

# As conseqüências da indefinição do marco regulatório brasileiro: as reuniões do Conselho Consultivo da Anatel no período 1998–2003\*

Flávio Ramos\*\*

## Introdução

Em 1995, foram criadas as agências regulatórias no País, dotadas, pelo menos em sua concepção primeira, de autonomia para atuarem como agências executivas. O grande e principal questionamento no que diz respeito às agências regulatórias brasileiras é a insatisfatória responsabilização pública desses atores. Afinal, inexistente qualquer procedimento democrático para que as ações regulatórias sejam objeto de controle social. Um outro aspecto importante registrado é a possibilidade de as agências regulatórias serem “capturadas” pelas empresas que supostamente regulam. Igual curiosidade reside no fato de que as agências de regulação não estão subordinadas ao executivo federal. Esses atores emergem com significativo grau de autonomia e poderiam, em princípio, apresentar um déficit de responsabilidade pública em função das ações regulatórias, pois as agências deliberam, em última instância, sobre Políticas Públicas (Melo, 2001, p. 61).

Boschi e Lima (2002, p. 230) chamam a atenção para a “[...] ambigüidade da definição jurídica desses atores que garante

---

\* Este artigo é uma síntese de trabalho apresentado na VII Semana de Estudos Sociais e Políticos, promovida pelos Cursos de Ciências Sociais e de Ciência Política da Universidade do Vale do Itajaí/Univali, realizada em novembro de 2003, e um resumo de um dos capítulos da tese de doutorado do autor, em desenvolvimento, sob a orientação do prof. dr. Ricardo Silva.

\*\* Flávio Ramos é doutorando em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e professor da Universidade do Vale do Itajaí – Univali.

mecanismos de independência às agências, mas as vincula estruturalmente ao aparelho do Executivo”. É uma situação atípica, pois as agências não estão no organograma do Executivo, mas mantêm vínculos com o Estado. Os orçamentos das agências, por exemplo, são elaborados e aprovados pelos Ministérios.

E a quem então as agências prestam contas? Em princípio, os vínculos institucionais das agências são com os Ministérios correspondentes. No entanto, é o Senado Federal que aprova as nomeações feitas pelo Executivo. Além disso, cabe ao Parlamento fiscalizar as agências regulatórias pelo Sistema de Comissões do Congresso Nacional, bem como pelo Tribunal de Contas da União<sup>1</sup>. São flagrantes a indefinição e a sobreposição de responsabilidades sobre a atuação das agências. E como não há clareza sobre a ação fiscalizatória, o risco de se criar um vácuo de responsabilização é acentuado. Esses novos atores políticos, supostamente controladores das políticas governamentais, não seriam, por sua vez, exatamente controlados por ninguém<sup>2</sup>. As agências são controladas, no caso brasileiro, em última instância, pelo Legislativo, mas a partir de um confuso desenho institucional.

Para que possamos, então, investigar com mais cuidado as especificidades da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, adotamos, neste artigo, uma abordagem metodológica caracterizada como descritivo-qualitativa, tendo como base a análise documental das Atas do Conselho Consultivo da Agência no período 1998–2003, buscando descrever as contradições da Agência no que diz respeito a uma possível identidade organizacional, ou a falta desta, a partir da perspectiva dos membros do Conselho Consultivo. Entendemos que o material pesquisado poderá proporcionar importantes subsídios para compreendermos, a partir dos ambíguos discursos dos conselheiros da Agência, a tentativa

<sup>1</sup> Para um melhor detalhamento, ver Boschi e Lima (2002, p. 236-237).

<sup>2</sup> Encontramos na literatura de língua inglesa a expressão *unchecked checkers*, que significa instâncias controladoras que não são controladas. Ver Przeworsky (1999, p. 330).

da Anatel, até então frustrada, de consolidar uma identidade própria. Buscamos, desta forma, analisar fenômenos vinculados à estrutura organizacional da Anatel, com cortes longitudinais e transversais, ou seja, estudando o fenômeno ao longo do tempo, mas com foco em alguns momentos específicos, com destaque para incidentes críticos (Vieira e Zouain, 2004). Além dos documentos utilizados (Atas do Conselho), desenvolvemos uma reflexão pluralística, proporcionando novas alternativas de pesquisa qualitativa, indo além dos instrumentos tradicionais de coleta de dados (PECI, 2004) e fugindo das abordagens funcionalistas bastante comuns em estudos organizacionais.

## 1 O desenho inacabado do marco regulatório no Brasil

Privatizações, endividamento público, a suposta ineficácia da burocracia brasileira e um novo contexto da economia internacional proporcionaram os principais argumentos para que o debate em torno da Reforma do Estado ganhasse consistência no Brasil no início da década de 1990. Havia, portanto, um clima propício para que se estabelecesse um debate não somente ligado aos aspectos relacionados aos serviços prestados pelo Estado, como também se apresentava a necessidade de uma abertura econômica sem precedentes, para que o setor privado nacional, pressionado pela concorrência internacional, desenvolvesse produtos de qualidade e competitivos em escala global.

Globalização, reformas, competitividade foram os temas que nortearam as ações governamentais no início da última década do século XX no Brasil, a partir do governo Fernando Collor de Mello. Esta nova perspectiva se concretizou, no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1994-1998), na Reforma Gerencial do Estado, coordenada pelo ministro Luiz Carlos Bresser Pereira. A grande expectativa e, por que não dizer, curiosidade dos analistas políticos gerada em torno dessas reformas, uma verdadeira reconfiguração do espaço público brasileiro, residia na tradição intervencionista do Executivo brasileiro. Afinal, a partir da década de 1930, sempre convivemos com forte cultura estatal, em que todos os programas desenvolvimentistas obtive-

ram a chancela do Estado<sup>3</sup>. A descentralização e o redirecionamento de um modelo centralizado no Estado para outro, com foco no mercado, alterariam substancialmente as relações de poder e os padrões entre o público e o privado no Brasil<sup>4</sup>.

Iniciativas na busca de um novo perfil, dinâmico, ágil, flexível e eficaz para o Estado formaram a base para que uma cultura burocrática cedesse espaço para uma cultura gerencial, guardadas as diferenças, pelos modelos de gestão do setor privado da economia. Pelo menos essa era a intenção, influenciada, evidentemente, pelo discurso hegemônico do neoliberalismo.

A centralidade das reformas teve como foco a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE em 1995. No entanto, curiosamente, a partir do momento em que se estabeleceram as bases para a Reforma, em 1998, o MARE deixou de existir, quando foi integrado ao Ministério do Planejamento, que passou a ser denominado Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

As reformas tinham como base uma divisão entre o que seriam os serviços exclusivos e não exclusivos do Estado. Entre os primeiros, estariam as Forças Armadas, a polícia e as agências de tributação, no caso funções tradicionais do Estado (Bresser Pereira, 2001). Teríamos, ainda, como serviços exclusivos do Estado, embora com características diferentes, as organizações às quais o Parlamento delega poderes como, por exemplo, as agências regulatórias, as agências de fomento e outras formas de or-

---

<sup>3</sup> Sobre este assunto, ver Boschi (2002) e SILVA (2004).

<sup>4</sup> Não entendemos o mercado como uma esfera dissociada da sociedade. Nossa compreensão é muito próxima de autores da Nova Sociologia Econômica (NSE), como Granovetter (1985), que contempla as relações sociais como essenciais na configuração do mercado (inserção social de mercado), Zelizer (1988), quando utiliza o conceito de mercados múltiplos como uma alternativa ao modelo neoclássico do mercado, ressaltando os diversos cenários culturais e sociais que envolvem as relações de consumo, produção e trocas, Fligstein (1996), para quem o papel do Estado se torna cada vez mais essencial para a existência do mercado, tornando-se um dos atores mais importantes nos arranjos institucionais, além da contribuição recente, no Brasil, de autores como Kirschner e Monteiro (2002), Raud (2005), e Serva e Andion (2004).

ganizações voltadas ao controle dos serviços de educação, saúde e cultura, bem como agência de seguridade social básica. Os serviços não exclusivos, por sua vez, seriam os providos pelo Estado, mas que podem ser igualmente ofertados pelo setor privado ou público não estatal, como os serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica<sup>5</sup>. Para esses serviços considerados não exclusivos, a concepção residiria no estabelecimento de parcerias com a sociedade, com o objetivo de que organizações de Direito Privado pudessem exercer serviços de utilidade pública, anteriormente oferecidos pelo Estado. Os subsídios, financiamentos ou apoio do Estado não estariam descartados. O aspecto fundamental nas transformações desses serviços é que passariam da esfera estatal para o controle público (Bresser Pereira, 2001). O resultado de todo esse processo seria a emergência de três diferentes instituições governamentais. As primeiras seriam as agências regulatórias, com autonomia suficiente para regulamentar sobre setores diversos, como comunicações, energia elétrica, transportes etc. As segundas instituições emergentes seriam as agências executivas, como as agências de fomento, ligadas diretamente ao Estado. E a terceira forma seriam as organizações sociais, extremamente descentralizadas, cujas estruturas organizacionais disporiam de espécies de conselhos de administração, representados por membros do Estado e da sociedade, pois estariam previstos, nestas parcerias, contratos de gestão que envolveriam, em alguns casos, subsídios por parte do Estado (Bresser Pereira, 2001).

A criação das agências regulatórias, dotadas, pelo menos em sua concepção primeira, de autonomia para atuarem como agências executivas, não foi uma idéia original ou inédita. Ao longo da história, conhecemos outras formas de regulação, como as leis antitrustes no século XIX e, principalmente, as políticas do welfare-state a partir de meados da década de 1930, mas não existe, como nunca existiu, uma única forma de ação regulatória.

<sup>5</sup> O projeto das parcerias público-privadas, destinado a obras de infra-estrutura e aprovado pelo Congresso brasileiro em dezembro de 2004, amplia esse entendimento sobre o papel do Estado brasileiro pós-reformas.

Segundo Melo (2001), na atualidade, quatro seriam as formas de ação regulatória por parte do Estado. A primeira dessas formas seria a propriedade pública de empresas, as conhecidas “estatais”, que predominou nos países ocidentais a partir do término da 2ª Guerra Mundial. A segunda forma seria o exercício das atividades regulatórias realizado diretamente por órgãos da administração pública. Esses órgãos fariam parte dos governos e atenderiam diretamente os governantes, caracterizando-se por responderem hierarquicamente ao Executivo, sem intermediários. A terceira forma seria traduzida em instrumentos de auto-regulação, pouco conhecidos no Brasil. Finalmente, a última forma diz respeito às agências regulatórias, baseada na regulação pública com regimes de propriedade privada. Embora as agências regulatórias tenham como origem os EUA, a experiência foi multiplicada em diversos países, inclusive no Brasil, embora não exista exatamente um padrão mundial de ações regulatórias. Na Europa, as agências detêm menos poder do que nos Estados Unidos, pois a influência do welfare-state ainda é bastante significativa. Mas não há como definir um padrão regulatório europeu. Inglaterra e Alemanha, por exemplo, estão em planos opostos. Enquanto o modelo inglês guarda semelhanças com o norte-americano, o da Alemanha caracteriza-se como o que menos delega poder às agências regulatórias.

O programa de privatizações no Brasil, no início da década de 90, portanto, preparou o terreno para que as agências regulatórias fossem criadas na segunda metade da mesma década, quando ocorreram as implementações pioneiras Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, a Agência Nacional do Petróleo – ANP e a Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> A seqüência da criação das principais agências tem a seguinte ordem: Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel, em 1996; Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel e Agência Nacional do Petróleo – ANP, em 1997; Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVS em 1999; Agência Nacional de Saúde – ANS e Agência Nacional das Águas – ANA em 2000; Agência Nacional de Transporte Terrestre – ANTT, Agência Nacional de Transporte Aquaviário – Antaq, Agência Nacional de Cinema – Ancine, Agência de Desenvolvimento da Amazônia – ADA, Agência de Desenvolvimento do Nordeste – Adene, em 2002.

O marco regulatório no Brasil, no entanto, ainda não estava suficientemente nítido. Se havia indefinições desde a criação das agências de regulação, a nebulosidade em torno delas se acentuou a partir do governo petista. Divergências e desentendimentos no início do governo, em 2003, trouxeram ainda mais indefinições ao marco regulatório no País. Poucos dias antes de assumirem o cargo, em 1º de janeiro de 2003, integrantes do novo governo demonstraram incertezas sobre o futuro da relação entre Estado e agências, considerando-as como atores fora do âmbito da esfera estatal<sup>7</sup>. A preocupação não era apenas registrada no âmbito do novo governo, mas igualmente demonstrada pelos executivos das agências regulatórias. As agências, ao serem questionadas, reagiram imediatamente com matérias e artigos nos principais jornais do País<sup>8</sup>.

A ANP e a Aneel, por exemplo, sofreram pressões do Executivo federal, em especial do Ministério de Minas e Energia, em choque com as agências, a partir das declarações explícitas de membros do governo sobre a necessidade de as agências executarem exclusivamente o que os Ministérios decidirem<sup>9</sup>.

O ápice dessas divergências ocorreu quando o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, declarou, em almoço com líderes dos partidos que formavam a base aliada do governo, que “terceirizaram o poder político no Brasil”, defendendo uma revisão do pa-

<sup>7</sup> A então futura ministra das Minas e Energia, Dilma Rousseff, afirmou categoricamente que traçar políticas é função do Estado, e não das agências, e classificou de “seríssimos” os problemas advindos das relações entre ministérios e agências, registrando que, sobretudo na área de energia, há uma imensa instabilidade, imprecisão e lacunas. Cf. “Futura Ministra quer mudar Aneel e Anatel” *O Estado de S. Paulo*, 30. jan. 2002.

<sup>8</sup> Com apenas seis dias do governo Lula, Júlio Colombi, diretor da ANP, em artigo assinado, ocupou espaço na mídia justificando a missão das agências regulatórias ressaltando que, se “[...] for para as agências perderem autonomia, melhor seria fechá-las”. O mesmo diretor ressaltou a independência das agências, afirmando que não pertencem ao governo, mas ao Estado, e que esses atores seriam, respeitando-se as devidas proporções, instituições semelhantes ao Tribunal de Contas, citando a divisão dos poderes. “Qual o futuro das agências reguladoras” *O Estado de S. Paulo*, 6. jan. 2002.

<sup>9</sup> Sobre este momento, ver “Agências devem perder seu poder” (*Folha de S. Paulo*, 7. jan. 2003).

pel das agências reguladoras e das relações destas com os diferentes Ministérios. No mesmo dia, o líder do governo no Senado afirmou que “[...] as agências estariam normatizando ações sem competência para isso [...]”, e o líder de um outro partido aliado completou ressaltando de que as agências estariam “acima da lei”, configurando “[...] um poder paralelo e o Congresso não tem competência regimental para convocar seus presidentes”<sup>10</sup>.

Alguns dos principais jornais<sup>11</sup> do País noticiaram um desabafo do presidente em que este afirmou que ficava sabendo dos aumentos das tarifas de telefone e energia pelos jornais. A intenção do governo, naquele momento, era limitar as ações regulatórias exclusivamente à fiscalização, reconduzindo para o Executivo as iniciativas de planejamento e formulação de políticas públicas. Dois dias depois desse desabafo, o presidente entregou solenemente ao Congresso Nacional importante documento em que criticava a elaboração de políticas públicas por parte das agências regulatórias<sup>12</sup>.

Ao modelo de telecomunicações, afirmando que havia uma situação de monopólio no setor de telefonia fixa no País, causando mal-estar nas principais operadoras<sup>13</sup>.

A irritação aumentou, porque no mesmo período das críticas ministeriais a Telefônica apresentou seu balanço contábil e de operações, registrando um prejuízo líquido de US\$ 6 bilhões, em 2002, em seus investimentos globais. O curioso é que no Brasil, apesar das justificativas sobre eventuais contratemplos, o grupo espanhol obteve lucro de R\$ 1 bilhão<sup>14</sup>.

<sup>10</sup> Declarações públicas de Aloísio Mercadante, líder do governo no Senado, e Roberto Jefferson, líder no PTB na Câmara dos Deputados. “Lula quer rever o papel das agências reguladoras”. **O Estado de S. Paulo**, 20. fev. 2003.

<sup>11</sup> **Jornal do Brasil**, **O Estado de São Paulo** e **Folha de São Paulo**, edições de 20. fev. 2003.

<sup>12</sup> O presidente Lula referia-se particularmente à Anatel.

<sup>13</sup> Miro Teixeira, então ministro das Comunicações, criticou publicamente as três grandes operadoras de telefonia fixa no País. “Miro diz que há monopólio na telefonia”. **Folha de S. Paulo**, 28. fev. 2003.

<sup>14</sup> “Prejuízo da Telefônica em 2002 é record e atinge US\$ 6 bilhões” **Folha de S. Paulo**, 28. fev. 2003.



As agências regulatórias, em função das freqüentes polêmicas que envolveram governo, reguladoras e reguladas, motivou o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – IDEC a realizar pesquisa para avaliar o desempenho de parte das agências regulatórias<sup>15</sup>. Em uma escala de 1 a 10, a nota média foi 4,2. Na Anatel, as multas irrisórias aplicadas por descumprimento de cláusulas de contrato, processos administrativos lentos, critérios para reajustes de assinaturas que desfavorecem o consumidor e a inclusão de inadimplentes em cadastros que restringem o crédito ganharam destaque como os principais problemas. Na Aneel, houve críticas similares, como a falta de “punição” às empresas reguladas, o corte dos serviços aos inadimplentes e a passividade diante dos aumentos constantes de tarifas<sup>16</sup>. Uma das principais preocupações da pesquisa do IDEC foi identificar a existência ou não de canais de comunicação para os consumidores participarem das decisões e do controle das agências, integrando conselhos e diretorias das reguladoras. O IDEC, na conclusão da pesquisa, propõe que seja criado um sistema nacional de defesa do consumidor na área de serviços públicos.

O modelo institucional das agências continuou a ser questionado. Em jantar promovido pela Câmara de Comércio de Milão, em homenagem ao então ministro de Planejamento, Guido Mantega, em março de 2003, empresários italianos demonstraram preocupação quanto às críticas crescentes do governo federal ao modelo regulatório brasileiro, pois desta forma causam insegurança para o investidor externo.

A indefinição do governo diante do papel das agências regulatórias criou, inevitavelmente, desinformação. As críticas e declarações públicas de ministros e assessores qualificados sinalizavam, efetivamente, o desejo de o governo mudar o modelo regulatório. Mas as críticas eram ainda pouco fundamentadas, ou

<sup>15</sup> Foram avaliadas as seguintes agências: Anatel, Aneel, ANS, Anvisa, Banco Central, INMETRO e secretaria de Defesa Agropecuária.

<sup>16</sup> Sobre um detalhamento melhor sobre a pesquisa, ver ampla matéria na **Folha de S. Paulo**, 12. mar. 2003.

seja, não eram suficientemente esclarecedoras para identificar com precisão em que e como as agências estariam excedendo os limites legais de suas atribuições<sup>17</sup>.

A primeira investida objetiva do governo federal para limitar as ações das agências de regulação veio do Ministério das Comunicações, com o Decreto n. 4.635/03, que definiu poderes à Secretaria de Telecomunicações para supervisionar a Anatel. Mas esta iniciativa ainda era uma ação isolada. O governo não tinha, com menos de meses de gestão, informações suficientes para intervenções mais abrangentes para mudar o padrão regulatório no Brasil.

A pressão do governo federal sobre as agências cresceu de tal maneira que representantes destas chegaram a expressar insatisfação pública em evento realizado na Federação das Indústrias de São Paulo – Fiesp<sup>18</sup>. A preocupação girava em torno de um possível e eminente esvaziamento do poder das agências por parte do novo governo. Nesse ato, a Associação Brasileira das Agências de Regulação – ABAR<sup>19</sup> ocupou espaço importante no confronto com o governo federal, ressaltando a autonomia como pressuposto básico para o funcionamento das agências. Empresários de grupos transnacionais manifestaram solidariedade às agências, criticando o clima de desentendimento entre o governo e elas, o que poderia ocasionar fuga dos investidores externos<sup>20</sup>.

A mobilização das agências tinha alvo certo. Afinal, era de conhecimento delas que o Executivo federal, naquele mo-

---

<sup>17</sup> David Zylbersztajn, ex-diretor da ANP, sintetizou este momento: “O Governo está atirando primeiro e perguntando depois”. “Regulagem das agências confundido governo”. **Folha de S. Paulo**, 24. mar. 2003.

<sup>18</sup> Sobre este assunto, ver “Agências fazem ato contra o governo”. **Folha de S. Paulo**, 06. mai. 2003.

<sup>19</sup> A ABAR representa atualmente mais de vinte agências reguladoras, federais e estaduais.

<sup>20</sup> Críticas públicas emitidas por Hernann Wever, presidente do Conselho da Siemens. Após esses comentários, o presidente do Instituto Roberto Simonsen, Ruy Altenfelder, reforçou as críticas afirmando que as agências “foram criadas para servir ao Estado e não ao governo”. Horácio Lafer Piva, então presidente da FIESP, não se omitiu nas críticas, manifestando integral apoio às agências. “Agências fazem ato contra o governo”. **Folha de S. Paulo**, 06. mai. 2003.

mento, elaborava um projeto de lei para redefinir o conceito das agências reguladoras.

As pressões exercidas pelas agências, no entanto, fizeram o governo federal retroceder alguns passos e administrar com mais cautela as mudanças do marco regulatório no País. O ímpeto inicial do governo pareceu diminuir diante dos *lobbies* exercidos sistematicamente. Medidas para um melhor controle sobre as tarifas do setor de telecomunicações sofreram um recuo momentâneo, pois o modelo de tarifas permaneceu com a Anatel apesar dos esforços do ministro das Comunicações em exigir medidas mais rígidas sobre a agência<sup>21</sup>.

Em setembro de 2003, portanto, o governo brasileiro encaminhou ao Congresso o projeto com as reformulações pretendidas. Para surpresa de muitos, as principais atribuições das agências foram mantidas. O documento-base, intitulado “Análise e avaliação do papel das agências regulatórias”, desenvolvido pelo governo federal, serviria de apoio para a elaboração do projeto de lei. O documento previa a não coincidência do mandato dos diretores das agências com o mandato presidencial e que os atuais dirigentes seriam mantidos. Na essência, a missão das agências permaneceu, ou seja, implementar e fiscalizar as ações das empresas reguladas.

Apesar de o documento manter, na essência, a filosofia de atuação das agências, as reações foram diversas<sup>22</sup>. As maiores críticas residiam na transferência do poder de outorga para os Ministérios e na possível perda de autonomia desses novos atores políticos<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> “Lula recua, e Anatel tem espaço ampliado”. *Folha de S. Paulo*, 13. jun. 2003.

<sup>22</sup> A grande imprensa refletia essa diversidade de análises. A *Folha de S. Paulo*, edição de 8. set. 2003, apresenta matéria com o título “Governo decide manter papel das agências”. Por sua vez, curiosamente, o Estado de São Paulo apresenta manchete antagonica em sua edição de 24. set. 2003, abrindo matéria com o título “Proposta do governo esvazia poder das agências”.

<sup>23</sup> Renato Navarro Guerreiro, ex-presidente da Anatel, afirmou serem um retrocesso os textos elaborados pelo governo, declarando que os dirigentes das agências passariam a ser tutelados pelo Executivo Federal. O advogado Floriano de Azevedo Marques, um dos integrantes da equipe que elaborou o marco regulatório das telecomunicações no Brasil, ressaltou que o ante projeto é contrário à concepção do modelo de agência. Carlos Sundfeld, professor da PUC-SP, que participou da

Os argumentos em favor da manutenção da concepção básica da criação das agências reforçavam a idéia central de que esses atores seriam órgãos vinculados ao Estado, e não ao governo, e a subordinação delas mesmas aos Ministérios das respectivas áreas de atuação iria desvirtuar o papel da regulação no Brasil.

Em abril de 2004, o cenário era bem diferente ao contexto do início da gestão petista. Para surpresa de muitos, o recuo foi do governo federal. Um projeto de lei foi encaminhado ao Parlamento brasileiro com novas propostas para as agências de regulação. A surpresa residiu no fato de que, na essência, o modelo sofreria poucas alterações. Em abril de 2005, o projeto ainda não tinha sido votado no Congresso brasileiro. As indefinições permaneciam evidentes.

## **2 As reuniões do Conselho Consultivo como reflexo da falta de identidade da Anatel – Os resultados da pesquisa**

A Lei 9.472, de 16 de julho de 1997, denominada Lei Geral de Telecomunicações, revogou o Código Brasileiro de Telecomunicações, em vigência desde 1962 e, entre outras definições, criou a Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel. Esta se instala em Brasília em 5 de novembro de 1997<sup>24</sup>, como órgão integrante da Administração Pública Federal, criada sob a forma de autarquia especial, vinculada ao Ministério das Comunicações. Independência administrativa e ausência de subordinação hierárquica foram as condições básicas estabelecidas para o funcionamento da Agência.

Na estrutura organizacional da Anatel, encontramos um Conselho Diretor e um Conselho Consultivo, constituídos como órgãos superiores. Como unidades de gestão, a Anatel dispõe

---

equipe que elaborou a Lei Geral de Telecomunicações – LGT, afirmou que a existência das agências deixa de ter sentido e que os investidores aumentarão seus preços em função de novos riscos. “Projeto é um retrocesso, afirma Guerreiro”. *O Estado de S. Paulo*, 24. abr. 2003.

<sup>24</sup> A sede da Anatel em Brasília foi adquirida da Telebrás e está localizada no Setor de Autarquias Sul, Quadra 6, blocos E e H.

da Presidência Executiva, Corregedoria, Superintendências, Ouvidoria e diversos comitês.

O Conselho Consultivo, por sua vez, é um órgão colegiado, composto por membros, nomeados pelo presidente da República, com o objetivo de representar a sociedade. A distribuição dessa representatividade obedece aos seguintes critérios de indicação: dois conselheiros pelo Senado, dois conselheiros pela Câmara dos Deputados, dois pelo Poder Executivo, dois pelas entidades representativas dos usuários, dois pelas prestadoras de serviços de telecomunicações e dois por entidades representativas da sociedade. Os próprios membros do Conselho escolhem seu presidente, com mandato de um ano.

As normas elaboradas pela Anatel precisam ser submetidas à consulta pública, e as sessões do Conselho Diretor são igualmente públicas. As atas das reuniões dos Conselhos (Consultivo e Diretivo) estão disponibilizadas ao público na Biblioteca da Agência, bem como por meios eletrônicos. Essas atas, em nosso ponto de vista, proporcionam uma rara oportunidade para investigarmos as ações da Anatel a partir da postura comunicativa de seus conselheiros, numa perspectiva única e abrangente sobre os bastidores das iniciativas da Agência<sup>25</sup>.

A primeira reunião do Conselho Consultivo ocorreu em fevereiro de 1998. Aspectos formais proporcionaram a tônica desse primeiro encontro. Termos de posse, boas-vindas, enfim, o ritual característico exigido. As primeiras reuniões, na essência, constituíram um fórum para os Conselheiros analisarem o Plano Geral de Outorgas. Um curioso incidente parecia sinalizar algum desprestígio para o recém-criado conselho. O Plano Geral de Metas teria chegado ao Conselho Consultivo com um prazo máximo de 15 (quinze) dias para análise, sem os comentários às sugestões apresentadas na Consulta Pública, anteriormente realizada. Di-

---

<sup>25</sup> A partir deste momento, analisaremos diversas atas do Conselho Consultivo. Para não repetir citações e/ou referências sobre sua disponibilidade no site da Anatel, informamos que todos esses documentos estão disponibilizados na *homepage* [www.anatel.gov.br/conselho](http://www.anatel.gov.br/conselho).

versos conselheiros<sup>26</sup> formalizaram sugestões para que o Plano fosse analisado em outra oportunidade, no que foram atendidos. O Plano Geral de Metas, peça importante para análise das ações futuras da Agência, contempla, pelo menos ao nível discursivo, metas de alcance social, como o direito de acesso de toda a pessoa ou instituição, independente de sua condição socioeconômica, ao Serviço Fixo Comutado destinado ao uso do público em geral, bem como condições de acesso ao serviço para deficientes auditivos e da fala, desde que disponham dos aparelhos necessários à respectiva utilização. Áreas de urbanização precária foram igualmente objeto de preocupação, principalmente no que diz respeito à questão da distribuição de telefones públicos por número de habitantes<sup>27</sup>. Serviços de emergência precisariam igualmente dispor de gratuidade obrigatória e, tendo como base os princípios sociais fundamentais da Lei Geral de Telecomunicações, palavras ou pequenas citações como “benefício da população brasileira”, “desenvolvimento do setor de telecomunicações harmônico com as metas de desenvolvimento social do País”, “satisfação das necessidades da população e do interesse coletivo” permeiam o documento<sup>28</sup>. O Conselho aprovou o Plano, demonstrando uma única e decisiva preocupação, ou seja, a ausência de previsão de sanções para o caso de não-cumprimento das metas estabelecidas.

O Regimento Interno do Conselho foi apresentado na quinta reunião. É interessante registrar que o mandato dos conselheiros, correspondendo a três anos, sem recondução ao cargo, é uma atividade não remunerada. A preocupação com possíveis vínculos a grupos de interesse, por parte dos conselheiros, fez com que uma exigência fizesse presente a necessidade de apresentação de declaração de bens na investidura do cargo, bem como ao término da gestão, e nas hipóteses de afastamento antecipado<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> Os conselheiros solicitantes foram Raimundo Carreiro Silva, Agaciel da Silva, Mozart Vianna de Paiva e Ademar Silveira Sabino. (Cf. Anatel, Conselho Consultivo, Brasília. Ata da sessão 003, realizada no dia 29. abr. 1998).

<sup>27</sup> O Plano previa três telefones de uso público por grupo de mil habitantes.

<sup>28</sup> Ver incisos II e VI do art. 2º da Lei Geral de Telecomunicações e a Ata da Reunião 003 da Anatel, de abril de 1998.

<sup>29</sup> Cf. ANATEL, Conselho Consultivo, Brasília. Ata da sessão 005, realizada no dia 30. out. 1998.

Um pequeno incidente ocorreu numa reunião do Conselho em março de 1999<sup>30</sup>. Um dos conselheiros presentes questionou o porquê da não apresentação ao Conselho Consultivo da revisão do Regimento Interno da Anatel. O presidente do Conselho respondeu que não cabe ao Conselho tal responsabilidade. Alguns outros conselheiros se manifestaram discordando do presidente, registrando que o Regimento Interno da Agência seria submetido à consulta pública e não via motivos para o Conselho Consultivo não ter acesso e debater o projeto. Um conselheiro, de forma mais enfática, ressaltou a condição do Conselho ser “representante da sociedade civil”<sup>31</sup>.

Mas foi numa reunião numa tarde de maio de 1999 que aconteceu a primeira e grande polêmica envolvendo os membros do Conselho Consultivo. O tema, ou o ponto de discórdia, foi o critério para o estabelecimento de sanções para o não-cumprimento de cláusulas dos Contratos de Concessão. Graduações de multas e algumas flexibilizações sugeridas para serviços limitados ou especializados foram o estopim para se discutir a própria missão da Anatel em serviços de regulação. Como estabelecer regulamentação para um setor cujo desenvolvimento tecnológico exige justamente mais agilidade e menos controle permeava a discussão. Um dos conselheiros registrou preocupação com a rigidez das regulamentações e que a concepção original da própria essência da proposta da criação das agências era favorecer a dinâmica do mercado, e que o “excesso de regulação pode atrapalhar o crescimento das empresas e criar um ‘Tribunal de Causas’ na Anatel, tornando mais moroso o processo de desenvolvimento das telecomunicações no Brasil”<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> Cf. ANATEL, Conselho Consultivo, Brasília. Ata da sessão 009, realizada no dia 29. mar. 1999.

<sup>31</sup> O conselheiro que primeiro se manifestou foi Otávio Azevedo. Na seqüência, Raimundo Carreiro, Luiz Otávio e Paulo Roberto Barreto Bornhausen, cabendo a este a referência de o Conselho representar a sociedade civil. Como registro, vale ressaltar que o presidente do Conselho, em março de 1999, era Wilson Lazzarini.

<sup>32</sup> Surpreendente declaração do conselheiro Paulo Roberto Barreto Bornhausen (Cf. Anatel, Conselho Consultivo, Brasília. Ata da sessão 012, realizada no dia 29. mai. 1999), por ressaltar “excesso de regulação”, justamente para uma instituição que tem como função básica “regular”.

O debate fez ainda com que emergissem questionamentos paralelos sobre “fornecedores independentes”, que alguns conselheiros não sabiam da existência, mas o centro do debate era, evidentemente, a (in)definição do papel das agências de regulação, de um modo geral, e da Anatel, em particular. Aos questionamentos levantados, não faltaram opiniões divergentes. Para uns, as agências não poderiam se exceder em suas funções de regulação, o que prejudicaria a dinâmica do mercado. Para outros, a regulação era fundamental, justamente para que o País dispusesse de um desenvolvimento competitivo no setor de Telecomunicações, mas com a efetiva regulação. Um dos conselheiros parecia antecipar uma das preocupações futuras do governo Lula, de que houvesse uma política industrial advinda de um Ministério para que a Anatel não acabasse se envolvendo em áreas que desconhecesse ou que não fizessem parte de sua especialização<sup>33</sup>.

Se o desenho do marco regulatório ainda hoje não é suficientemente delimitado, nos primeiros anos de existência das agências a indefinição era, evidentemente, ainda maior. A falta de clareza sobre as funções efetivas do Conselho Consultivo ainda era flagrante em junho de 1999, por ocasião da 13ª reunião da entidade, quando seu presidente registrou que era preciso (re) definir a atribuição do próprio Conselho. A sugestão era para que se criassem grupos de trabalho com a intenção prioritária de fazer uma releitura da Lei Geral de Telecomunicações e acompanhar, de forma mais sistemática, os procedimentos administrativos da Anatel. Um dos conselheiros se posicionou de forma contrária à criação desses grupos, fundamentando sua argumentação dizendo que o Conselho estaria extrapolando suas competências e que, desta forma, eles passariam a agir como auditores internos ou como um órgão de defesa do consumidor, criando “problemas desnecessários” para a Agência. Um outro conselheiro, por sua vez, elogiando a sugestão do presidente do Conselho, afirmou que a

---

<sup>33</sup> Este é o registro em ata do conselheiro José Leite, discordando de outros conselheiros, em maio de 1999 (Cf. Anatel, Conselho Consultivo, Brasília. Ata da sessão 012, realizada no dia 29. mai. 1999).



entidade, na atualidade, estaria aquém de suas possibilidades reguladoras e que justamente essas inovações poderiam tornar as ações do Conselho mais efetivas, tornando-o, de fato, legítimo representante da sociedade na estrutura da Anatel<sup>34</sup>. É flagrante que o Conselho Consultivo, após quase 18 meses de existência, ainda não percebia com objetividade sua contribuição efetiva.

A indefinição da responsabilidade pública das agências era evidente em muitos diálogos travados nas reuniões do Conselho. Esses fóruns ressaltavam, como nunca, as contradições, e as incertezas sobre o efetivo papel das agências, e os conselheiros pareciam trazer para si a consciência crítica das ações regulatórias. Ao debaterem, em junho de 2000<sup>35</sup>, diretrizes sobre telefonia móvel e a introdução de um terceiro competidor nesse segmento, um dos conselheiros questionou se, alguma vez, foi levada em conta a vantagem para o usuário. O Conselheiro fez menção de que as explicações são sempre técnicas e não ficam esclarecidos os benefícios para o usuário. Reforçando esse argumento, um outro conselheiro ressaltou que seria preciso separar a “[...] parte comercial da parte política da decisão, daquilo que é realmente importante para o usuário”<sup>36</sup>. As respostas para as indagações foram insatisfatórias, pois o debate continuou. Um dos conselheiros sintetizou o que todos já sabiam, afirmando que “realmente o maior interesse é comercial”<sup>37</sup>. As consultas públicas, que poderiam ser uma alternativa para a participação, ou controle, da sociedade, são inócuas desse ponto de vista. Na mesma reunião, os próprios conselheiros admitiram que elas se tornaram um fórum para grupos de interesse, no caso, os grandes fabricantes e os prestadores dos serviços de telefonia. Os usuários, por sua vez, não encontravam espaço, ou possibilidade, de ma-

<sup>34</sup> O Presidente do Conselho, na ocasião, era Sávio Pinheiro. O conselheiro que se opôs à proposta era Wilson Lazzarini, e o conselheiro que defendeu a sugestão do presidente era Paulo Roberto Barreto Bornhausen.

<sup>35</sup> Cf. Anatel, Conselho Consultivo, Brasília. Ata da sessão 019, realizada no dia 19. jun. 2000.

<sup>36</sup> Frase do conselheiro Wanderley Gregoriano de Castro Filho. O primeiro questionamento foi de Benjamin Funari.

<sup>37</sup> Palavras do conselheiro Francisco Eugênio.

nifestação. O mesmo conselheiro que admitiu que o interesse comercial predomina nas ações da Agência registrou com igual sinceridade que “a Anatel fica sozinha nessa decisão de analisar o que é melhor para a sociedade”.

Um quarto conselheiro<sup>38</sup> levantou um tema fundamental. Seu questionamento, direto, foi se alguma vez, desde que a Agência foi criada, algum estudo de viabilidade técnica teria sido desenvolvido a partir do ponto de vista do usuário, e não dos fabricantes ou operadores do sistema. O mesmo conselheiro que enfatizou os interesses comerciais prevalecendo em praticamente todos os momentos admitiu que, se for estimulado o debate com a sociedade, “[...] acaba-se consultando aqueles grupos que estão interessados naquele tipo de negócio, o que tem acontecido em qualquer consulta pública que se faça”, assinalando ainda que a sociedade não estaria organizada o suficiente para se manifestar. É interessante observar que houve comentários, na mesma reunião, de que tal tema também era objeto de discussão no Comitê de Defesa do Usuário, ou seja, a falta de clareza do efetivo papel da Anatel era evidente. Um dos conselheiros<sup>39</sup>, que faz parte do Conselho Consultivo e também do Comitê de Defesa, propôs, sem especificar como, estímulos à participação da sociedade nas Consultas Públicas. Um outro participante<sup>40</sup> reforçou a importância do Conselho Consultivo nesse processo, pois essa instância é representada por entidades governamentais, não-governamentais, usuários, operadores etc. e deveria estar presente nas Audiências Públicas. Além disso, na seqüência das sugestões, o mesmo conselheiro sugeriu que, no mínimo duas vezes ao ano, o Conselho Consultivo fosse “[...] promotor de encontro dos *players* do sistema de telecomunicações com os usuários, como uma forma de evoluir nesses canais de comunicação com a sociedade”.

Indagado se os Procon's proporcionavam alguma contribuição nas Audiências Públicas, o presidente do Conselho foi

---

<sup>38</sup> Conselheiro Otávio Marques de Azevedo.

<sup>39</sup> Conselheiro Júlio César Campos Silva.

<sup>40</sup> Conselheiro Paulo Roberto Bornhausen.

taxativo, informando que não há participação alguma desses órgãos de defesa do consumidor nesses eventos. Em determinado momento, o debate pareceu perder o eixo central, quando um dos conselheiros, numa reflexão completamente dissociada do tema, culpou a imprensa por não informar devidamente à sociedade as decisões que envolvem a Anatel e as Agências em geral<sup>41</sup>. A partir dessa última colocação, o presidente do Conselho encerrou o debate sobre a participação da sociedade nas decisões da Agenda, conclamando aos presentes retomarem a pauta básica da reunião e informando que essa discussão poderia ficar para “um outro momento”.

O tema destaque e polêmico da 19ª reunião, a participação efetiva da sociedade, parecia adquirir alguma objetividade na 24ª reunião<sup>42</sup>, pois o nono ponto da pauta previa a discussão sobre “[...] a criação de mecanismos que possibilitem melhor participação da sociedade nas Consultas Públicas que tratam de interesse público”. Porém, na maior parte do encontro, um outro assunto ganhou destaque maior. O reajuste de tarifas, baseado no IGPD, foi considerado injusto, pois superava os índices inflacionários, prejudicando os trabalhadores assalariados brasileiros. Esse foi o argumento utilizado por um dos conselheiros<sup>43</sup> presentes e proporcionou nova e acalorada discussão envolvendo praticamente todos os membros do Conselho Consultivo, demonstrando uma vez mais a falta de clareza sobre o papel do Conselho e, principalmente, as ambigüidades da Anatel<sup>44</sup>. A reação dos demais conselheiros, a partir da discussão sobre a impropriedade dos reajus-

<sup>41</sup> As críticas ao papel da imprensa foram do conselheiro Ronaldo Paixão Ribeiro.

<sup>42</sup> Cf. ANATEL, Conselho Consultivo, Brasília. Ata da sessão 024, realizada no dia 12. mar. 2001).

<sup>43</sup> Argumento apresentado pelo conselheiro Júlio Campos.

<sup>44</sup> A preocupação com os reajustes tarifários não é isolada. Em Relatório da Ouvidoria da Anatel, esta preocupação era explícita: “Até onde a escolha dos índices de correção dos contratos de concessão e o próprio cálculo tarifário em si não tangenciam a discussão de critérios de políticas públicas, mormente onde aquelas atualmente adotadas encontram parâmetros em moeda estrangeira, referência bem distinta da realidade salarial comum do usuário de telecomunicações?” Para melhores informações, ver site [www.anatel.gov.br/ouvidoria](http://www.anatel.gov.br/ouvidoria).

tes tarifários, foi imediata. No sentido contrário da argumentação, um conselheiro<sup>45</sup> defendeu, a partir de uma perspectiva liberal, a hipótese de que apenas a concorrência entre as operadoras poderia fazer com que os preços abajassem, delegando assim ao “mercado” o papel de minimizar o impacto dos reajustes aos usuários do sistema. Ressaltou ainda que os empresários, ao participarem do leilão das privatizações, adquiriram direitos a partir das regras expostas à sociedade em forma de Consultas Públicas e, como não houve manifestações em contrário, ainda de acordo com a argumentação do conselheiro, as normas passaram a ser legítimas, e os reajustes são realizados a partir dos contratos firmados. Afirmou ainda que “[...] alterar essas regras é destruir o processo de credibilidade econômica e social [...], porque está sendo destruído um princípio da equação e a um conjunto de direitos”. Para complementar o argumento do colega, um outro conselheiro<sup>46</sup> conseguiu ser ainda mais duro na argumentação, citando a competência do Conselho, a partir da leitura do Regimento Interno, assinalando que “[...] o trabalho já foi feito e não compete mais ao Conselho analisá-lo”. Para amenizar o clima e o calor dos debates, o presidente do Conselho<sup>47</sup> interviu, considerou importante a discussão do item reajuste tarifário, porém registrou igualmente que “as entidades representativas do mercado corporativo estão sempre presentes [...] fazendo valer seus direitos [...] e isso não tem acontecido com relação aos usuários”. O conselheiro que ressaltou a injustiça dos reajustes considerou insatisfatória a hipótese de que o mercado, ou a competição entre operadoras, tudo resolveria, pois nos próprios contratos estavam previstas fusões, o que, por si só, invalidaria a argumentação da livre competição. O debate, evidentemente, continuou com outros argumentos, de que há legislação específica no País contra a formação de oligopólios ou outras formas de concorrência imperfeita etc.

Quando finalmente a pauta chegou ao item nove, para objetivar uma maior participação da sociedade no âmbito das

---

<sup>45</sup> Hipótese levantada pelo conselheiro Otávio Azevedo.

<sup>46</sup> Conselheiro Carlos de Paiva Lopes.

decisões e ações da Anatel, tema recorrente, um dos conselheiros<sup>48</sup> apresentou proposta para ampliar o controle social. A idéia básica contemplava um cadastro de organizações governamentais e não-governamentais, representativas dos direitos dos cidadãos, com o objetivo de serem informadas, em tempo hábil, sobre as consultas e audiências públicas, bem como tomar conhecimento dos regulamentos e proposições que envolvessem tais eventos, para que, a partir de uma melhor qualificação, pudessem participar com mais freqüência e determinação nesses fóruns. A proposta foi criticada por conselheiros. O primeiro desses afirmou que a Anatel não poderia assumir tal responsabilidade, mantendo e atualizando o cadastro. Sugeriu que as “sociedades organizadas” assim o fizessem<sup>49</sup>.

Na 27<sup>a</sup> reunião, a crise de identidade do Conselho evidenciou-se uma vez mais<sup>50</sup>. Ao tentar retomar o tema da realização de audiências públicas, um dos conselheiros foi enfático ao afirmar que o Conselho deve se ater unicamente às suas funções regimentais, ou seja, ser uma instância apenas para consulta do Conselho Diretor e que até mesmo a pauta das reuniões deveria ser elaborada por aquele Conselho, ressaltando unicamente o papel de aconselhamento da instância organizacional<sup>51</sup>. No entanto, como estava presente na reunião um conselheiro<sup>52</sup> que trabalhou com o ex-ministro Sérgio Motta, um dos idealizadores da Reforma do Estado no Brasil e entusiasta do modelo das agências de regulação, este foi questionado sobre “[...] o que se pretendeu com a criação do Conselho Consultivo”. Este é um dado central neste artigo. Afinal, depois de 27 (vinte e sete) reuniões do Conselho Consultivo, não havia ainda clareza sobre o efetivo papel dessa instância por parte de seus componentes. A resposta

<sup>47</sup> Nesta reunião do Conselho, o presidente interino era Lindbergh Gondim de Lucena.

<sup>48</sup> Proposta apresentada pelo conselheiro Júlio Campos.

<sup>49</sup> Comentário do conselheiro José Expedito Prata.

<sup>50</sup> Cf. ANATEL, Conselho Consultivo, Brasília. Ata da sessão 027, realizada no dia 28. mai. 2001.

<sup>51</sup> Declarações do presidente do Conselho, Otávio Marques de Azevedo.

<sup>52</sup> Conselheiro José Expedito Prata.

do conselheiro foi que a idéia era constituir um órgão representativo da sociedade, com presença no interior da Anatel, razão pela qual o Conselho é composto de dois representantes do Senado, dois da Câmara, dois do Poder Executivo, dois das operadoras, dois da sociedade civil e dois das entidades representativas dos usuários. Segundo o ex-assessor de Sérgio Motta, o “[...] objetivo foi de inserir a sociedade civil na Anatel para, num ambiente democrático, discutir as questões relevantes que a Agência está tratando”. O interessante é que, na Ata, a reunião prossegue sem que todas as pendências anteriores, como a omissão da Agência em outros momentos, em função de este ou daquele conselheiro não considerar da competência do Conselho agir em prol da sociedade, fossem retomadas. Simplesmente, o próximo ponto da pauta era discutido, e tudo parecia assumir menor importância.

Em reunião de junho de 2003, o tema sobre quadro de pessoal ganhou destaque<sup>53</sup>. Nenhuma solução havia ainda sido apresentada. A idéia lançada na reunião era constituir um grupo de trabalho para sensibilizar o Supremo Tribunal Federal para que a Anatel pudesse contar com um quadro próprio de funcionários, até então inexistente, anos após a criação da Agência<sup>54</sup>.

### 3 Considerações finais

As Atas demonstram de forma crua a percepção dos conselheiros que refletem a já comentada ambigüidade das agências em seus respectivos campos de atuação. Essa preocupação, ou melhor, a observação sobre o pouco tempo de existência desses atores, além da imprecisão, ou indefinição, do marco regulatório no Brasil se traduz, efetivamente, em ações desarticuladas ou desencontradas entre essas agências em seu conjunto, principalmente no quesito responsabilização pública e controle social. Boschi e Lima (2002, p. 231) alertavam para o fato de que o siste-

<sup>53</sup> ANATEL. Conselho Consultivo, Brasília. Ata da sessão 048, realizada no dia 11. jun. 2003

<sup>54</sup> Apenas em julho de 2004 o concurso público foi realizado.

ma regulatório é carente de limites precisos na dimensão desses controles, embora as agências tenham sido criadas com sinalizações nesse sentido. Autonomia e mecanismos de controle, formas de *accountability*, ainda segundo o autor, sempre obtiveram destaque na concepção das agências, embora não tenha havido uma ação afirmativa em desenvolver com nitidez esses parâmetros e balizamentos que pudessem se adequar ao sistema em seu conjunto. A autonomia e a interface com a sociedade eram pressupostos básicos na formulação original das agências, muito embora a clareza desses propósitos nas suas ações ainda carece de evidente aperfeiçoamento, como estivemos a observar nas Atas do Conselho Consultivo da Anatel. As contradições observadas no discurso dos conselheiros parecem bem refletir essa ambigüidade.

A estrutura organizacional da Anatel, bem como das demais agências de regulação, é socialmente construída. Em estudos sobre organizações, torna-se fundamental privilegiarmos os aspectos ambientais em que elas estão inseridas, e outras perspectivas paradigmáticas igualmente precisam ser levadas em conta para uma análise mais abrangente. As agências se transformam a cada dia, da mesma forma que o ambiente social, econômico e político. Perigosa se torna a análise que considere a Anatel, ou qualquer outra agência reguladora, uma organização homogênea, que atua de forma racional, com objetivos únicos. Os agentes reagem, modificam seus comportamentos, em situações variáveis, pressionados por mudanças, o que bem caracteriza o momento que vivenciam as agências de regulação e as pessoas que nela trabalham. Esses movimentos não são exatamente calculados, em função de “capturas” exercidas pelos grupos privados ou, pelo contrário, guiados por um suposto “espírito público” herdado das ex-estatais. As narrativas contempladas em nosso estudo podem, pelas características exploratórias, se tornar uma base de pesquisa para observarmos os demais níveis organizacionais da Anatel, analisando outros discursos para que possamos então compreender a organização em seu conjunto. Afinal, a Anatel, como qualquer outra organização, é uma construção social, com todas as contradições inerentes a essa percepção, com seus diferentes grupos e categorias sociais. Sua representação, que os con-

selheiros demonstraram, pode ser traduzida pelos discursos, atitudes, comportamentos e aspectos simbólicos registrados em suas respectivas participações nas reuniões do Conselho. Mas ainda há muito para desvendar no enigma “agência reguladora” no Brasil.

## Referências bibliográficas

- BOSCHI, R. R. e LIMA, M. R. S. O Executivo e a construção do Estado no Brasil. Do desmonte da era Vargas ao novo intervencionismo regulatório. In: VIANNA, L.W. (Org.) **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte, Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002.
- FLIGSTEIN, N. Market as politics: a political-cultural approach to market institutions. In: **American Sociological Review**. 1996, n. 61. p. 656-673.
- GRANOVETTER, M. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. **American Journal of Sociology**, 91 (3), p. 481-510, 1985.
- KIRSCHNER, A. M. e MONTEIRO, C. F. Da Sociologia Econômica à Sociologia da Empresa: para uma sociologia da empresa brasileira. In: **Sociedade e Estado**. Brasília: UNB, 17 (1), 2002. pp. 79-103.
- MELO, M. A. A Política da Ação Regulatória. Responsabilização, credibilidade e delegação. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, n. 46, 2001.
- PECI, A. Além da dicotomia objetividade-subjetividade. In: **Pesquisa qualitativa em administração**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.
- PRZEWORSKY, A. O Estado e o cidadão. In: **Sociedade e Estado em Transformação**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999.
- RAUD, C. A construção social do mercado em Durkheim e Weber. Uma análise do papel das instituições na Sociologia Econômica Clássica. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. n. 57, pp. 127. 142, 2005.
- SERVA, M. e ANDION, C. A teoria das organizações e a Nova Sociologia Econômica: Perspectivas de um diálogo interdisciplinar. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE



PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 28., Curitiba. *Anais...* (Curitiba): ANPAD, 2004. 1 CD-ROM.

SILVA, R. *A ideologia do Estado autoritário no Brasil*. Chapecó: Argos, 2004.

VIEIRA, M. M. F. e ZOUAIN. *Pesquisa qualitativa em Administração*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

ZELIZER, V. Beyond the polemics on the market: establishing a theoretical and empirical agenda. *Sociological Forum*, v. 3, n.4, p. 614-634, 1988.

### *Outras fontes*

#### PERIÓDICOS

Folha de S.Paulo

Jornal do Brasil

O Estado de São Paulo

#### ATAS DO CONSELHO CONSULTIVO DA ANATEL

ANATEL, Conselho Consultivo, Brasília. Ata da sessão 003, realizada no dia 29.abr.1998.

ANATEL, Conselho Consultivo, Brasília. Ata da sessão 005, realizada no dia 30.out.1998.

ANATEL, Conselho Consultivo, Brasília. Ata da sessão 009, realizada no dia 29.mar.1999.

ANATEL, Conselho Consultivo, Brasília. Ata da sessão 012, realizada no dia 29.mai.1999.

ANATEL, Conselho Consultivo, Brasília. Ata da sessão 022, realizada no dia 15.dez.2000.

ANATEL, Conselho Consultivo, Brasília. Ata da sessão 023, realizada no dia 12. fev. 2001.

ANATEL, Conselho Consultivo, Brasília. Ata da sessão 024, realizada no dia 12. mar. 2001.

ANATEL, Conselho Consultivo, Brasília. Ata da sessão 027, realizada no dia 28. mai. 2001.

ANATEL, Conselho Consultivo, Brasília. Ata da sessão 030, realizada no dia 03. set. 2001.

ANATEL, Conselho Consultivo, Brasília. Ata da sessão 038, realizada no dia 30. mai. 2002.

ANATEL, Conselho Consultivo, Brasília. Ata da sessão 043, realizada no dia 14. dez. 2002

ANATEL, Conselho Consultivo, Brasília. Ata da sessão 044, realizada no dia 11. fev. 2003.

ANATEL, Conselho Consultivo, Brasília. Ata da sessão 048, realizada no dia 11. jun. 2003.