Além disso, entrevistas estão sendo realizadas com agentes ligados, direta ou indiretamente, com a Anatel, a exemplo das entrevistas já realizadas com o procurador geral da Anatel no Rio de Janeiro, um diretor consultivo do Sindicato dos Trabalhadores em Telecomunicações do Rio de Janeiro (SinttelRio), também ex-conselheiro consultivo da Anatel, representantes da Anatel e do sindicato de trabalhadores do setor na Bahia, além de representantes da ouvidoria da Agência.

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

Também está sendo realizado um levantamento de dados históricos, com o objetivo de identificar a trajetória de controle estatal na prestação de serviços de telecomunicações no Brasil.

1 As Agências Reguladoras

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

1.1 As agências reguladoras na Europa

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

No que diz respeito ao âmbito da União Europeia, as empresas estatais, principalmente aquelas ligadas aos setores de utilidade pública, não sofreram privatização. O que houve foi a flexibilização da legislação para a quebra de monopólios públicos. Desse modo, permitiu-se que empresas privadas

³ Todas as passagens citadas diretamente a partir de textos publicados em línguas estrangeiras foram traduzidas livremente pelo autor e apresentados em português ao longo de todo o artigo.

entrassem no mercado com garantias de condições de concorrência com as estatais, o que resultou na privatização de setores que antes eram dominados exclusivamente pelo Estado (MOTTA, 2003).

Segundo Motta (2003), a expressão “autoridades independentes” aparece pela primeira vez na França, quando foi criada a *Commission Nationale de L'informatique et des libertes*, em janeiro de 1978. Embora esta autoridade não tenha recebido da lei personalidade jurídica, na prática desfrutava e desfruta de independência para agir e, além de exercer funções de natureza administrativa, jurisdicional e normativa, possui poderes para requisitar informações, inclusive da Administração Pública, podendo ainda tutelar o mercado, até mesmo impondo concorrência (op. cit., p. 76).

As autoridades independentes teriam a função de agir como árbitros nesse novo cenário econômico onde a garantia de condições de concorrência é tida como elemento fundamental para que o novo modelo funcione.

Assim, a observação de algumas características básicas é essencial para a compreensão das autoridades independentes europeias, a saber:

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

1.2 As Agências Reguladoras nos Estados Unidos

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

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

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

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

Durante o período do auge das agências norte-americanas, era enfática a sua função “quase legislativa”, devido à capacidade de editarem normas, e sua atuação “quase judicial”, por resolverem grande parte de conflitos de interesses, fazendo uso do aparato legal adequado para solucioná-los. Porém, a partir de 1946, todas as agências foram submetidas às limitações da Lei de Procedimentos Administrativos, cujo intuito era estabelecer normas padronizadas de procedimento, em prol dos administrados.

Nos Estados Unidos, a instituição formal da primeira agência data de 1887, com a criação da *Interstate Commerce Commission* (ICC)⁴, mas a proliferação das mesmas deu-se com o crescente intervencionismo estatal na economia, já no presente século, com o “*new deal*” de Roosevelt⁵ (MELO, 1999).

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

⁵ Cf. Gellhorn, E. e Levin, R. M. “Administrative Law and Process”, 1990, p. 1.

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

Grosso modo, pode-se afirmar que as “*agências*” aproximam-se, no tocante aos seus objetivos, de algumas autarquias encontradas na história do direito brasileiro. Formadas com a missão de coordenar a atuação do Estado na intervenção em determinados setores da economia nacional (por exemplo, o Instituto do Açúcar e do Alcool; o Instituto Nacional do Mate; o Instituto Nacional do Sal, o Instituto Brasileiro do Café, criados entre as décadas de trinta e quarenta do século XX com a missão específica de regular a produção e distribuição dos respectivos produtos agrícolas⁶). Mas, segundo Melo (1999), há diferenças entre elas, relativamente ao seu regime jurídico, em especial no que diz respeito ao processo de decisão.

1.3 As agências reguladoras no Brasil

No Brasil, a regulação pela propriedade pública foi durante décadas o principal meio de regulação na área de infraestrutura: gás, eletricidade, indústria de água, ferrovias, telégrafos e serviços telefônicos. Essas indústrias exibiam as características de monopólios naturais⁷ (MELO, 2000).

A regulação endógena⁸ apresenta falhas regulatórias importantes: não há separação entre as atividades de gestão e regulação; as atividades de defesa da concorrência não são exercidas na medida em que assegura-se a condição de monopolista; e o controle de qualidade dos serviços é deficiente na medida em que esse controle é exercido pelo próprio provedor do serviço (MAJONE, 1996; MAJONE, 1999). Porém, é preciso levar em consideração que o provedor de serviços, que, neste caso, é representado pelo Estado, não é uma instituição neutra, e se o controle de qualidade dos serviços é ineficiente, é por que alguém está se beneficiando.

Antes das privatizações, os setores de infraestrutura eram organizados na forma de *holdings* de capital aberto (empresas de economia mista), e a propriedade da maioria do capital votante das empresas era do Estado. As empresas das áreas de telecomunicações, energia e petróleo eram reguladas por departamentos vinculados aos ministérios correspondentes: o Departamento Nacional de Telecomunicações (Dentel), o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (Dnaee) e o Departamento Nacional de Combustíveis (DNC). No caso do petróleo, até 1990, o órgão responsável era o Conselho Nacional do Petróleo (MELO, 2000). Nesse caso, as agências inscrevem-se numa estratégia de busca de credibilidade regulatória e redução do risco regulatório para os investidores dos processos de privatização.

A questão básica da credibilidade refere-se à necessidade e capacidade das autoridades governamentais de assegurar que contratos serão honrados no futuro e que não haverá mudanças no jogo ou, no limite, “expropriação administrativa” de rendas, nas várias formas que isso pode assumir: congelamento de preços, re-estatização, manipulação de tarifas, entre outras (MELO, 2003).

Estas ideias estão na base do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, proposto pelo Governo Fernando Henrique Cardoso em 1995, e idealizado pelo Ministério de Administração e Reforma do Estado (o antigo MARE). Embora não constem explicitamente do Plano, a formação das

⁶ Cf. Cavalcanti, Themistocles Brandão, “Tratado de Direito Administrativo”, 1956, p. 215 e segtes., v. 2. Ver também, a propósito, a definição de autarquia econômica de Cretella Jr., José, in “Administração Indireta Brasileira”, 1980, p. 153.

⁷ Tecnicamente, verificam-se economias de escala tais, que fazem com que apenas uma única empresa seja capaz de suprir a demanda pelo produto ou serviço, com custos inferiores aos que ocorreriam se houvesse mais de uma empresa atuando no mercado. Se os serviços ou produtos forem fornecidos por mais de uma empresa, o custo médio para cada uma delas poderá ser superior ao verificado para apenas uma. Este fato implica em custos decrescentes (economias de escala) e na impossibilidade física de existir mais de uma empresa na prestação do serviço.

⁸ Regulação para monopólios estatais.

agências foi discutida nas primeiras reuniões do Conselho da Reforma do Estado, e foi objeto de recomendações específicas⁹. De acordo com o plano, é importante distinguir três níveis de atividades do Estado: o núcleo estratégico, ao qual incube a formulação das políticas públicas; as atividades exclusivas do Estado, desempenhadas pelas agências autônomas; e os serviços não exclusivos, desempenhados pelas organizações sociais.

A ideia de agências autônomas pressupunha dois tipos diferentes de entes públicos: as agências executivas e as agências regulatórias em questão. As primeiras são referentes a uma estratégia de flexibilização da gestão de organismos que realizam funções exclusivas do Estado e, as segundas, são referentes a uma ação mais efetiva do Estado na regulação dos serviços públicos concedidos e de áreas econômicas importantes para o país como no caso do Petróleo. Pereira (1997 apud MELO, 2003, p. 6)¹⁰ assinala que as agências reguladoras devem ser mais autônomas do que as executivas, porque não existem para realizar políticas de governo, mas para executar uma função mais permanente, que é a de garantir mercados competitivos e qualidade de serviços.

O principal objetivo dos reguladores é garantir o acesso às redes, de forma que possa ocorrer competição entre provedores de serviço. Esse acesso pode assumir a forma de separação (*unbundling*) nas estruturas verticalmente integradas das empresas monopolistas anteriores (“empresas incumbentes”) atribuindo-se a diferentes agentes a propriedade da rede e sua exploração ou, alternativamente, garantindo o acesso à rede por parte de empresas novas (“empresas entrantes”). O modelo das privatizações no país adotou a segunda dessas opções, a qual objetiva garantir às empresas situadas *downstream*, usuárias do serviço, o acesso às instalações essenciais das empresas incumbentes, situadas *upstream*¹¹. Assim, na área de telecomunicações, garante-se às novas empresas operadoras de telefonia à distância o acesso às redes fixas das operadoras de telefonia local, cuja propriedade passou da Telebrás para as quatro empresas controladoras das áreas de concessão em que o país foi dividido pelo Plano Geral de Outorgas, aprovado em 1998 (MELO, 2000)¹².

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

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

Para melhor compreendermos os aspectos que buscam formar e dar condições às agências para agirem autonomamente, cabe a apresentação de algumas características que corroboram com esse sentido, características estas que constituem o Desenho institucional e a autonomia das agências:

- 1 - Autonomia dos dirigentes;
- 2 - Mandatos fixos;
- 3 - Mandatos não coincidentes entre si;
- 4 - Estabilidade dos dirigentes;
- 5 - Aprovação pelo poder Legislativo, mediante arguição;
- 6 - Pré-requisitos quanto à qualificação dos dirigentes;
- 7 - Independência financeira, funcional e gerencial;
- 8 - Autarquia especial sem subordinação hierárquica;

⁹ Segunda reunião do Conselho. (Conselho da Reforma do Estado 1997, p. 21)

¹⁰ PEREIRA, C. O marco regulatório no setor de saúde suplementar: contextualização e perspectivas. In Regulação & saúde: documentos técnicos de apoio ao Fórum de Saúde Suplementar de 2003, v. 3, t. 1, p. 93-120, Rio de Janeiro: ANS *apud* MELO, M. A., As Agências Reguladoras: Desenho Institucional e Governança Regulatória nas Agências Federais e Estaduais. In *Anais* do XXVII Encontro Anual da Anpocs, 2003.

¹¹ Entretanto, vale ressaltar que exige-se uma separação contábil entre a incumbente controladora da rede e sua empresa *downstream*.

¹² As empresas foram a: Telemar, Telefônica, Brasil e Embratel.

- 9 - Última instância de recurso no âmbito administrativo;
- 10 - Delegação normativa (poder de emitir portarias);
- 11 - Poder de instruir e julgar processo;
- 12 - Poder de arbitragem;
- 13 - Orçamento próprio;
- 14 - Quadro de pessoal próprio;
- 15 - Transparência;
- 16 - Ouvidoria com mandato;
- 17 - Publicidade de todos os atos e atas de decisão;
- 18 - Representação dos usuários e empresas;
- 19 - Justificativa por escrito para cada voto e decisão dos dirigentes;
- 20 - Audiências públicas;
- 21 - Diretoria colegiada.

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

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

Assim, podemos sublinhar algumas questões fundamentais com base na curta experiência das agências: sua vulnerabilidade a crises; os conflitos de jurisdição entre agências e, em muitos casos, a incompletude da transição institucional; sua escassa institucionalização como burocracias; sua diferenciada capacidade de tomada de decisões. O que podemos perceber é que o modelo regulatório tem sido questionado em vários níveis. Uma estratégia de substituição de responsabilidades pode vir a ser percebida como altamente eficiente para novos governantes que veriam neste aspecto um sinal de pragmatismo. Pois, a partir da percepção do balanço dos custos políticos e benefícios econômicos (na forma de credibilidade regulatória) que irá determinar o destino não só da ação regulatória na área de infraestrutura e do ambiente macroeconômico. Se essa análise estiver certa, o destino dessas agências, a curto e médio prazos, está indissoluvelmente atrelado à sorte do Banco Central, pois se concentra neste um poder mais global de regulação econômica (MELO, 2000).

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

2 As Telecomunicações brasileiras

Com o objetivo de efetivação de um modelo de regulação, que se afirma nos pressupostos neoliberais, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) são criadas as agências reguladoras, tais como a Anatel, Anel, Anac entre outras. Seguindo esse receituário, a justificativa da existência dessas agências poderia ser observada, no fato de que a liberalização dos setores de serviço público de infraestrutura impõe o surgimento de vários riscos e novos problemas, relativos à defesa de um regime concorrencial que, sobretudo, devem garantir que a re-regulamentação promova o máximo de “bem-estar” social, pela geração de eficiência econômica. O que resultaria na configuração de um

Estado concorrencial-regulador relacionado a uma grande mudança de natureza ideológica, funcional e organizacional, em que o mesmo passa de produtor direto de bens e serviços para indutor e regulador do desenvolvimento social, num contexto de substituição das formas de controle burocrático pelas de efetividade da ação governamental.

Com este intuito, passamos a análise de como vem ocorrendo modificação no setor de telecomunicações. Para isto, torna-se necessário um olhar na história da legislação que regulamenta o setor, que, para os objetivos aqui proposto, parte do Código Brasileiro de Telecomunicações de 1962, e se estende até o Decreto nº 4733, sancionado no governo do presidente Lula, que altera a Lei Geral de Telecomunicações herdada do governo de FHC.

2.1 Telecomunicações e o Governo FHC: O Processo de Privatização das Telecomunicações

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

O processo que vai culminar com a privatização do setor de infraestruturas brasileiras começa quando o governo, na década de oitenta do século XX, passa a desenvolver projetos que visam o apoio às firmas nacionais privadas para, depois, limitar a expansão da Empresas Estatais (EEs). A privatização, nesse período, carecia de apoio político e, devido ao nosso histórico de possuir o Estado como principal agente econômico, tornou-se grandes os empecilhos à desestatização.

Após esses passos, começou-se a vender EEs de pequeno porte para, somente depois, partir para as grandes EEs industriais e, finalmente, englobar as empresas de serviços públicos (PINHEIRO; GIAMBIAGI, 2000).

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

No que se refere ao setor de telecomunicações, alguns entraves se colocaram para sua desestatização. Além de mudanças necessárias na Constituição de 1988, a qual mantinha o monopólio da União no setor, havia, segundo Novaes (2000), seis outros passos necessários para que houvesse a privatização, a saber: a) a elaboração de uma nova lei que revisse e redefinisse o papel do Estado no setor; b) o estabelecimento de uma agência reguladora independente e legítima; c) a criação de um ambiente competitivo para a pós-privatização; d) uma revisão nas tarifas; e) o estabelecimento de um modelo capaz de suportar a passagem de um sistema monopolista estatal para o setor privado, protegendo os interesses, por vezes conflitantes, entre o governo e os demais acionistas da Telebrás; e, por fim, f) a preparação e formatação das empresas vinculadas à Telebrás para a privatização (NOVAES, 2000).

2.2 A Emenda Constitucional N° 8

A emenda Constitucional nº 8, aprovada em 5 de agosto de 1995, mudou o Art. 21 da Constituição de 88. Este foi o primeiro passo para a substituição do modelo estatal por outro, na época, propagandeado como mais o ágil e capaz de atender melhor às crescentes demandas do setor privado por serviços especializados e de maior valor agregado. Além disso, o Congresso determinou que o Poder Executivo não poderia mais lançar mão de medidas provisórias para legislar no ínterim, ou seja, o governo deveria submeter um novo código de telecomunicações ao Congresso.

Como não se tinha elaborado um novo código que abarcasse as inovações da emenda nº 8, nesse mesmo período, o então Ministro das Comunicações, Sérgio Motta, enviou ao Congresso uma lei para permitir a imediata abertura do serviço celular, a chamada Lei Mínima (Lei nº 9.295, de 19 de julho de 1996), deixando a proposta mais complexa de mudança do código para depois.

2.3 A Lei Geral de Telecomunicações

A aprovação da Lei Geral de Telecomunicações (LGT) (Lei nº 9.472, de 6 de julho de 1997) marcou a mudança definitiva de postura do Estado brasileiro em relação ao setor de telecomunicações. A nova lei determinava que o Estado deixasse de exercer o papel de provedor dos serviços de telecomunicações e passasse a regulamentar o setor. Os principais pontos da nova lei são: a) a definição do princípio geral que rege os serviços de telecomunicações; b) a criação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel); c) a organização dos serviços de telecomunicações; e d) a reestruturação e privatização do Sistema Telebrás.

Em seu artigo primeiro, a nova lei evidencia a nova função a ser exercida pelo Estado. Assim fica explicitado que “Compete à União, por intermédio do órgão regulador e nos termos das políticas estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, organizar a exploração dos serviços de telecomunicações” (BRASIL, 1997, Art. 1º). Tal artigo demonstra uma mudança de postura por parte do Estado, que, historicamente, se portou como provedor de serviços de telecomunicações e, agora, se coloca como organizador.

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

A organização inclui, entre outros aspectos, o disciplinamento e a fiscalização da execução, comercialização e uso dos serviços e da implantação e funcionamento de redes de telecomunicações, bem como da utilização dos recursos de órbita e espectro de radio frequências (BRASIL, 1997, Parágrafo único do Art. 1º).

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

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

Os serviços de telecomunicações serão organizados com base no princípio da livre, ampla e justa competição entre todas as prestadoras, devendo o Poder Público atuar para propiciá-la, bem como para corrigir os efeitos da competição imperfeita e reprimir as infrações da ordem econômica (BRASIL, 1997, Art. 6º).

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

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

A LGT define o termo telecomunicação como a transmissão, emissão ou recepção, por fio, radioeletricidade, meios ópticos ou qualquer outro processo eletromagnético, de símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza (BRASIL, 1997, §1 do Art. 60).

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

Além disso, o Art. 189 diz que essa reestruturação poderá ocorrer por cisão, fusão, incorporação de empresas, bem como a dissolução de sociedade ou a desativação parcial de seus empreendimentos; e

ainda, a LGT deixar claro, no Art. 193, que a privatização implica na abertura do setor ao mercado competitivo.

A Anatel nasceu sob o signo da privatização e com muito trabalho a ser desenvolvido pela frente, uma vez que é a Agência responsável por ordenar e fazer progredir a nova fase das telecomunicações no Brasil. Como exemplo, temos a elaboração do Plano Geral de Outorgas (aprovado em 2 de abril de 1998) e do Plano Geral de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (aprovado em 15 de maio de 1998); fatores estes que torna mais dinâmico e conturbado as negociações com os diversos agentes envolvidos, pois a nova realidade no setor de telecomunicações é, também, construída pela recém nascida Anatel.

2.4 Telecomunicações e o Governo Lula

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

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

É salutar reafirmar que o Decreto nº 4.733 se constitui na referência central do governo Lula, enquanto instituidor de políticas públicas sociais para o setor de telecomunicações.

Com relação ao mercado e como este deve agir dentro da regulação, é pouca a atenção dada. O principal foco de ação é o cidadão e o desenvolvimento tecnológico e social do país, apenas, com raríssimas exceções, voltam-se políticas explicitamente com cunho mercadológico.

Para implantar as políticas e projetos trazidos com o Decreto nº 4.733, o Artigo 6º busca direcionar as aplicações dos recursos do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações – FUNTTEL –, garantindo, assim, que os recursos deste fundo sejam aplicados nas modificações propostas no mesmo Decreto.

Passado todo o período que cobre o governo Lula (2003-2010), em que entrou em vigor o Decreto nº 4.733, poucas ações foram, de fato, implantadas no que diz respeito aos objetivos e diretrizes propostos. Embora relevantes, as modificações ocorridas no setor de telecomunicações brasileiro vêm ocorrendo de forma lenta e parca.

Entre as conquistas conseguidas com o Decreto, e que já estão em vigor, podemos citar a obrigatoriedade de detalhamento das faturas de Longa Distância Nacional (LDN) e Longa Distância Internacional (LDI). Com relação às faturas locais, que no Decreto governamental previa ônus para o usuário, é de se observar o avanço implementado pela Anatel, quando o Conselho Diretor aprovou a emissão das Faturas Locais sem ônus para o consumidor¹³.

Outra mudança importante que já está em vigor é a portabilidade numérica, a qual, do ponto de vista da competição, pode representar um marco. Por outro lado, políticas importantes para a efetiva universalização dos acessos, e para a viabilização da ampla competição, não foram ainda implementadas pela Anatel. Além disto, a regulamentação do *unbundling*, que culminaria com a inclusão digital, demonstra um longo e vasto caminho a ser percorrido para o alcance dos objetivos propostos no Decreto nº 4.733. Outro elemento importante, e que não foi concretizado, é a separação estrutural (contábil ou não), e que trava o setor de telecomunicações brasileiro¹⁴.

¹³ Relatório da Ouvidoria da Anatel - Junho de 2010

¹⁴ Com respeito ao tratamento diferenciado entre a prestação de serviços de dados e de telefonia fixa.

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

De acordo com o Relatório Global de Tecnologia da Informação, de 2009, o país ocupa atualmente a 61ª posição entre 133 países pesquisados; o Brasil caiu duas posições em relação ao Relatório de 2008 e oito posições em relação ao Relatório de 2007. O estudo é baseado no Índice de Preparo de Rede, cuja pesquisa foi formulada pela renomada escola de negócios INSEAD⁷. Esse índice avalia o grau de desenvolvimento dos países considerando três aspectos principais: a) Infraestrutura de Tecnologias da Informação e Comunicação – TICs oferecida; b) Preparo da sociedade; c) Nível de qualidade dos recursos oferecidos e de uso efetivo dos serviços. Desde 2002, primeiro ano de realização da pesquisa sobre o grau de desenvolvimento das tecnologias da informação, o Brasil perdeu colocações, tanto com relação a novos países que passaram a ser avaliados, quanto para nações que se desenvolveram mais rapidamente. De lá para cá caímos trinta e duas posições¹⁵.

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

Considerações Finais

A partir da implantação do projeto neoliberal no Brasil e no mundo, uma série de consequências podem ser constatadas. De imediato, podemos perceber um processo de reestruturação do Estado e da economia. Obviamente que, em cada local de implantação desse projeto, foram variadas as formas de reação, resistência e formatação do modelo.

No Brasil, segundo a análise de Evelina Dagnino (2004), passamos por uma intensa disputa de projeto político. Se, de um lado, temos um Estado e uma economia que sofreram um processo de reestruturação implantado pelo neoliberalismo, a reação da população brasileira foi oposta no que diz respeito à mudança dos rumos ditados pelas políticas, que teve, no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) o seu auge.

É nesse sentido, ainda de acordo com Dagnino (2004), que foi o eleito o presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2002). O projeto político do governo dos trabalhadores conclamava um pacto nacional, multiclassista e com apelo democrático. Segundo a autora, embora existam disputas de projetos políticos claramente definidos, o que se pode perceber a partir de uma análise dos dois governos é uma confluência perversa da ação do Estado entre os dois projetos.

Com a vitória eleitoral de Luiz Inácio Lula da Silva em 2003, criou-se uma grande expectativa em relação às possibilidades de mudança no setor de telecomunicações, o que, de fato, não ocorreu; pois, se ocorreram mudanças significativas na legislação de telecomunicações no Brasil, isto não foi refletido em nossa realidade prática.

Referências

AGLIETA, Michel. **Regulación y Crisis del Capitalismo**; 5 ed. Madrid – Espana, 1991.

BOLAÑO, César. (Coord.) **Privatização das Telecomunicações na Europa e na América Latina**. Aracaju: EDUFS, 1997.

BOYER, Robert; SAILLARD, Yves (Org.). **Teoria de la Regulación**: estado de los conocimientos. v.1. Buenos Aires: Oficina de Publicaciones, 1996.

¹⁵ Relatório da Ouvidoria da Anatel – junho 2010. Disponível em: <www.anatel.com.br>. Acesso em: 30 julh. 2011.

- COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci**. Um Estudo sobre seu pensamento. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.
- DAGNINO, Evelina. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.
- GRAMSCI, Antonio. **Concepção dialética da história**. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.
- GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel - A Política e o Estado Moderno**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1968.
- JAMBEIRO, Othon. **A TV no Brasil do Século XX**. Salvador: Edufba, 2001.
- ALMEIDA, Jorge. Estado, Hegemonia, Luta de classes e os dez meses do governo Lula. In. **Crítica Social**, nº 3, Rio de Janeiro, novembro de 2003.
- LIMA, Vinício Artur de. Globalização e política de comunicação no Brasil: novos e velhos atores. In. **Revista Brasileira de Comunicação, Arte e Educação**. Ano 1, nº 1, out/dez, 1998.
- MORAES, Denis de. (Org.) **Por uma outra comunicação: mídia, mundialização cultural e poder**. 2. ed. Rio de Janeiro, Record, 2004.
- MITNICK, Barry M. **La Economía Política de la Regulación**. México: Fondo de Cultura Económica, 1989.
- NOGUEIRA, M. A. **As Possibilidades da Política**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- PORTELLI, hugues. **Gramsci e o bloco histórico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- POULANTZAS, Nicos Ar.; SILVEIRA, Paulo. **Poulantzas: sociologia**. São Paulo: Ática, 1984.
- POULANTZAS, Nicos. (Dir.) **Estado em crise**. Rio de Janeiro: Graal, 1977.
- RAMOS, Murilo César. **Às Margens da Estrada do Futuro: Comunicações, Política e Tecnologia**. Brasília: Mimeo, 1996.
- SCHMIDT, Cristiane Alkhimin Junqueira. **Três ensaios sobre concorrência em setores da economia brasileira**. 2005. 176 f. Tese (Doutorado em Economia) – Fundação Getúlio Vargas - Economia, Rio de Janeiro, 2005.
- STEINMO, Sven. Historical institutionalism. In: DELLA PORTA, Donatella; KEATING, Michael. **Approaches and methodologies in the social sciences: a pluralist perspective**. Cambridge: University Press, 2008.
- VINHAES, Elbia. O Novo Papel do Estado nos Setores de Infra-Estrutura: Reflexões sobre Regulação e Regulamentação. In. XXIV ENAMPAD - Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração. **ANAI**S; Florianópolis, 2000.