



Nome: Leal, Sayonara¹ (**Universidade de Brasília-UnB, Faculdade de Comunicação, Programa de Pós-graduação, Brasil**)

Título do *paper*: *A imaginação de um controle público a partir do Regulamento do Setor de Telecomunicações no Brasil: a utilização dos aparatos regulatórios da Agência Nacional de Telecomunicações pelo usuário-cidadão*¹.

O processo de privatização do Sistema de Telecomunicações Brasileiro (STB), em 1995 e a instauração de um novo modo de regulação para o setor está em sintonia com a conjuntura econômica e política internacional, influenciada por fenômenos como globalização, neoliberalismo, expansão de novidades tecnológicas, que se traduzem em tendências do mercado mundial, das quais também decorre a exigência de uma nova regulamentação de setores estratégicos e dos mercados locais.

No Brasil, com a quebra do monopólio estatal no setor de telecomunicações, houve uma reestruturação econômica, estrutural e sobretudo regulatória no STB. 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 nova lei e que fixou uma nova regulamentação para o setor foi, a criação de um órgão regulador setorial, a 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 brutal 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

¹ Mestre em Comunicação pela Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília- UnB, Programa de Pós-graduação e professora do Centro Unificado de Ensino de Brasília- UNICEUB.

¹ Trabalho apresentado no NP10 – Núcleo de Pesquisa Economia Política e Políticas Públicas de Comunicação, XXV Congresso Anual em Ciência da Comunicação, Salvador/BA, 04 e 05. setembro.2002.



Estado e a prática de políticas públicas que orientam o setor compreendem o campo temático no qual este trabalho se configura. Propõe-se aqui um breve 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.

Entendemos as presenças do Estado e da sociedade no processo de reestruturação² do Sistema de Telecomunicações no Brasil fundamentais para a edificação de um modelo que tanto permita níveis de competitividade em condições isonômicas entre as empresas da área de telecomunicações, como a ampliação do acesso indiscriminado da população aos serviços básicos de telecomunicações.

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.

O Estado passa, hoje, em todo mundo, por uma situação contraditória que o leva, a partir do processo de privatização e reformas em seus setores estratégicos, que prestam, inclusive, serviços públicos, a assumir a postura de agente regulador, junto à atuação da Administração Pública indireta, na qual se insere a estrutura das agências reguladoras, em

² 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 de organismos financeiros internacionais, FMI, 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.



defesa dos usuários-cidadãos. O objetivo dessa ação conjunta seria manter o desafio da universalização, qualidade e custos dos serviços e a tarefa de ter acuidade em lidar com os interesses do outro lado da esfera da sociedade civil: a iniciativa privada, que pertence à esfera econômica, muito mais atenta à reprodução das formas capitalistas de se manter um Estado neoliberal.

Estado e Controle Social: uma abordagem histórico-sociológica

O surgimento das agências reguladoras setoriais, embora não seja uma iniciativa recente no história da Administração Pública do Brasil, agora tem se destacado como um dos pontos fundamentais do projeto de reforma do Estado brasileiro. No âmbito desses órgãos, encontramos estruturas como conselhos 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 a partir do setor de telecomunicações no Brasil.

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

1 Trabalho apresentado no NP10 – Núcleo de Pesquisa Economia Política e Políticas Públicas de Comunicação, XXV Congresso Anual em Ciência da Comunicação, Salvador/BA, 04 e 05. setembro.2002.



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, nos termos habermaseanos, 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.

Considera-se que a proposta de consolidação democrática disposta na reforma do Estado brasileiro não é possível sem haver uma reorganização 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, ou seja, 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.

Nesse sentido, a ressalva para a centralização da regulação normativa de serviços públicos não pode ser dada somente pelo Estado, mas, também, pelas forças libertárias da sociedade civil, a iniciativa privada e os cidadãos. A idéia de controle público 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 mais adiante 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.

O sistema de regulação do Setor de Telecomunicações no Brasil: a tradição da não-participação pública

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 da década de 1960, 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 do atual órgão regulador setorial para arbitrar o STB, a 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.

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, centralizado 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 fiscalizatória da Anatel.

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”³

³ Motta, Revista Nacional de Telecomunicações, 1997: 5.

1 Trabalho apresentado no NP10 – Núcleo de Pesquisa Economia Política e Políticas Públicas de Comunicação, XXV Congresso Anual em Ciência da Comunicação, Salvador/BA, 04 e 05. setembro.2002.



A solução encontrada pelo governo foi transformar a Anatel em autarquia especial, vinculada ao Minicom, mas não tão independente do Executivo. O governo federal ficou responsável pelo Plano Geral de Outorgas, 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*”, argumentava Motta⁴.

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 livre arbítrio para planejar e alocar seus recursos sem a interferência direta do governo federal.

A Anatel está essencialmente ligada ao Executivo, a determinação de seus 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 agência 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.

O Regimento Interno⁵ da Agência, que 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

⁴ *Revista Nacional de Telecomunicações*, nº 211, 1997:5.

⁵ 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 pública, nº 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.

1 Trabalho apresentado no NP10 – Núcleo de Pesquisa Economia Política e Políticas Públicas de Comunicação, XXV Congresso Anual em Ciência da Comunicação, Salvador/BA, 04 e 05. setembro.2002.



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 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.

Para gerir o órgão regulador 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 legalidade, finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, impessoabilidade, imparcialidade, igualdade, devido processo legal, publicidade e moralidade*”.⁶

⁶ Revista Nacional de Telecomunicações, n ° 211,1997:13.

¹ Trabalho apresentado no NP10 – Núcleo de Pesquisa Economia Política e Políticas Públicas de Comunicação, XXV Congresso Anual em Ciência da Comunicação, Salvador/BA, 04 e 05. setembro.2002.



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*”⁷

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*”⁸. 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 Anatel⁹.

⁷ Art. 64, inciso II, Idem:13.

⁸ Art. 69, Idem, p 13.

⁹ Mas, 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)

1 Trabalho apresentado no NP10 – Núcleo de Pesquisa Economia Política e Políticas Públicas de Comunicação, XXV Congresso Anual em Ciência da Comunicação, Salvador/BA, 04 e 05. setembro.2002.



Falar de controle público em termos de Comunicações¹⁰ 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, temos subsídios para chegarmos a uma idéia de controle público.

O que tentamos evidenciar no momento é uma determinada facção 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 em alguns instrumentos de participação pública no setor, dispostos no Regulamento de Telecomunicações no Brasil. O mais importante a considerar das instâncias que permitem o controle do cidadão sobre o setor é identificá-las como, potencialmente, 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.

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.

¹⁰ 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 recente, das redes de informática.

¹ Trabalho apresentado no NP10 – Núcleo de Pesquisa Economia Política e Políticas Públicas de Comunicação, XXV Congresso Anual em Ciência da Comunicação, Salvador/BA, 04 e 05. setembro.2002.



Os instrumentos para o exercício do Controle Público no setor de Telecomunicações: as manifestações de usuários-cidadãos em espaços públicos

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 órgão como “instrumentos bidirecionais de diálogo permanente com a sociedade”. São eles: Consulta Pública, Audiência Pública, Sala do Cidadão¹¹, Centro de Atendimento ao Usuário¹², 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 Consultivo¹³ é identificado pela agência como espaço cuja formação é de atores institucionalizados por abrigar entes das esferas legislativa, executiva e civil.

A Anatel ainda se refere como importante espaço de atuação da sociedade em suas atividades, o Comitê para a Universalização dos Serviços de

¹¹A 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.

¹² 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.

¹³ *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 a ela.*



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 de dois instrumentos de participação da sociedade, em especial, não desconsiderando, obviamente, a relevância das demais instâncias de representatividade de interesses públicos: as Consultas Públicas e as Audiências Públicas.

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 de 2001, 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, devem estar 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.

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 a 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.

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.

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.

1-Tabela referente ao material analisado

<i>Audiências Públicas (data do evento)</i>	<i>Consultas Públicas</i>
<i>20/07/2000</i>	<i>241- Proposta de Diretrizes para Implementação do Serviço Móvel Pessoal- SMP</i>
<i>21/02/2000</i>	<i>224- Proposta de Edital de Licitação para Exploração do Serviço Telefônico Fixo Comutado destinado ao uso do Público em geral – STFC</i>
<i>16/12/1999</i>	<i>198- Utilização de Faixas de Frequências para Prestação de Serviços de Comunicações Móveis</i>

1 Trabalho apresentado no NP10 – Núcleo de Pesquisa Economia Política e Políticas Públicas de Comunicação, XXV Congresso Anual em Ciência da Comunicação, Salvador/BA, 04 e 05. setembro.2002.



INTERCOM – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação
 XXV Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação – Salvador/BA – 1 a 5 Set 2002

	<i>Terrestres</i>
<i>24/03/1998</i>	<i>14-Modelos de Contrato de Concessões para prestação do STFC</i>
<i>29/05/2001</i>	<i>291- Utilização da Tecnologia Digital na Transmissão Terrestre de Televisão</i>
<i>24/02/2000</i>	<i>Esclarecimentos relativos à legislação do setor de telecomunicações</i>
<i>02/03/1999</i>	<i>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	Total de Consultas Públicas: 05

Elaboração própria

2-Tabela que mostra a participação de representantes de diferentes públicos nas Consultas Públicas selecionadas

<i>Lista de Consultas Públicas</i>	<i>Público – estatal</i>	<i>Público-mercado (empresas privadas)</i>	<i>Público-usuário/cidadão</i>	<i>Órgãos representantes de classe</i>
<i>241- Proposta de Diretrizes para Implementação do Serviço Móvel Pessoal- SMP</i>	5	25	-	5
<i>224- Proposta de Edital de Licitação para Exploração do Serviço Telefônico Fixo Comutado destinado ao uso do Público em geral – STFC</i>	-	10	8	2
<i>198- Utilização de Faixas de Freqüências para Prestação de Serviços de Comunicações Móveis Terrestres</i>	2	58	-	1
<i>14-Modelos de Contrato de</i>	5	96	4	4

1 Trabalho apresentado no NP10 – Núcleo de Pesquisa Economia Política e Políticas Públicas de Comunicação, XXV Congresso Anual em Ciência da Comunicação, Salvador/BA, 04 e 05. setembro.2002.



INTERCOM – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação
 XXV Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação – Salvador/BA – 1 a 5 Set 2002

<i>Concessões para prestação do STFC</i>				
<i>291- Utilização da Tecnologia Digital na Transmissão Terrestre de Televisão</i>	<i>4</i>	<i>23</i>	<i>12</i>	<i>8</i>

Elaboração própria

3-Tabela que mostra a manifestação de representantes de diferentes públicos nas Audiências Públicas selecionadas

<i>Lista de Audiências Públicas</i>	<i>Público – estatal</i>	<i>Público-mercado (empresas privadas)</i>	<i>Público-usuário/cidadão</i>	<i>Órgãos representantes de classe</i>
<i>241- Proposta de Diretrizes para Implementação do Serviço Móvel Pessoal- SMP</i>	<i>4</i>	<i>223</i>	<i>-</i>	<i>1</i>
<i>224- Proposta de Edital de Licitação para Exploração do Serviço Telefônico Fixo Comutado destinado ao uso do Público em geral – STFC</i>	<i>-</i>	<i>10</i>	<i>4</i>	<i>-</i>
<i>198- Utilização de Faixas de Frequências para Prestação de Serviços de Comunicações Móveis Terrestres</i>	<i>2</i>	<i>58</i>	<i>-</i>	<i>1</i>
<i>14-Modelos de Contrato de Concessões para prestação do STFC</i>	<i>-</i>	<i>22</i>	<i>2</i>	<i>-</i>
<i>291- Utilização da Tecnologia Digital na Transmissão</i>	<i>6</i>	<i>14</i>	<i>2</i>	<i>10</i>

1 Trabalho apresentado no NP10 – Núcleo de Pesquisa Economia Política e Políticas Públicas de Comunicação, XXV Congresso Anual em Ciência da Comunicação, Salvador/BA, 04 e 05. setembro.2002.



INTERCOM – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação
XXV Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação – Salvador/BA – 1 a 5 Set 2002

<i>Terrestre de Televisão</i>				
<i>Esclarecimentos relativos à legislação do setor de telecomunicações</i>	-	8	1	-
<i>Designação de Código de Seleção de Prestadora de Serviço Telefônico Fixo Comutado Designado ao uso do público em geral – STFC</i>	1	22	20	-

Elaboração própria

Como vimos, brevemente, acima, a partir das tabelas 1, 2 e 3 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. 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 a inserção massissa 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 o auspício da agência reguladoras. Desse universo tem-se: 14 bancos, 64 operadoras de telecomunicações, 30 empresas de teleequipamentos, 24 consultorias, 20 escritórios de advocacia e 14 empresas de radiodifusão. Em relação aos demais atores,

1 Trabalho apresentado no NP10 – Núcleo de Pesquisa Economia Política e Políticas Públicas de Comunicação, XXV Congresso Anual em Ciência da Comunicação, Salvador/BA, 04 e 05. setembro.2002.



relacionamos, 53 usuários-cidadãos, cinco associações de classe e 28 representantes do público estatal.

Conclusão

Historicamente, na trajetória de institucionalização das Comunicações no Brasil nunca houve 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 temos, 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, constatamos que esses espaços definidos, neste texto, como âmbitos de atuação cidadã, são, fundamentalmente, povoados por grupos de interesse que representam a lógica dos interesse 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 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 tem 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 as 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 grande preocupação nossa 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.”*¹⁴

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.

BIBLIOGRAFIA:

- AGUILLAR, Fernando Herren (1999). *Controle Social de Serviços Públicos*, São Paulo: Max Limonad.
- 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.
- BAUMAN, Zygmunt. *Em busca da política*, Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.
- BOBBIO, Norberto (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 w GENTILI, Pablo (orgs). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*, Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- 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.
- CASTELLS, Manuel. *O poder da Identidade*, v. 2, São Paulo: Paz e Terra, 1999.

¹⁴ Aguillar, 2000:253.



INTERCOM – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação
XXV Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação – Salvador/BA – 1 a 5 Set 2002

- 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.
- DUPAS, Gilberto. *Economia global e exclusão social: pobreza, emprego, Estado e o futuro do Capitalismo*, São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- GRAU, Nuria e PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *O público não estatal na reforma do Estado*, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- FERNANDES, Rubem César (1994). *Privado porém público: terceiro setor na América Latina*, Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- SADER, Emir e GENTILI, Pablo (orgs) (1995). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*, Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- SANTOS, Boaventura (1997). *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*, São Paulo: Cortez.
- SORJ, Bernardo. *A nova Sociedade Brasileira*, Rio de Janeiro: Zahar, 2000.
- 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.
- ____ (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.
- 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.
- 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 réglementation”, Bruxelles.
- COUTINHO, Luciano, CASSIOLATO, José Eduardo e SILVA, Ana Lúcia G. da (orgs) (1995). *Telecomunicações, Globalização e Competitividade*, Campinas, São Paulo: Papirus, 1995.
- DONAHUE, John D. (1992). *Privatização: fins públicos e meios privados*, São Paulo: Paz e Terra.
- 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.
- 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.
- 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.
- MAHONEY, Eileen (1997). “A Política em Telecomunicações”, em *Privatização das Telecomunicações na Europa e na América Latina*, Aracaju-SE: EDUFS.
- 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.



INTERCOM – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação
XXV Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação – Salvador/BA – 1 a 5 Set 2002

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.

____ (1999). “As políticas nacionais de Comunicação e a crise dos paradigmas”, Faculdade de Comunicação/UnB, Brasília, mimeo.

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.

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.

Legislação e demais Documentos:

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (1997). “Resolução nº 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 nº73, de 25 de novembro)”, em anatel@gov.br/biblioteca, Brasília - DF.

____ (1999). “Regimento Interno da Agência Nacional de Telecomunicações”, Resolução n. 197, de 16 de dezembro de 1999.