

Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC
Centro de Filosofia e Ciências Humanas - CFH
Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política

REFORMA DO ESTADO E AGÊNCIAS REGULATÓRIAS
ESTUDO SOBRE RESPONSABILIZAÇÃO PÚBLICA A PARTIR DA DESCENTRALIZAÇÃO DE
PODERES E NOVOS INSTRUMENTOS DE GOVERNABILIDADE
O CASO DA ANATEL

Tese de Doutorado

Flávio Ramos

FLORIANÓPOLIS, 2005

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA

REFORMA DO ESTADO E AGÊNCIAS REGULATÓRIAS
Estudo sobre Responsabilização Pública a partir da descentralização de poderes e de
novos instrumentos de governabilidade
O caso da ANATEL

Flávio Ramos

Florianópolis, junho de 2005

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA

MODERNIDADE, REFORMA DO ESTADO E AGÊNCIAS REGULATÓRIAS
Estudo sobre Responsabilização Pública a partir da descentralização de poderes e
novos instrumentos de governabilidade
O caso da ANATEL

Flávio Ramos

Prof. Dr. Ricardo V. Silva

Orientador

Tese apresentada como requisito
parcial para a obtenção
do grau de Doutor em Sociologia Política,
pela Universidade Federal de Santa Catarina

Florianópolis, junho de 2005

SUMÁRIO

Introdução	9
Capítulo I - Modernidade, origem, formação e reforma do Estado	40
1.1. Formação do Estado Moderno, ações regulatórias ao longo da história e ideologias políticas constitutivas do Estado regulador.....	40
1.2. O Estado no redemoinho da crise da modernidade.....	49
1.3. O Estado contemporâneo, políticas públicas e os novos desenhos institucionais – o debate atual e a contribuição teórica recente.....	65
1.4. A formação do Estado brasileiro.....	87
Capítulo II – Agências Regulatórias no Brasil	95
2.1- Mercado, Reforma do Estado no Brasil, criação das agências, identidade e responsabilidade pública.....	95
2.1.1 – Breves considerações sobre o conceito de mercado.....	95
2.1.2 – A reforma do Estado no Brasil e a criação das agências de regulação.....	97
2.2 - Agências regulatórias no turbilhão da mídia e atuação dos grupos de interesses: 2002/2003 anos difíceis para as agências - ANEEL e ANATEL no foco das atenções.....	108
2.2.1 – O início da “guerra” das informações.....	108
2.2.2 – A mídia atenta, a tudo registra.....	114
2.3 - Os novos cenários para a regulação no Brasil.....	132
Capítulo III – Responsabilização Pública – a perspectiva da ANATEL na relação Agência e cidadão-usuário dos serviços de telecomunicações	147
3.1 – ANATEL – estrutura organizacional e as possibilidades do efetivo controle social por parte do cidadão.....	147
3.2 – O Conselho Consultivo.....	151
3.2.1 - As reuniões do Conselho da Anatel no período 1998-2003 analisadas como expressão da ambivalência constitutiva de uma agência reguladora.....	151
3.2.2 – As atas “falam” – um retrato das contradições do Conselho Consultivo da Anatel como reflexo da indefinição do marco regulatório brasileiro.....	155
3.2.3 – Breves reflexões sobre a análise das Atas do Conselho Consultivo.....	170
3.3 – Ouvidoria, controle e responsabilidade social.....	171
3.3.1. Ouvidoria, intenções e frustrações na busca de uma identidade organizacional.....	171
3.3.2. Os relatórios – propostas para a mudança organizacional.....	175

3.4 – Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços de Telecomunicações.....	205
--	-----

Capítulo IV - Dilemas organizacionais, o perfil técnico dos recursos humanos e os desafios para a gestão do conhecimento na ANATEL.....	212
--	------------

Considerações finais.....	242
----------------------------------	------------

REFERÊNCIAS.....	250
-------------------------	------------

RELATÓRIOS DA OUVODORIA DA ANATEL.....	261
---	------------

ATAS DO CONSELHO CONSULTIVO DA ANATEL.....	261
---	------------

AGRADECIMENTOS

Muitos são os agradecimentos. Não poderia ser diferente:

Aos colegas professores do Curso de Ciências Sociais, de Ciência Política e do mestrado em Gestão de Políticas Públicas da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, pela convivência harmoniosa, companheirismo em todos os momentos em que juntos estivemos ao longo desses últimos e difíceis, mas divertidos, anos de trabalho.

Um agradecimento especial às Professoras Neusa Maria Bloemer e Raquel do Amaral Pereira, pelo incentivo permanente na busca deste título acadêmico, aos professores e amigos Carlos Eduardo Sell, Maria José Reis, Queila Martins, Julian Borba, Guillermo Alfredo Johnson e Sérgio Saturnino Januário, pelos debates que fomentamos na academia e a quem muito devo pelas reflexões compartilhadas.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina, em especial Tamara Benakouche, pelo incentivo ao livre pensar, Cecile Raud, pelos ricos conteúdos apresentados em sala de aula e Erni José Seibel, não apenas pelos belos textos de políticas públicas, mas também pela fina e inteligente ironia demonstrada em seus comentários nas aulas em que participei.

Não poderia me esquecer do apoio sempre pontual de Albertina Volkmann e Maria de Fátima Xavier da Silva, ambas da Secretaria do PPGSP.

Ao orientador deste trabalho, Ricardo V.Silva, pela paciência em debater cada parágrafo, com o rigor acadêmico indispensável, bem como pela contribuição teórica essencial nessa aventura em desvendarmos as especificidades de novas institucionalidades.

Às minhas filhas Marcela e Carolina, pelo carinho dedicado a este pai, nem sempre presente, por circunstâncias da vida.

Aos meus pais, Hélio e Marília, pela eterna preocupação em minha trajetória neste planeta e à minha irmã Lisete, com meus adoráveis sobrinhos, Felipe e Rodrigo, pelo incentivo à distância, em concluir tal trabalho.

À minha companheira e querida Andréa, pela paciência em proporcionar o carinho indispensável e necessário para viver uma vida de desafios.

Dedicatória

Ao meu avô maranhense, Múcio Vaz, a quem tão pouco conheci, mas que, de uma maneira ou de outra, me proporcionou o gosto pela leitura e por essa incursão no mundo acadêmico.

RESUMO

Independente das ações do Governo Fernando Henrique Cardoso em seu primeiro mandato (1994-1998), com a criação das agências reguladoras em 1995, o processo que criou as formas de regulação tem seu embrião no início da década de 1980, quando o Estado, no Brasil, frente à crise fiscal temperada com o discurso neoliberal, inicia sua ingloria retirada de um “campo de batalha” em que comandou as ações de governabilidade desde a década de 1930. O estado interventor cede espaço a uma nova realidade, em que diversas atividades econômicas são privatizadas, como a siderurgia, petroquímica e serviços públicos como transportes, energia elétrica, telecomunicações etc. A criação das agências regulatórias emerge neste cenário, reconfigurando o espaço público no Brasil, alterando o sistema de gestão governamental, na tentativa de controlar a qualidade dos serviços anteriormente ofertados pelo próprio Estado. A grande polêmica que se estabelece a partir da criação das agências de regulação gira em torno do déficit público advindo dessas novas institucionalidades. Afinal, sobre esses atores inexitem procedimentos democráticos para que as ações regulatórias sejam efetivamente controladas. Podemos registrar que, a partir de análise documental envolvendo atas e relatórios, a ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações, objeto de nossa pesquisa, ainda encontra-se, dez anos após sua criação, em busca de uma identidade organizacional e de um rumo para a efetividade das ações regulatórias.

ABSTRACT

Regardless of Fernando Henrique Cardoso government's actions during his first term (1994-1998), such as the establishment of regulatory agencies in 1995, the embryo of the regulatory process can be found in the early 1980, when the Brazilian State, in face of a financial crises and spiced up by the neo-liberalism, initiates its inglorious retreat from a battle field in which, since the 1930, it had commanded all the governmental actions. The interventionist State fades from the scene opening space for a new reality in which various forms of economic activities are privatized, such as the steel industry, the petrochemical industry as well as public services like transport, electricity, telecommunications, etc. The creation of regulatory agencies emerges in this scenery, changing the configuration of Brazilian public space and altering the governmental management system, in the attempt to control the quality of services formally offered by the State itself. The core of the polemic, which emerges from the establishment of these regulatory agencies, is the public deficit generated by these new forms of institutionalities. After all, for these social actors, there are no democratic procedures capable of assuring if the regulatory actions are effectively controlled. Based on documentary analyses, such as minutes and reports, we can affirm that ANATEL – the National Agency of Telecommunications, the object of our research, still finds itself, 10 years after its creation, searching for an organizational identity and a direction for the effectiveness of its regulatory action.

Introdução

Um dos mais significativos objetos de investigação da Sociologia Política é o Estado-nação. E nossa preocupação inicial reside justamente no fato de apresentar um tema que contemple essa disciplina sem demarcar a separação entre a sociologia e a política.

Curiosamente, a própria expressão Estado-nação traz uma similaridade, ou melhor, parece até mesmo “justificar” a identidade da sociologia política em suas diferentes práticas de pesquisa. Afinal, analisar o Estado nacional necessariamente faz com que contemplemos os campos de investigação da Sociologia e da Ciência Política, numa perspectiva multidisciplinar.

Estado-nação, Estado e Sociedade, Welfare State formarão o chamado “pano de fundo” para que possamos debater as curiosas e não menos polêmicas agências de regulação, produto das transformações ocorridas no Estado e na sociedade nestes últimos anos.

A riqueza em privilegiarmos o tema de nossa Tese de Doutorado, portanto, reside no fato de que a formação dos Estados nacionais

“conjuga uma dimensão de solidariedade, que é a nação, e uma dimensão de autoridade, que é o Estado, que é exatamente o que é constitutivo, o típico da Sociologia Política: tentar ver a articulação entre solidariedade, uma temática mais sociológica, com autoridade, uma temática mais política” (REIS, 2002, p.17).

Neste contexto, o tema de nossa reflexão contempla os dois lados da sociologia política, possibilitando a conexão nem sempre visível entre as disciplinas que compõem as Ciências Sociais.

Estaremos abordando o suposto declínio do Estado nacional, a própria Reforma do Estado e, mais especificamente, como produto de todo esse processo, uma nova face do Estado contemporâneo que reside na criação das chamadas agências de regulação. Nossa intenção, no entanto, não se resume apenas em estudar os aspectos normativos ou institucionais da reforma do Estado. A pesquisa aborda igualmente a forma como esses agentes interagem com o cidadão, prestando contas e atendendo suas expectativas e necessidades, se é que isto efetivamente acontece. A Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel será objeto de nossa especial atenção, proporcionando a base para nossa investigação, em que controle social e responsabilização pública estarão em destaque, configurando assim a relação Estado e sociedade a partir de um novo desenho dessas interações. As agências de regulação formariam justamente esta síntese, associando o Estado, neste caso com novos instrumentos de regulação, e a sociedade, com as demandas do cidadão em seus respectivos direitos no acesso aos serviços públicos essenciais.

Afinal, o exercício de cidadania¹ pressupõe o acesso dos cidadãos a serviços públicos de qualidade. E este acesso não pode descaracterizar-se, reduzindo um direito de cidadania a relações mercantis.

É importante ressaltar que as transformações recentes tornaram a sociedade plural e multifacetada, cujas demandas são variadas e de difícil apreensão. Mas o tema também não

¹ O conceito de cidadania adquire significativa importância com os processos de modernização recente, passando por redefinições. Desta forma, adotaremos a concepção de Canclini (1999, p. 45-47), para quem a experiência dos movimentos sociais está levando a uma outra concepção do que se entende por cidadão, valorizando-se, acima de tudo, a diferença.

se esgota nesta única investigação, pois estaremos comprometidos também em analisar, com as previsíveis limitações, pela abrangência do tema, os interesses do capital privado transnacional que passaram a gerenciar serviços anteriormente prestados unicamente pelo Estado a partir dos processos de privatização em meados dos anos 90 do século XX.

Pressupomos, neste contexto, que os Estados nacionais estejam buscando novos instrumentos de governabilidade, nem sempre com o devido sucesso, mas acreditamos, no entanto, que as indefinições relacionadas às novas formas de organização política ainda são significativas e as incertezas parecem predominar.² Não há nada conclusivo neste momento sobre os limites e as flagrantes dificuldades dos governos nacionais, outrora soberanos, disporem de efetivos instrumentos de governabilidade.

Novos atores emergem com um grau de autonomia significativa e a responsabilização de suas respectivas ações não foram analisadas em profundidade. REIS (2002, p. 19) ressalta a importância do tema afirmando que a “a face mais nova do Estado é a agência de regulação. Nós temos pouco conhecimento sociológico sobre isso e pouca formação de quadros para isso”.

Mas há algo ainda que não poderíamos igualmente desprezar. Como a proposta desta Tese reside na análise da criação das agências de regulação em nosso país e das novas relações entre o Estado e sociedade, é fundamental que contextualizemos nosso trabalho dentro de um universo mais abrangente, pois talvez estejamos vivenciando algo inédito na história recente, que é a própria inflexão da modernidade.

Estaremos iniciando o trabalho abordando as transformações do Estado, a partir do colapso do *welfare-state*, pois entendemos que mudanças inéditas vêm ocorrendo nas

² Em 2004 as medidas do Governo Federal ainda eram ambíguas com relação às agências de regulação.

relações entre os Estados contemporâneos, alterando significativamente os princípios estabelecidos no Tratado de Westphália, em 1648, quando foram definidas as características do Estado moderno.

Como podemos observar, o debate é intenso e a pluralidade de interpretações nos obriga a definir um terreno mais palpável para investigarmos com menos pretensão nosso objeto de pesquisa, as agências de regulação. Desta forma, estaremos contemplando a Anatel como estudo de caso, o contexto da criação das agências de regulação a partir da chamada Reforma do Estado no Brasil e a própria crise do *Welfare State* num processo de grandes transformações que ocorreram no mundo ao final do século XX.

Avaliar se as políticas regulatórias asseguram e definem os limites das empresas prestadoras dos serviços públicos privatizados, bem como se a sociedade exerce, efetivamente, algum tipo de controle sobre as ações desses novos atores políticos constituem nosso principal objetivo.

Mas nossa investigação não abordará unicamente os aspectos macro da transformação do Estado moderno, pois estaremos a pesquisar as especificidades de uma organização em busca de seu próprio espaço institucional. Ao desenvolvermos o trabalho, no entanto, surgiu uma outra preocupação, além das intenções iniciais em abordar essas novas institucionalidades e os aspectos centrais da responsabilização pública. Sentimos gradativamente a necessidade de realizar uma efetiva análise organizacional que contemplasse a Anatel como um ator social, dotada de características únicas, tendo como referência algumas contribuições teóricas no campo da Teoria das Organizações, nossa especial atenção no capítulo IV.

Entre nossos principais objetivos, no entanto, buscamos identificar, a partir da cobertura midiática, o período de transição do Governo Fernando Henrique Cardoso para a

gestão de Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2003), a pressão exercida por grupos de interesses em assuntos que envolvem as agências regulatórias, bem como identificar possíveis déficits democráticos nas ações da Anatel, analisando as Atas das Reuniões do Conselho Consultivo e de outros relatórios internos da Agência para observar nesses documentos as diversas ocasiões em que responsabilidade pública da Agência teria sido objeto de atenção por parte dos conselheiros. E, como afirmamos no parágrafo anterior, analisaremos igualmente as possibilidades da Anatel em se constituir um ator consolidado a partir da própria busca da Agência em desenvolver uma cultura organizacional própria, com definido desenho institucional.

A pergunta de pesquisa resultaria justamente em saber até que ponto esses novos e já polêmicos agentes estariam efetivamente comprometidos em garantir a excelência de um serviço público em sintonia com as expectativas do cidadão³ e, principalmente, com a responsabilização pública de suas respectivas ações, observando ou não o déficit democrático das agências de regulação.

Ou seja, o suposto déficit democrático desses atores residiria, em princípio, na ausência de um controle social sobre o campo de atuação das agências e, na contrapartida, um descompromisso público das mesmas. Há ou não essa preocupação por parte das agências? O déficit democrático existe? Dificilmente chegaremos a uma definição precisa, ou quem sabe precipitada, sobre a existência ou não desse déficit. As agências, aparentemente, não formam um grupo monolítico agindo em conformidade. Estaremos expondo as contradições das mesmas e até mesmo os esforços desses atores, mesmo porque eles

³ Em algumas ocasiões, encontramos na mídia a inoportuna expressão “cidadão-cliente”. É nítida, neste caso, a tentativa simbólica de impor à administração pública, supostamente ineficiente, técnicas de gestão das organizações privadas, supostamente eficientes. A “administração pública gerencial”, neste caso, ofertaria bens e serviços aos cidadãos, transformados em usuários ou clientes que fariam suas “escolhas” baseadas num racionalismo econômico e motivados por interesses individuais.

existem no sentido de minimizar aspectos ligados ao atendimento público de serviços essenciais. Explicações mais reducionistas, como concluir sobre o déficit democrático ou a captura das mesmas por grupos de interesses talvez seja precipitado. No entanto, é grande a curiosidade sobre essas novas instituições da vida pública brasileira. Conhecê-las um pouco melhor é o maior objetivo.

A principal preocupação foi contextualizar a criação das agências de regulação num ambiente reflexivo mais amplo. Perseguindo esse objetivo, dedicamos parte inicial do trabalho ao exame da constituição do Estado moderno e a crise do *Welfare State*, responsável, em grande parte, pelo debate que permeou as décadas de 1980 e 1990 no que diz respeito à reforma do Estado na contemporaneidade, contexto em que podemos situar a criação das agências de regulação.

Ao iniciarmos a pesquisa empírica, realizamos intenso e permanente acompanhamento da mídia impressa em dois anos (2002-2003), com o objetivo de identificar as dificuldades encontradas no desenho de um marco regulatório e, principalmente, observar o jogo de poder implícito em todas as etapas que marcaram os últimos anos da gestão de Fernando Henrique Cardoso e as tentativas de grupos de interesse em garantir seus respectivos espaços num momento de transição.

O acompanhamento sistemático da cobertura da mídia⁴ proporcionará um panorama dos avanços e recuos em todas as etapas da definição do marco regulatório brasileiro, bem como as incertezas dos grandes grupos empresariais ligados aos setores privatizados objetos de regulação a partir da eleição do Governo de Luiz Inácio Lula da Silva em 2003.

⁴ Como fonte de consulta utilizamos as revistas “Veja”, “Isto É” e “Carta Capital” e os jornais “Folha de S. Paulo”, “O Estado de S. Paulo” e o “Jornal do Brasil”.

Para complementar esse olhar externo das agências, através da cobertura midiática, realizamos uma imersão no interior de uma das agências, no caso a Anatel, para obter, em contrapartida a perspectiva interna e institucional sobre o mesmo ambiente conturbado que caracterizou o momento de transição entre dois mandatos presidenciais, colocando em debate o próprio (re) desenho do marco regulatório no Brasil. Interesses, jogos de poder, pressões do capital privado de grandes grupos econômicos, fazem parte do cenário investigativo.

Encontramos duas fontes de pesquisa de grande valor para o desenvolvimento da pesquisa. A primeira delas foram as Atas do Conselho Consultivo da Anatel, farto e curioso material, pois percebemos a reação, sob a ótica do regulador, das medidas e pressões que as agências sofreram ao longo do período pesquisado. A ênfase da investigação destacou todos os momentos, a partir do estudo de 53 (cinquenta e três) atas em que os conselheiros demonstraram (ou não) preocupação com os aspectos que envolveram a responsabilização pública da Anatel. A segunda fonte de investigação teve como atenção documentos de igual importância, neste caso, os 4 (quatro) relatórios da Ouvidoria da Agência, onde igualmente buscamos identificar a preocupação dos ouvidores em dinamizar ou fortalecer formas de controle social exercidos pelo conjunto da sociedade, ao mesmo tempo em que registramos as carências e ineficácia da Anatel em construir fluidos canais de comunicação com o cidadão-usuário⁵ dos serviços de telecomunicações. Em diversos momentos dessa análise documental, constatamos que poderíamos considerar o déficit democrático de uma das agências de regulação, déficit este ressaltado por integrantes da própria instituição.

⁵ Para não adotarmos a expressão ambígua cidadão-cliente, conforme nota anterior, adotaremos ao longo do trabalho as expressões “cidadão” ou “usuário”, consideradas mais adequadas para caracterizar os atores da sociedade que se utilizam dos serviços de telecomunicações.

O trabalho apresenta ainda análise de outros documentos internos e uma reflexão sobre a busca de uma identidade e a consolidação de uma cultura organizacional por parte da Anatel a partir da formação de um quadro técnico estável e de uma política de recursos humanos.

O trabalho está dividido em 4 (quatro) capítulos distintos, porém complementares.

O primeiro deles tem como principal preocupação realizar um breve histórico da origem e formação do Estado moderno e do Estado brasileiro. Dedicaremos também, ainda nesta unidade primeira, alguns momentos de reflexão sobre a crise dos paradigmas modernos, a crise do Welfare State e as dificuldades da governabilidade na contemporaneidade.

O segundo capítulo contempla a criação das agências de regulação no Brasil ainda na década de 1990 até chegarmos ao ambiente conturbado da transição entre dois governos (Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva) e a redefinição do marco regulatório no Brasil.

O terceiro capítulo contempla, como estudo de caso, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), quando estaremos então investigando a responsabilização pública, o controle social e o suposto déficit democrático das agências, a partir do estudo das ações operacionais da Agência. As atas do Conselho Consultivo e os relatórios da Ouvidoria da Anatel constituem o principal destaque deste capítulo. Trata-se de uma análise documental buscando identificar as possíveis lacunas da Agência no que diz respeito ao suposto *déficit* democrático da mesma. O desfecho deste capítulo analisará os dilemas organizacionais da Anatel que apenas em 2004 realizou seu primeiro concurso público para a constituição de um corpo efetivo de funcionários.

O quarto capítulo, como antecipamos anteriormente, sintetiza, por sua vez, os estudos organizacionais recentes que buscam proporcionar o embasamento teórico e reflexivo para melhor compreendermos os desafios e dilemas da Anatel. Trata-se de um capítulo suplementar, que poderá ser lido separadamente, agregando contribuição teórica recente no campo das teorias organizacionais para que pudéssemos melhor compreender a dinâmica transformativa de uma organização como a Anatel

Analisar as agências de regulação constitui duplo desafio: a insuficiência de literatura específica e a fluidez de nosso objeto de pesquisa. Afinal, além da indefinição do marco regulatório brasileiro, poucos autores se dedicaram ao estudo e análise sobre esses novos atores.

Frente a esse desafio, a opção teórico-metodológica tornou-se o primeiro obstáculo. Como contemplar as especificidades desses novos atores? Afinal, estaremos pesquisando novas formas institucionais que emergiram num contexto de mundo globalizado, em que a reforma do Estado adquiriu significativo destaque. Com o objetivo de superar essas iniciais dificuldades, optamos por duas concepções teóricas muito próximas: O neo-institucionalismo histórico e o neo-institucionalismo sociológico. Além dessas opções, numa perspectiva multidisciplinar, buscamos estabelecer um vínculo das mesmas com a teoria das organizações, essencial para desvendarmos os “mistérios” de novas institucionalidades.

Inicialmente, faremos algumas considerações sobre a corrente neo-institucionalista, considerada uma das linhas de pensamento mais cultuadas na atualidade sobre o Estado, embora, igualmente muito criticada. Marques (1997, p.69) assinala que uma das características mais importantes deste modelo teórico é permitir uma postura analítica

bastante aberta, “na qual a hierarquia dos fatores mais importantes para o estudo de cada caso é dada *a posteriori*, segundo as conjunturas encontradas”.

Isto nos deixa mais à vontade para iniciar nossa investigação sem uma preocupação explícita de formular teorias de longo alcance que *a priori* poderiam diagnosticar a criação e atuação das agências como algo inevitavelmente atreladas aos interesses do capital transnacional . O trabalho, neste sentido, não é pretensioso e a originalidade do mesmo reside em desvendar as singularidades de novos atores, notadamente em função da responsabilização pública de suas ações.

A idéia central no neo-institucionalismo, ainda segundo o mesmo autor, privilegia a relevância das instituições para o entendimento dos diferentes processos sociais. Um outro significativo aspecto dessa linha teórica, e talvez neste ponto tenhamos a valoração da mesma, é que o neo-institucionalismo não é uma corrente de pensamento monolítica, pois agrega teóricos de diferentes campos de reflexão nas Ciências Sociais.

Melo (1999, p.81) registra que a partir de 1980 difundiu-se, internacionalmente a idéia de Reforma do Estado. Segundo o autor, as questões do desenho institucional pós-reformas adquiriram significativa centralidade em diversas análises no campo das ciências sociais. A preocupação era desenvolver pesquisas de caráter empírico voltadas, principalmente, às questões relativas à eficiência das políticas públicas num estágio pós-reforma do Estado. Neste ponto, o déficit de *accountability* das experiências ocupa lugar central nos estudos realizados. Melo (id., p.87) registra ainda o perfil fortemente institucionalista dessa geração de pesquisadores e o impacto de variáveis político-institucionalista na explicação dos padrões diferenciados de Reforma do Estado.

Como observamos, o neo-institucionalismo não tem a pretensão de elaborar teses definitivas, mas concepções teóricas de duração limitada, que podem se alterar de acordo

com circunstâncias outras ou mesmo alteração do contexto em que se processam as transformações no âmbito do Estado e da sociedade. Marques (1997, p. 76) registra justamente a capacidade desta corrente de pensamento de “incorporar as particularidades específicas de cada situação histórica nas análises”, em contraposição justamente aos modelos estáticos.

Conhecemos os riscos de adotarmos uma teoria de médio alcance para analisar as especificidades de novos atores em novos tempos. Mas é preciso registrar que estaremos pesquisando formas institucionais recentes pouco estudadas pelas Ciências Sociais e, em especial, pela Sociologia Política.

Ao adotarmos o neo-institucionalismo, optamos por duas de suas vertentes, a histórica e a sociológica. A perspectiva histórica poderá proporcionar resultados satisfatórios na análise factual do papel das agências regulatórias a partir da reforma do Estado e a vertente sociológica enfatizará a influência do ambiente externo sobre a constituição e formação das estruturas organizacionais, valorizando a perspectiva culturalista na interpretação dos fenômenos institucionais.

O neo-institucionalismo⁶, no entanto, ainda apresenta um corpo teórico difuso, sem configurar-se numa teoria sistemática. Hall e Taylor (1996, p.936) afirmam que há muita confusão em torno do neo-institucionalismo, ressaltando que esta abordagem teórica não apresenta um corpo teórico unificado. Os autores classificam esse instrumental analítico em três divisões: institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico. As três concepções foram desenvolvidas para se contrapor às

⁶ Em importante revisão bibliográfica elaborada por Marques (1997) sobre Estado e políticas públicas, o autor define diferentes abordagens contemporâneas sobre o tema, como a perspectiva marxista, institucional, análise setorial e *State-in-Society Approach*. Em nossa avaliação, não há fronteiras nítidas entre as três últimas, apresentando, muitas vezes, sobreposição das mesmas, confundindo o leitor.

perspectivas *behavioristas* com grande influência na Ciência Política nas décadas de 1960 e 1970.

Entendem os neo-institucionalistas históricos e sociológicos que variáveis especiais precisam ser igualmente consideradas, além das que as perspectivas marxista e pluralista oferecem, de que as classes e os grupos de interesses, respectivamente, exercem profunda influência sobre os processos políticos. Embora não descartem a relevância dessas pressões, ou seja, dos interesses privados, os neo-institucionalistas históricos e sociológicos ressaltam que as relações entre Estado e sociedade ocorrem nos dois sentidos (MARQUES,1997, p.78).

Os autores do chamado neo-institucionalismo histórico e sociológico discordam do modelo da economia neoclássica que regula os estudos da escolha racional, pois seu ponto de partida, como afirma Borba (2003, p.2) é uma crítica “às teorias globalizantes da política (como o marxismo, a teoria dos sistemas e o funcionalismo) e a proposta de uma explicação de ‘médio alcance’ para os fenômenos enquadrados neste campo de conhecimento”. A essência dessa corrente de pensamento concentra-se, ainda segundo o autor, na idéia de que é no “nível institucional (como os partidos, sindicatos, legislativo, etc.) que os fenômenos políticos ganham formas específicas e, é aí que devem ser analisados”. Estudos como a formação dos Estados nacionais, as transformações das instituições democráticas, as especificidades das instituições políticas e as conseqüências sobre a configuração do processo político caracterizariam esta nova vertente da Ciência Política⁷.

⁷ Convém ressaltar as divisões internas da Ciência Política contemporânea. Segundo Borba (2003), três são as perspectivas que mais se destacam na atualidade: as concepções behavioristas, que ocuparam espaço a partir da década de 1960, principalmente nas universidades norte-americanas e “que buscavam autonomia para este campo de saber, o que seria obtido através da análise do comportamento político dos indivíduos. Esse tipo de estudo seria possibilitado pelo uso de sofisticadas técnicas de análise de dados derivadas da transposição de técnicas quantitativas para as ciências sociais” (p.1-2). Ainda segundo o autor, uma segunda concepção teórica é a chamada “Escola Francesa”, na verdade, muito mais rica e ampla do que se possa registrar, pois

Para Borba (2003) esta perspectiva tem contribuído para uma nova geração de estudos sobre o Estado e sua materialização em diferentes sociedades (Reforma do Estado, reestruturação econômica e política), além de também ter contribuído e influenciado uma significativa quantidade de “estudos sobre democratização, principalmente no que se refere a configuração histórico institucional das novas democracias e o possível impacto sobre os resultados em termos de consolidação democrática” (id., p.3).

O centro da pesquisa privilegiará aspectos que nos permitirão avaliar se as políticas regulatórias, em última instância, asseguram e definem os limites das empresas privatizadas que passaram a oferecer serviços públicos pós-privatização das estatais, bem como se os cidadãos efetivamente exercem algum tipo de controle sobre as ações desses novos atores políticos, ocasionando um déficit democrático.

O neo-institucionalismo sociológico, por sua vez, enfatiza que as organizações, ao contrário de uma racionalidade objetivada, adotam novas práticas institucionais principalmente em busca de legitimidade social e não apenas tomando como base aspectos voltados à eficácia ou visando unicamente resultados operacionais. O novo papel regulador do Estado brasileiro impõe, evidentemente, práticas às agências de regulação. Mas não apenas isso. As dimensões interativas entre instituições e indivíduos fazem com que essas novas institucionalidades sejam socialmente construídas, incorporando símbolos de um ambiente cultural mais amplo. Os críticos dessa corrente teórica, no entanto, ressaltam que

trata-se de “um conjunto de abordagens que analisam os fenômenos da política a partir de sua constituição histórica em determinada sociedade. Destacam-se aqui desde as clássicas análises dedicadas ao estudo das ‘história das idéias políticas’ até a ‘história das instituições políticas’. Verifica-se uma proximidade grande com outros campos do saber como a filosofia política, a história e, acima de tudo, as ‘ciências jurídicas’” (p.2). Uma terceira linha de reflexão é justamente o neo-institucionalismo. E, neste caso, conforme já observamos no corpo do texto, há uma subdivisão desta escola de pensamento, o neo-institucionalismo histórico, cujo “eixo de explicação situa-se na idéia de que é no nível institucional que os fenômenos políticos devem ser analisados, e o neo-institucionalismo da “escolha racional”, em que os atores buscam maximizar resultados em função de suas escolhas.

o neo-institucionalismo sociológico despreza as relações de poder entre os diversos atores políticos para proporcionar um peso valorativo em excesso à variável cultural, gerando um determinismo ambiental sobre as instituições. Talvez o rigor deste tipo de crítica seja excessivo, mesmo porque o ambiente que envolve as instituições incorpora igualmente os conflitos e as relações de poder no dinâmico processo interativo. Contemplar, de forma analítica, o ambiente, não significa, evidentemente, fechar os olhos para outras variáveis. De qualquer forma o conceito de ambiente gera algum desconforto para os autores que lidam com o neo-institucionalismo.

Enquanto o ambiente pode ser considerado um conceito essencial para a análise organizacional, pois seria impossível relacionar o comportamento organizacional unicamente à estrutura formal de uma organização, desprezando um contexto mais amplo como os valores, poder e outras variáveis, nem sempre se pode contar com um consenso em torno dessa abordagem teórica. Evidentemente, as normas, regras e a própria constituição da Anatel não são produto de uma racionalidade instrumental, pois as próprias regras seriam concebidas e formalizadas a partir das interações entre a instituição, grupos internos ou externos, enfim, toda uma síntese de conflitos, interesses, disputas que alteram a consistência de qualquer organização. A institucionalização de uma agência reguladora, por exemplo, depende de um processo de legitimação que envolve valores simbólicos a partir da interação entre os indivíduos e a sociedade (SOUZA, 2004). O comportamento dos membros do Conselho Consultivo sintetiza de forma ímpar essa interação repleta de movimentos e ambigüidades. Souza (id.,p. 5), tomando como base a obra de DiMaggio e Powell, apresenta o conceito de campo organizacional, constituído por um conjunto de organizações que se relacionam e se influenciam no meio que atuam, como os hotéis de um mesmo balneário turístico, indústrias têxteis de uma determinada região, lojas de um

shopping center e, como não poderíamos deixar de exemplificar, as agências reguladoras. Essas organizações formariam uma rede não estática, em que os componentes estariam em interações freqüentes, estando mais em sintonia entre si do que com atores fora de seu campo. Esse espaço, denominado portanto de campo organizacional, ainda segundo o autor, é compreendido como um espaço social em que as organizações compartilham e agem a partir de valores e interesses comuns. A institucionalização das agências reguladoras, neste caso, passaria pela estruturação do campo organizacional ao qual as mesmas estariam participando, como se a Aneel, Anatel, Anp, Anvisa etc., numa interação constante, estivessem a definir suas próprias institucionalidades, tornando-se, no desenrolar do tempo, cada vez mais semelhantes entre si. Souza (2004, p. 9) ressalta alguns desses possíveis pontos comuns entre as agências de regulação, como a possibilidade de serem capturadas por parte das empresas que regulam, a falta de políticas de recursos humanos e o desvio do interesse público.

O vínculo do neo-institucionalismo e a teoria organizacional é evidente. Prates (2000) analisa a teoria institucional em quatro abordagens distintas. Duas dessas abordagens contemplam o (velho) institucionalismo e as outras duas o neo-institucionalismo. O autor ressalta a contribuição de autores como Powell, DiMaggio, Meyer, Scott, March e Olsen para redirecionar o paradigma sociológico da teoria organizacional. O neo-institucionalismo ocupa, nesse repensar das questões que envolvem o âmbito das organizações, lugar de destaque. O institucionalismo (ou o velho institucionalismo) foi concebido na tradição da sociologia das organizações, valorizando o conceito de instituição e afirmando que as organizações, fossem públicas ou privadas, poderiam ser tratadas como instituições. O institucionalismo considerava as organizações detentoras de duas faces distintas. A primeira enfatizava os aspectos instrumentais dos

processos de gestão, com ênfase em resultados e eficácia organizacional. A segunda, por sua vez, de perfil nitidamente sociológico, define as organizações como sistemas de ação social, onde a interação informal entre os diferentes grupos de pessoas no interior das organizações, ao longo do tempo, construiriam uma identidade própria para a organização, com valores específicos, atuando efetivamente como um ator organizacional, indo além dos aspectos instrumentais da lógica econômica, interagindo e modificando o ambiente externo. Essa perspectiva, atribuindo significativa importância às organizações como atores que participam de uma dinâmica maior, significou um avanço às teorias convencionais que enxergavam as organizações como entidades neutras, passivas, com objetivos únicos de maximização de resultados, com fins e objetivos meramente econômicos.

O novo institucionalismo, em pelo menos uma de suas vertentes, entende que há dificuldades teórico-metodológicas em considerar as organizações como instituições. Entendem os neo-institucionalistas que o conceito de instituição envolve o caráter macro-estrutural das instituições, tendo como base conceitos como campo ou ambiente organizacional, colocando em segundo plano os aspectos comportamentais ou atitudinais definidos ou localizados em uma única organização (PRATES, 2000, p. 125).

Como o (velho) institucionalismo apresentava duas abordagens teóricas distintas, o neo-institucionalismo igualmente apresenta outras duas vertentes.⁸ A primeira proporciona forte ênfase ao aspecto macro-estrutural do comportamento organizacional, e aí surgem os

⁸ Embora Prates (2000) registre a existência de duas vertentes para o neo-institucionalismo, em seu texto fica evidente a existência de três abordagens distintas, mesmo que a terceira vertente se apresente como uma variante da segunda. Vejamos: Entre os autores da primeira vertente neo-institucional, DiMaggio, Powell, Scott e Meyer, o enfoque é estruturalista, com ênfase nos conceitos de campos, setores ou ambientes organizacionais. Na segunda vertente, encontramos a contribuição de Meyer e Rowan, enfatizando a dimensão micro-contextual da organizacional como definidoras das práticas administrativas. March, Simon e Olsen, por sua vez, embora o autor considere como representantes dessa segunda vertente, apresentam trabalhos um pouco distintos, pois, embora proporcionem forte ênfase para os aspectos micro-contextuais, não deixam de considerar as dimensões macro-contextuais da sociedade, linha teórica que se fortaleceu a partir a década de 1960 definida também por neo-weberiana.

conceitos como ambiente ou campo organizacional, tão em voga atualmente nas análises organizacionais. Ao adotarmos essa abordagem, não poderemos considerar a organização como unidade de análise ou ator político consistente. O conceito de identidade organizacional, por exemplo, é substituído pelo entendimento da existência de um ambiente organizacional, levando a análise para a concepção de isomorfismo institucional. A Anatel, neste caso específico, precisaria ser analisada no contexto de todas as agências reguladoras brasileiras e não de forma independente de acordo com suas especificidades. A segunda abordagem considera os aspectos macro-sociais das realidades institucionais, mas observam o impacto dos mesmos ao nível micro das organizações (id.ib., p. 125). Nesse caminho de reflexão, poderemos compreender os comportamentos e procedimentos observáveis numa organização como consequência desse contexto mais abrangente ao qual cada organização esteja inserida.

Prates (2000, p. 127) ainda ressalta duas vertentes na sociologia das organizações. A primeira, estruturalista, representada pelo pensamento de Durkheim e Parsons e a segunda com forte base nas concepções de Herbert Mead, Blumer, Goffman, Berger e Thomas Luckmann. A abordagem neo-institucional na sociologia das organizações, ainda segundo o autor, acaba prisioneira da tradição estrutural-funcional, pois ao considerar que as organizações tendem a se agrupar em função de suas respectivas áreas de atuação, estruturando os campos organizacionais, fazem com que as identidades organizacionais percam importância enquanto objeto de análise. Nesse sentido, a tendência, atualmente, seria, de acordo com essa abordagem teórica, que as organizações estariam cada vez mais buscando uma espécie de aglutinação, em função de semelhanças ou identidades entre si, com o objetivo de sobreviver num mundo extremamente competitivo. As organizações, portanto, passariam a ser subsistemas ou subunidades funcionais e estruturalmente

dependentes do conjunto de organizações que compõem o campo organizacional. A homogeneidade entre as empresas determinaria a importância de compreendermos o campo como uma estrutura abrangente, um espaço de vida institucional, em que as organizações se espelham uma nas outras, dependem de tecnologias similares e dos mesmos recursos, trocam informações, consomem os mesmos insumos, enfim, interagem permanentemente. O conceito de isomorfia tem como base essa compreensão. As agências reguladoras, como observamos, poderiam ser analisadas a partir desse entendimento. Mas seria essa uma abordagem consistente?

Essa abordagem teórica distancia-se da racionalidade instrumental weberiana de cada organização e aproxima-se de uma perspectiva em que o campo organizacional torna-se uma força estruturante definidora das práticas e formas organizacionais em seu conjunto. Assim, a concepção de que existem atores individuais ou institucionais agindo de forma independente ou estrategicamente em seu ambiente perde consistência (PRATES, 2000, p. 129). A unidade de análise para investigar o comportamento organizacional, de acordo com essa perspectiva teórica, é o campo organizacional e os atores individuais ou coletivos não são contemplados como relevantes no ponto de vista das ações organizacionais. O ambiente organizacional é que assume esse papel dinâmico do processo e estruturação organizacional (id., p.131). Autores como DiMaggio, Powell, Scott e Meyer enfatizam o caráter objetivo dos setores organizacionais, o isomorfismo institucional, privilegiando os ambientes como forças determinantes da ação organizacional, relegando para um segundo plano os atores individuais ou coletivos. Estes, como observamos anteriormente, cedem espaço para entidades macro-sociais. Ao tratarmos as instituições como sistemas integrados de valores e normas, independente das especificidades de cada organização, caímos numa perspectiva durkheimiana, empobrecendo, em grande parte, a análise teórica.

A outra e distinta vertente do neo-institucionalismo, tendo como base as tradições interpretativas e micro-contextuais da teoria social sem, evidentemente, despreza as referências macro-sociais, pois estas, em última instância, estariam a impactar sobre a ação dos atores numa organização.⁹ As organizações seriam observadas como sistemas complexos, influenciadas por normas e valores de natureza simbólica que poderiam definir as práticas e os processos administrativos. Esse enfoque analítico tem como preocupação a movimentação dos atores no interior de cada organização, sem descartar as variáveis estruturais da burocracia, especialização e autoridade, caracterizando uma abordagem conhecida como neo-weberiana (PRATES, 2000, p.133).

Prates (id. p. 134) cita um texto clássico de March e Simon, publicado na década de 1950 e que alterou os paradigmas teóricos da análise organizacional ao incorporar a teoria da aprendizagem, inspirada na psicologia comportamental e no estudo da ação organizacional. Entendiam os autores que o comportamento organizacional é algo tão complexo como a agência humana. O volume de informações que uma organização precisa processar é algo impossível de se gerir. Desta forma, o processo de aprendizagem torna-se fundamental para que as organizações possam definir horizontes a partir de processos cognitivos, desconstruindo a dicotomia entre estrutura formal e informal no entendimento sobre o comportamento organizacional.¹⁰ A relação com o ambiente, por exemplo, é

⁹ Prates (2000) ressalta o interacionismo simbólico e a sociologia fenomenológica como base para essa outra vertente do neo-institucionalismo, recorrendo mais ao enfoque da sociologia interpretativa-racional do que da corrente normativo-estrutural de Durkheim e Parsons.

¹⁰ Interessante observar que o conceito de aprendizagem organizacional, ou gestão do conhecimento, foi “modernizado” nos estudos organizacionais por Ikujiro Nonaka e Hirotaka Takeuchi em 1991, com um artigo publicado no Harvard Business Review, causando grande impacto no mundo acadêmico e logo disseminado em importantes organizações globais. Esse pensamento original dos dois autores completou-se em 1995 com a publicação do livro *Knowledge Creating Company*. Nonaka e Takeuchi são, portanto, considerados os fundadores do conceito de “gestão do conhecimento”, tal como ele se apresenta hoje nos debates envolvendo estudos organizacionais. Para Nonaka e Takeuchi (1997), o sucesso de uma empresa está na criação do conhecimento organizacional, ou seja, a capacidade da empresa criar conhecimento, disseminá-lo e incorporá-

observada a partir da noção de riscos e incertezas, em que a organização absorve as indefinições do contexto ao qual está inserida. Os processos organizacionais não trazem com nitidez formas efetivas de coerção ou controle formal-burocrático, disseminando-os com artifícios nem sempre visíveis. Reuniões informais, conversas de corredores, atividades não formalizadas responderiam por grande parte da vida organizacional. O ambiente organizacional seria algo construído pelos atores e não produto de realidades externas às organizações (PRATES, 2000, p. 135-136). O debate envolvendo o neo-institucionalismo, no entanto, acaba se resumindo no clássico embate da teoria social, ou seja, estrutura/sujeito, ação/estrutura, micro/macro etc. Prates (id), no entanto, afirma que, na essência, não há nada inovador no neo-institucionalismo organizacional, pois esta vertente de pensamento nada mais é do que uma “reutilização de velhos conceitos teóricos com alguma roupagem nova”, ressaltando no entanto a importância, demonstrada por autores como Carnegy, March, Simon e Olsen na ênfase descritiva do micro-contexto organizacional em consonância com as interpretações macro-institucional do comportamento organizacional. Esta seria, na compreensão do autor, a única novidade do neo-institucionalismo (PRATES, 2000, p. 142-143). Há evidentes fortes imbricações e, por que não, identidades entre o velho e o novo institucionalismo. Em nosso entendimento,

lo aos produtos, serviços e sistemas. A criação do conhecimento, ainda segundo os autores, ocorre em três níveis distintos: do indivíduo, do grupo e da organização. Nonaka e Takeuchi (id.) discordam do enfoque de Peter Senge de *learning organization*, extremamente sistêmico para os padrões orientais. Senge, no entanto, jamais utiliza a palavra “conhecimento”, embora sua teoria de aprendizagem organizacional apresenta evidentes semelhanças com o conceito de “gestão do conhecimento”. Atualmente, há na literatura do *management* variações conceituais como inteligência organizacional, capital intelectual, organizações que aprendem etc., num evidente oportunismo mercadológico.

como observamos anteriormente, o neo-institucionalismo está longe de ser um corpo teórico consolidado.

Carvalho, Goulart e Vieira (2004) agregam ao mesmo debate importante reflexão acerca da retomada da teoria institucional nas ciências sociais, em função do interesse reavivado da sociologia, da ciência política e da economia em se debruçar sobre as instituições, considerando-as essenciais para uma compreensão da dinâmica social. Nos estudos organizacionais o enfoque sociológico destaca as propriedades simbólico-normativas das estruturas, percebendo as dimensões do ambiente e as relações interorganizacionais que ocorrem nesse contexto (CARVALHO, GOULART e VIEIRA, 2004, p.1). Mas a principal observação dos autores é que novas vertentes surgem a partir do neo-institucionalismo sociológico. Alertam igualmente para uma possível recaída conservadora da teoria institucional. Para que possamos compreender a dinâmica da sociedade organizacional, precisamos, no entanto, retornar ao final século XIX, quando surge a teoria institucional, no interior das ciências sociais. Ao longo do tempo e, principalmente, na atualidade, a teoria institucional, como estamos observando a partir da leitura de diversos autores, apresenta um leque de alternativas ou vertentes de pensamento em número plural. O (velho) institucionalismo confrontava-se diretamente com a economia clássica, introduzindo as estruturas sociais como variáveis importantes ao domínio do mercado. A vertente sociológica, por sua vez, valoriza as relações organizações-ambiente, tendo como base as interações informais, relações de poder e heterogeneidade do universo organizacional. Porém, a partir da década de 1970, há uma preocupação em se buscar

possíveis similaridades entre grupos de organizações, descartando-se a riqueza em considerar cada organização como um ator dotado de especificidades (id., p. 3).¹¹

Interessante observar que o institucionalismo sociológico pode obter a qualificação de “velho” ou “novo”. A influência de Durkheim e Weber é determinante no chamado velho institucionalismo, pois a organização, enquanto objeto de análise micro-contextual, não era analisada, cedendo espaço para as análises macro-estruturais, como sistema legal, normas institucionais, sistema político etc. A partir das décadas de 1950 e 1960 os teóricos passam a perceber a importância em analisar as organizações (coletividades particulares) como unidades passíveis de investigação, pois poderiam ser interpretadas como elos importantes entre indivíduos e o mundo social. Os estudos organizacionais passam a contemplar outras perspectivas além dos processos produtivos internos, como se as organizações fossem algo dissociadas da sociedade (id.ib., p. 8). É bem verdade que neste momento histórico o capitalismo passava por grandes transformações e o surgimento de grandes corporações, poderosos grupos econômicos, empresas multinacionais sinalizavam um inédito modo de interpretar o fenômeno organizacional. As teorias da administração mudam substancialmente.

Carvalho, Goulart e Vieira (2004, p. 8) registram a contribuição de Philip Selznick, com a publicação em 1957 da obra clássica *Leadership in Administration*, pioneiro na abordagem institucional nos estudos organizacionais. Os autores assinalam ainda que Selznick formulou, na mesma obra, a diferença analítica entre organização e instituição. Organização seria um instrumento técnico visando uma finalidade específica, utilizando energias humanas. A instituição, por outro lado, seria o produto das pressões e necessidades

¹¹ O autor está se referindo ao conceito de “campo organizacional”.

sociais, um organismo adaptável e receptivo a essas demandas. Organizações podem se tornar instituições, pois a institucionalização seria um “processo que ocorre numa organização ao longo do tempo, refletindo suas peculiaridades históricas, construídas pelas pessoas que ali trabalharam, pelos grupos e pelos interesses criados e pela maneira pela qual mantêm relacionamento com o ambiente” (id.,p.8).

Esta concepção muda a partir da segunda metade da década de 1970, quando o neo-institucionalismo sociológico emerge com os trabalhos de Meyer e Rowan, minimizando os aspectos em que as organizações teriam relativo controle sobre o ambiente. As novas interpretações apontavam que as estruturas formais desempenhariam funções objetivas sinalizando ao público interno e externo o que é a organização. As organizações não cumprem a finalidade específica de produzir resultados com o máximo de eficiência, mas também buscariam ações de caráter simbólico, sofrendo influência do ambiente, não apenas relacionadas à competitividade, tecnologia, recursos físicos, mas também a valores, crenças e mitos compartilhados (CARVALHO, GOULART e VIEIRA, 2004, p. 9). Desta forma, “sob a perspectiva institucional, o ambiente representa não apenas a fonte e o destino de recursos materiais (tecnologia, pessoas, finanças, matéria-prima), mas também fonte e destino de recursos simbólicos (reconhecimento social e legitimação)” (id., p.9).

O ambiente, neste caso, ainda segundo esses autores, seria constituído, simultaneamente, por elementos simbólicos e normativos e a crítica inerente a essa concepção teórica é que poderíamos incorrer num determinismo ambiental, deixando pouco ou nenhum espaço para pensarmos a organização como um ator dotado de alguma autonomia e suficientemente ativo para interferir no próprio ambiente. Ao considerarmos o ambiente como determinante, numa perspectiva estruturalista, as explicações sobre

isomorfismo e a homogeneidade das organizações em campos bem delimitados ganham destaque que envolve a teoria organizacional. Carvalho, Goulart e Vieira (id., p. 10) enfatizam, no entanto, a possibilidade de compreendermos a importância do ambiente, porém relativizando esse determinismo, considerando que, num primeiro momento, é significativamente predominante as regras e normas compartilhadas pelas organizações que compõem determinado campo. Porém, num segundo momento, as organizações teriam liberdade de ação ou reação para lidar com aspectos que dizem respeito à realidade de cada qual. O isomorfismo traria, como consequência, padrões para as empresas em determinado campo, mas os fenômenos macro-sociais ocasionariam impactos diferentes em cada unidade organizacional. Mas não há consenso em torno da possibilidade desse “segundo momento”. A interpretação corrente, como observamos anteriormente, enfatiza a necessidade das organizações adotarem padrões de comportamento similares às organizações de um mesmo campo, seja para sobreviver num ambiente competitivo, seja para buscar legitimidade social.

Carvalho, Goulart e Vieira (2004, p. 11) distinguem ainda o (velho) institucionalismo do neo-institucionalismo. Embora nas duas vertentes a institucionalização limita a racionalidade organizativa, na primeira vertente os limites eram forjados por grupos de pressão internos e no novo institucionalismo as configurações estruturais reproduzem a necessidade de estabilidade perante o ambiente. A homogeneidade, ainda segundo os autores, sobrepor-se-ia à heterogeneidade, determinada pela noção de ambiente ou campo organizacional. As organizações estariam permanentemente buscando uma adequação ao ambiente, legitimando-se através de padrões existentes nesse mesmo ambiente. A preocupação dos autores, que parece passar à margem da corrente neo-

institucional, reside em analisar como esse ambiente ganha forma. Afinal, as expressões adequação e busca de padrões pressupõe uma submissão das organizações a uma estrutura mais ampla. No (velho) institucionalismo, os atores organizacionais dispunham de uma autonomia mais acentuada ao se relacionar com o ambiente, algo que os neo-institucionalistas, ou parte dos mesmos, não levam muito em conta, proporcionando excessivo destaque à conformidade do contexto institucional (CARVALHO, GOULART e VIEIRA, 2004, p. 13).

As obras de Prates (2000) e Carvalho, Goulart e Vieira (2004), como observamos nas páginas anteriores, proporcionam uma visão bastante cuidadosa da importância da abordagem institucional para a compreensão dos fenômenos organizacionais. Mas precisamos avançar um pouco mais em nossa reflexão teórica, pois as agências foram criadas para regular serviços que a partir da metade da década de 1990 passaram a ser ofertados por grandes grupos privados. Como compreender as relações Estado, sociedade e esfera privada? Embora não tenhamos contemplado a nova sociologia econômica (NSE), como suporte teórico, essa abordagem teórica pode, em alguns momentos, proporcionar subsídios importantes nessa jornada investigativa, principalmente porque se torna fundamental estabelecer diálogos interdisciplinares.

Serva e Andion (2004), por exemplo, ressaltam a importância do diálogo entre a teoria das organizações e a nova sociologia econômica. A partir da década de 1980, a sociologia econômica, contrapondo-se à economia neoclássica, afirma ser o mercado uma construção social e não uma esfera autônoma à sociedade. Zelizer (1988) aponta 3 (três) distintos modelos de análise do mercado. O primeiro modelo, denominado mercado ilimitado registra a predominância do mercado na sociedade moderna e que o ator

econômico age unicamente de acordo com seus interesses. O mercado subordinado, outro modelo de análise, afirma que o mercado é uma construção sócio-cultural, permeado por valores sociais e aspectos simbólicos. A própria sociedade teria o controle sobre o mercado e definiria seus limites. Esse modelo (mercado subordinado) teria, por sua vez, duas abordagens teóricas, a alternativa cultural, que apresenta o mercado como um conjunto de valores e a alternativa sócio-estrutural, ressaltando a importância das redes sociais definindo os horizontes do mercado.¹² O terceiro modelo, denominado mercados múltiplos, valoriza a interdependência cultural e estrutural, compreendendo o mercado invadindo cada vez mais as esferas da vida, mas por outro lado proporcionando igual peso para as relações sociais, também influenciando o mercado. Valores econômicos e não econômicos proporcionam o desenho do mercado, que não seria exclusivamente simbólico, cultural ou com características mercantis, mas múltiplo.¹³ Zelizer (1988) utiliza o conceito de mercados múltiplos como uma alternativa ao modelo neoclássico do mercado, pois o mercado seria algo interativo, sem que tenhamos um determinismo econômico, social ou cultural. Diversos cenários culturais e sociais envolveriam as relações de consumo, produção e trocas. A ênfase de Zelizer (id.), no entanto, é que não fiquemos prisioneiros do absolutismo de mercado, mas que igualmente não tenhamos uma visão determinística do ponto de vista exclusivamente cultural ou social. A interação entre os fatores econômicos, culturais e sociais poderia estabelecer uma agenda teórica mínima para analisarmos o mercado como um processo interativo entre essas diversas concepções. A autora registra

¹² Observa-se aqui as possíveis afinidades teóricas da nova sociologia econômica e algumas vertentes do institucionalismo, notadamente o neo-institucionalismo sociológico.

¹³ Para uma melhor compreensão dos trabalhos da autora, ver Zelizer (1978) quando a mesma apresenta importante estudo sobre como o seguro de vida que, a partir do século XVIII, alterou o significado da morte, com a criação de uma burocracia lucrativa em torno de um novo “negócio”.

ainda a contribuição de Durkheim e Weber, como os pioneiros em criticar o papel do utilitarismo no século XIX, enfatizando o papel das forças sociais não-utilitaristas e não-materialistas. Raud (2003, p. 6) reforça o argumento afirmando que na sociologia econômica clássica, Weber e Durkheim reconheciam que o ator econômico buscava seus interesses, mas que isto não era a única explicação para o comportamento do mesmo, pois a tradição, o direito e a moral também tinham igual influência. Granovetter (1985), por sua vez, contempla as relações sociais como essenciais na configuração do mercado (inserção social de mercado) minimizando as dimensões normativas e jurídicas das instituições. O autor desenvolve o conceito de redes sociais, espaço de interação em que os fenômenos micro-sociais se articulam com o macro-social a partir da dinâmica de imbricações interpessoais.

Para Fligstein (1996), o papel do Estado torna-se cada vez mais essencial para a existência do mercado, tornado-se um dos atores mais importantes nos arranjos institucionais, pois cabe ao mesmo assegurar que as leis sejam cumpridas e que haja uma estabilização das forças de mercado. O autor afirma que a constituição do mercado faz parte da formação do Estado, pois este cria, efetivamente, as condições institucionais para que os mercados apresentem características de estabilidade. Não é difícil relacionar a concepção teórica do autor à criação das agências de regulação. As empresas capitalistas necessitam do Estado para que regras sejam respeitadas, pois os atores econômicos dependem basicamente de um equilíbrio que permita competir dentro de seguras regras e a regulação torna-se inevitável. A concepção de Fligstein (1996) difere dos demais institucionalistas por valorizar mais os processos políticos do que os demais, enfatizando o papel do Estado na formação, estabilidade e transformação dos mercados. Raud (2003)

lembra ainda o conceito de dominação legal, em Weber, quando o sociólogo refletia sobre o papel do Estado na regulação do mercado, afirmando que o direito asseguraria a estabilidade das regras do jogo, mantendo um ambiente político e econômico previsível para que os atores econômicos dispusessem de alguma segurança para atuar no mercado.

A nova sociologia econômica (NSE) evidencia a importância da dimensão sociológica e se contrapõem à perspectiva utilitarista dos fenômenos econômicos, analisando o comportamento do mercado e de suas instituições (SERVA e ANDION, 2004, p. 4). Importante registrar, ainda na perspectiva da NSE a contribuição teórica de Kirschner e Monteiro (2002), ao realizarem estudos com forte ênfase na sociologia da empresa.¹⁴ Os autores reforçam a concepção de que o ator econômico não pode ser concebido de forma atomizada, mas influenciado por outros atores e fazendo parte da sociedade. Ou seja, a ação econômica está inserida nas relações sociais. A análise das Atas do Conselho Consultivo da Anatel, como veremos adiante, sofre profunda influência dessa vertente da sociologia, em que as organizações são vistas como uma construção social.

A abordagem teórica do trabalho, porém, está fortemente centrada em duas das três vertentes do neo-institucionalismo, a histórica e a sociológica, com destaques para uma ou outra vertente, que se alternam ao longo do trabalho, em função das especificidades de cada capítulo¹⁵. A Anatel não é produto de uma racionalidade abstrata, dotada de regras e normas e procedimentos voltados a um fim específico. Essa dimensão normativa, em que os indivíduos passariam a incorporar e seguir papéis pré-definidos, estaria longe de

¹⁴ Os autores afirmam que a expressão “sociologia da empresa” foi utilizada pela primeira vez pelos sociólogos Sainsaulieu e Segrestin em 1986.

¹⁵ Embora não tenhamos utilizado como referencial analítico, ressaltamos a importância da nova sociologia econômica (nse) como uma outra abordagem teórica possível para investigar a regulação do mercado, ou o próprio mercado, percebendo-o como uma construção social.

proporcionar as explicações necessárias ao entendimento de uma organização em constante processo de mudanças e objeto de diversos vetores que interagem sobre seu desenvolvimento institucional. A ótica que buscamos é outra. Compreender a interação entre a instituição e o impacto que as mesmas sofrem e influenciam, num sentido de mão dupla, outras esferas da vida social torna-se fundamental para decifrarmos o “enigma” Anatel. Neste aspecto, não poderíamos deixar de registrar que, apesar de privilegiarmos o neo-institucionalismo histórico e o neo-institucionalismo sociológico, não poderíamos negar a influência, como pano de fundo, do construtivismo social em geral e a da Teoria da Estruturação em particular (GIDDENS e TURNER, 1999), principalmente sobre a vertente sociológica do neo-institucionalismo, bem como do interacionismo simbólico, em especial no capítulo sobre o Conselho Consultivo da Anatel.

Entendemos que as reformas das políticas públicas, concordando com Pereira (1997, p.83), têm como base duas grandes características, a descentralização do Estado e formas de *accountability*, ou seja, prestações de conta por parte do Estado.

A descentralização atenderia a necessidade de proporcionar aos governos regionais e locais flexibilidade e autonomia para suas diferentes ações, pressuposto essencial para uma boa administração pública. Por outro lado, complementando as ações governamentais, as formas de *accountability* dependem de uma intensa participação da sociedade para que os cidadãos possam, efetivamente, exercer controle e participar da elaboração e aplicação das políticas públicas.

Luchmann (2002, p.9) ressalta a emergência de novos mecanismos participativos de gestão pública no Brasil a partir da Constituição de 1988 que trouxe como consequência uma série de experiências inéditas em governos locais, como Conselhos Gestores de Políticas Públicas, bem como de Orçamento Participativo. Mas a experiência não é

exclusivamente brasileira. Em diversos países do mundo a chamada democracia deliberativa, que busca uma participação mais efetiva da sociedade em novas relações Estado e sociedade, adquire significativa importância visando o que Luchmann (id., p.15) chama de “uma nova institucionalidade democrática e a generalização da cidadania”.

Neste ponto tangenciamos nosso objeto de pesquisa ainda com muita desconfiança, pois as agências de regulação nos parecem, aparentemente, algo muito distante deste ideal de interação entre esses atores políticos e a sociedade. O vácuo entre a efetiva formulação de ações das agências e a efetiva participação cidadã na participação da elaboração das mesmas é, como veremos adiante, nossa maior preocupação. Algumas hipóteses sinalizam para uma desresponsabilização do Estado, a partir da privatização de setores estratégicos da economia brasileira, enfraquecendo, como consequência, a cidadania, já que a sociedade não disporia, em grande parte, de mecanismos para interagir com as agências regulatórias.¹⁶ Essas seriam, em síntese, as críticas mais em evidência no que diz respeito ao modelo de criação das agências de regulação.

Uma outra preocupação reside na investigação da forma como as agências regulatórias exercem controle sobre os agentes econômicos privados que passaram a prestar serviços públicos e, por outro lado, as possibilidades dos cidadãos controlar, avaliar e participar das ações governamentais. Consideramos um bom ponto de partida para um estudo sobre as agências regulatórias e a forma dessa nova face do Estado regular o mercado sem os instrumentos clássicos do intervencionismo característico da social democracia.

¹⁶ Existem, como veremos adiante, alguns mecanismos na estrutura das agências como ouvidoria, atendimento a clientes etc. Porém, em princípio, nestes casos, o atendimento é individualizado e exclusivamente voltado a questões específicas. Nossa investigação, mais adiante, analisará com mais profundidade a efetiva relação entre as agências de regulação e aspectos relevantes do exercício da cidadania.

Pereira (1997, p.90), por sua vez, entende que o problema, na atualidade, não é o interminável debate entre Estado *versus* mercado, “mas de criar instituições específicas capazes de persuadir atores individuais, sejam agentes econômicos, políticos ou burocratas, a se comportar de uma maneira coletivamente benéfica”¹⁷.

Fazer os agentes econômicos agirem de acordo com interesses coletivos, no entanto, não parece tarefa fácil. Os contratos devem ser bem definidos para que não tenhamos desvios significativos nos acordos pré-estabelecidos. Poderemos observar, ao longo do trabalho, o grau de indefinições entre as agências reguladoras e as empresas reguladas, que vem causando significativos prejuízos aos cidadãos consumidores. Ainda segundo o autor, o governo será *accountable* quando os cidadãos puderem discernir se seus interesses são efetivamente representados ou não. Aparentemente, não é o que vem acontecendo com as ações das agências regulatórias, pois seu papel é pouco conhecido pela sociedade, embora os esforços neste sentido, como veremos adiante, estejam sendo perseguidos.

Mas, como consequência dessa preocupação metodológica, com relativa influência do neo-institucionalismo, não estaremos confortáveis em estabelecer unicamente a Reforma do Estado como a base para aprofundarmos nossa pesquisa, pois entendemos que o próprio Estado reformado está subordinado a uma lógica mais ampla que reside justamente no redemoinho dos processos de modernização recente.

Entendemos que as explicações mais singelas e, conseqüentemente, reducionistas, de que a Reforma do Estado é produto das conspirações neoliberais, atreladas ao chamado

¹⁷ O autor define esta abordagem, do ponto de vista teórico, como modelo do Principal-Agente, em “que a tarefa da reforma consiste em equipar o Estado com instrumentos para intervenções efetivas e, por outro lado, em criar incentivos específicos para que os agentes governamentais ajam na defesa do interesse público”(PEREIRA, 1997, p.90). Citando Przeworski, ressalta que as “as relações entre tipos de atores são aquelas de *principal e agentes*. O *principal* expressa um conjunto de preferências sobre resultados, e o *agente* aceita agir em nome do principal em troca de alguma forma de compensação” (id., p.90-91). Em nossa opinião, é uma abordagem muito próxima da Teoria da Escolha Racional.

Consenso de Washington¹⁸, ou coisas do gênero, não satisfazem, em nosso ponto de vista, uma investigação mais apurada que, inevitavelmente, coincide com as transformações que vem ocorrendo no mundo contemporâneo.

Capítulo I – Origem, formação e reforma do Estado moderno

1.1 - Formação do Estado Moderno, ações regulatórias ao longo da história e ideologias políticas constitutivas do Estado regulador.

Platão, em sua inigualável obra, República, tinha idealizado um Estado sem o conflito público e privado, projetando, pela primeira vez na História, um ideal de uma sociedade comunista e, supostamente, perfeita. A regulação seria total para que todos pudessem viver em harmonia.

A era cristã dos primeiros séculos proporcionou inúmeras contribuições em que uma sociedade mais justa deveria ser o objetivo da humanidade. O Evangelho, por exemplo, é pródigo em registrar diversas mensagens sinalizando os valores positivos de uma vida solidária e desapegada de bens materiais.

Nos séculos XVI e XVII, sobressaíram as obras de Thomas More, *Utopia* (1516) e a não menos curiosa *Cidade do Sol* (1643), de Tommaso Campanella, em que o mesmo sugeria a abolição da família e da propriedade privada. De qualquer forma, nas duas obras,

¹⁸ O chamado Consenso de Washington resume a agenda neoliberal dominante nos anos 90 do século XX em que os países periféricos deveriam buscar, segundo orientações de organizações multilaterais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, novo patamar de disciplinas fiscais, reduzir gastos públicos, reduzir os serviços prestados pelo Estado, desregular a economia, flexibilizar a legislação trabalhista e realizar reformas objetivando reduzir o tamanho do Estado.

o Estado assume seu papel de forma integral, exercendo sua função reguladora em seu grau máximo.¹⁹

Na era moderna, Rousseau e Morelly viam a propriedade privada como o grande obstáculo para uma sociedade mais justa e igualmente regulada. Morelly inclusive talvez tenha sido o primeiro autor a esboçar o desenho de uma economia planificada com fortes ações regulatórias.

François Babeuf, no século XVIII, numa nítida postura revolucionária, falava claramente em processos de insurreição e que os insurretos nada teriam a perder, idéia que Marx desenvolveu no século seguinte. Havia também os socialistas utópicos, como Saint-Simon, Charles Fourier e Robert Owen, que ousaram pensar a sociedade socialista descartando os processos revolucionários e imaginado-a, neste caso, auto-regulada. Na concepção desses pensadores, a sociedade de iguais seria construída gradativamente, através da consciência humana e de princípios de solidariedade social. Owen, inclusive, desenvolveu nos EUA, a partir de 1825, experiências concretas, de comunidades alternativas, auto-reguladas e auto-suficientes, organizada em bases comunitárias.

Acreditamos que seja desnecessário acrescentar que, ao estudarmos as agências regulatórias, estaremos, conjuntamente, realizando uma reflexão sobre o Estado moderno e os desafios do mesmo frente aos mesmos processos de modernização recente que analisamos no capítulo anterior.

O Estado na contemporaneidade, seus desafios e possibilidades. Como compreender as transformações recentes sem estudarmos a própria formação do Estado moderno? Foi uma

¹⁹ Sobre este assunto, ver Bedeschi (1997).

longa trajetória para que chegássemos ao desenho atual do que entendemos como Estado e, mais especificamente, as ações regulatórias ao longo do tempo.

Nos séculos IX e X, quando no meio do turbilhão de invasões bárbaras ocorreram na maior parte do continente europeu, uma área geográfica significativa, envolvendo a França e a Itália de hoje, registrava atividades comerciais e mantinham a escrita em contraste com outras regiões européias que não dispunham de algo parecido.

Nesta área, privilegiada para os padrões da época, duas estruturas coexistiam, a Igreja e o sistema feudal. Juridicamente, essas duas esferas eram independentes, embora houvesse estrito compromisso e interesses comuns entre ambas.

A administração do feudalismo dependia da estrutura da Igreja e esta, por sua vez, igualmente tinha interesses específicos como proprietária de longas extensões de terra.

Havia, portanto, duas estruturas de poder: a eclesiástica e a feudal. O curioso é que na era medieval não havia nítida divisão territorial e, conseqüentemente, nada próximo de Estados geograficamente distintos, o que dificultava sobremaneira a forma como a nobreza “administrava” suas terras. O território não era demarcado e o próprio estabelecimento e respeito à hierarquia não era visível para a maioria das pessoas.

A estrutura de poder entre nobreza e a Igreja mesclava-se com freqüência, pois os reis nem sempre exerciam autoridade direta sobre os camponeses, bem como os pequenos comerciantes mantinham, de certa forma, autonomia à Igreja e à Nobreza. Por outro lado, encontravam-se cidades autônomas, sem o exercício de poder de um príncipe e outras caracterizadas como um principado.

Fica difícil imaginar, nos dias de hoje, a sociedade medieval e a estrutura de poder existente no que diz respeito às estruturas organizacionais e as normas jurídicas existentes. A burocracia da Igreja muitas vezes supria a carência de um aparato administrativo que

atendesse as demandas das diversas comunidades distribuídas geograficamente sem identidade entre si e insuficientemente estruturadas para atender as necessidades sociais. A regulação da sociedade medieval era exercida em grande parte pela Igreja que, neste sentido, era uma instituição com práticas universais, o que proporcionava um impulso organizador e regulador de diversas ações coletivas. As práticas normativas e jurídicas tinham como referência a Igreja, pois não havia nenhuma organização, ou autoridade, acima da cristandade.

A Igreja medieval cumpriu esse papel de regulação²⁰, numa perspectiva universalista, muitas vezes limitando ou coibindo a utilização da força entre cristãos e sancionando os conflitos de grande parte da Europa, principalmente às ações militares que levaram à reconquista de territórios ocupados por eslavos ao norte e por muçumanos na Espanha e no Oriente.

No entanto, é importante registrar que os membros da nobreza não dispunham de uma perspectiva territorial e, desta forma, reinavam sobre territórios desconectados e sem um centro organizado. Não havia, como vimos anteriormente, nem nações e nem Estados. Para que alguns limites fossem estabelecidos, contratos entre principados diferentes consolidavam as normas jurídicas que hoje entenderíamos como o direito internacional.

Por outro lado, o aparato administrativo dos principados era extremamente precário. A característica básica da sociedade medieval, com uma estrutura horizontal de poder entre clero e nobreza, com sobreposições ou composições de interesses não era exatamente uma sociedade de Estados bem definidos politicamente a partir de territórios bem delimitados.

²⁰ Weber (1968) assinalava que, a um fracasso do Estado, a Igreja prontamente intervinha na economia.

Com a queda de Constantinopla, novas necessidades em termos de segurança se apresentaram. A organização e o desenho das cidades medievais não eram mais satisfatórios para atender as inéditas necessidades em termos de segurança e proteção dos habitantes dos principados. Uma ainda tênue concepção de Estado foi projetada, pois a segurança do reino precisava de uma nova configuração, em termos jurídicos e espaciais. Segundo Weber (1968), apenas a partir do surgimento das cidades, viabilizou-se algum tipo de “política econômica sistemática” (WEBER, 1968, p.302), embora os príncipes tenham anteriormente esboçado um controle de preços e até mesmo uma política de assistência.

A infra-estrutura dessa nova concepção de organização teria que ter como prioridade a segurança e para que esta fosse consolidada era necessário igualmente organizar novas formas de arrecadação, com o objetivo de sustentar a operacionalidade do reino frente aos novos desafios e ameaças externas. O mundo mudou rapidamente²¹. O Estado principesco surgiu em fins do século XV. Um Estado²² com consciência de sua própria constituição e com, principalmente, uma entidade juridicamente constituída à parte da sociedade civil, além de uma estrutura burocrática necessária para a organização do reino sobre outras bases substantivas. A personalidade jurídica, anteriormente personificada na figura do príncipe, desloca-se para o Estado principesco. As primeiras transformações ocorreram nas cidades-reino como Roma, Nápoles, Milão, Florença e Veneza. Os Estados

²¹ É importante registrar a importância da Renascença para as igualmente importantes mudanças culturais da sociedade medieval.

²² A origem da palavra **Estado**, embora latina, sofre mudanças justamente neste período. De sua raiz, Status (estado das coisas), torna-se o Estado como “situação institucionalizada” (BOBBITT, 2002, p.80). Bobbitt adota uma interessante divisão entre as modalidades de Estado ao longo da História moderna. Define o Estado principesco (1494-1572) como o “Estado que confere legitimidade à dinastia”. No Estado régio (1567-1651), a dinastia, por sua vez, “confere legitimidade ao Estado”. O Estado territorial (1649-1789) é definido como o Estado que se propõe a “administrar o país de maneira eficiente” (id.,p.328). A nação-Estado (1776-1870) como o “Estado que vai construir a identidade da nação” e o Estado-nação (1861-1991) como o Estado que “pretende melhorar o bem estar da população”. O historiador ainda define o atual modelo de Estado, a partir da década de 1990 do século XX, como o “Estado mercado”. Sobre este assunto e as explicações sobre as características de cada modelo de Estado ver Bobbitt (2002, p.69-328).

principescos passaram a ser definidos geograficamente, pois desta forma era mais fácil administrar e planejar os aspectos organizacionais ligados às questões prioritárias de segurança²³. Neste momento, identificamos as primeiras formas de regulação, buscando um mínimo de organização e controle das ainda tênues fronteiras, ou melhor, limites entre os diversos principados.²⁴

A estrutura do Estado principesco ainda requer outras inovadoras modificações ou aperfeiçoamentos do ponto de vista burocrático-administrativo. O novo Estado requer, naturalmente, leis que sustentem e garantam sua própria operacionalidade. A autoridade deixa de ser privada para se tornar pública. A burocracia civil assume o lugar dos vassalos, as mudanças aconteceram em todos os sentidos. Mas ainda havia um obstáculo: o príncipe não poderia escrever de forma autônoma as leis do Estado principesco. Era preciso alguma objetividade na formulação dessas mesmas leis. Os interesses do príncipe precisavam ser preservados, mas ao mesmo tempo, em busca de legitimidade, as leis precisariam ser elaboradas por instituições que proporcionassem esse distanciamento. A passagem do reino para o Estado exigia, portanto, que novas instituições surgissem e inovações constitucionais proporcionaram a devida sustentação ao Estado em formação. Na seqüência, uma burocracia permanente substituiu as estruturas políticas consuetudinárias (BOBBITT, 2002, p.82). O esboço de algo como ações regulatórias foi colocado em prática.

²³ A questão da eficácia administrativa passou a ser praticamente uma exigência. Poderemos citar como exemplo os Médices em Florença, que governavam por competência, base de sua legitimidade. Anteriormente o governante obtinha essa legitimidade através do sangue real. Ver Bobbitt (2002, p.77-78).

²⁴ Weber (1968), no entanto, registra a existência de tratados aduaneiros que remontam ao século XIII e ressalta que “o primeiro vestígio de uma política racional, por parte do príncipe, encontra-se no século XIV, na Inglaterra, isto é, aqueles que, desde Adam Smith, se conhece sob a denominação de mercantilismo”.

Nos séculos XVI, XVII e XVIII, portanto, assistimos significativas mudanças na formação do Estado moderno.²⁵ Os Estados régios, sucessores dos Estados principescos, surgiram com estruturas inéditas, consolidando burocracias que passam a operacionalizar as ações do próprio Estado, com a distinção da figura do monarca e a estrutura administrativa recém constituída. É importante registrar que de forma pioneira a burocracia assume, efetivamente, a operacionalização das ações governamentais.

O Tratado de Westphália (1648) constrói um novo desenho para a configuração dos Estados modernos. Há, a partir do Tratado, definição de limites geográficos e territoriais, com populações fixas e circunscritas a um limite físico estabelecido. O Estado territorial emerge na História moderna com a formalização de um contexto estruturado a partir da igualdade jurídico-legal entre os diversos Estados.

Nos Estados régios conhecemos as primeiras políticas de Estado, com incentivos e/ou proteção ao comércio. Eram, efetivamente, ações regulatórias centradas na delegação do monarca às estruturas burocrático-administrativas recém constituídas. A essência do novo sistema, Pós-Westfália, esteve centrada, portanto, na igualdade entre Estados, o que promoveu a necessidade de se criar acordos entre os Estados que viabilizassem o comércio entre territórios diferentes. As ações regulatórias concentravam-se no estabelecimento de critérios para tributação de taxas ou cobrança de impostos sobre a comercialização de mercadorias entre os Estados territoriais, ou seja, foram criadas, pela primeira vez na História moderna, impostos sobre importações.

²⁵ Polanyi (2000, p.75) registra que a partir do século XVI, os mercados passaram a ser mais numerosos e ganharam importância se tornando, no mercantilismo, a preocupação principal dos governos. E o mais curioso é que a regulamentação desses mercados foi, surpreendente, significativa naquele período e nunca esteve presente a concepção de um mercado auto-regulado, concebido apenas no século seguinte.

É importante registrar que, ainda no século XVII, formas embrionárias de incentivos ao comércio e às manufaturas foram criadas. Por sua vez, na França absolutista, Colbert, como Ministro de Estado (1661-1672) desenvolveu práticas intervencionistas e regulatórias, pois além de fornecer bases de incentivos ao comércio, concebeu projetos em que o Estado deveria construir estradas e canais, e buscando, sistematicamente superávits de receita governamental. Igualmente surpreendentes foram as primeiras tarifas discriminatórias criadas, voltadas, inicialmente, aos produtos holandeses (BOBBITT, 2002).

Por volta do emblemático ano de 1848, em que movimentos de insurreição eclodiram em diversos países europeus, os direitos civis e políticos ganharam dimensão. A legitimidade do Estado-nação advém justamente deste período, quando o voto passou a proporcionar a legalidade institucional do Estado moderno. Ou seja, cada nação poderia discernir e construir seu próprio Estado.

Na seqüência da constituição dos Estados nacionais, algumas ações reguladoras e intervencionistas marcaram o século XIX. Em 1873, por exemplo, o Estado alemão nacionalizou seu sistema ferroviário e introduziu mecanismos de seguridade social até então inéditos na História. Sistemas previdenciários estatais eram novidade na concepção de políticas públicas e este pioneirismo do Estado alemão consolidou a idéia de que o Estado deveria estar voltado ao bem estar da população, base de sua atual legitimidade.

O período de 1883 e 1889, na Prússia, caracterizou-se pela intervenção orgânica do Estado na criação de benefícios sociais para os trabalhadores industriais. Foi criado um seguro obrigatório para protegê-los de acidentes e doenças. Na Inglaterra, a partir de 1905, foram aprovadas igualmente medidas de proteção ao trabalhador fabril, destacando-se um seguro nacional de saúde.

Neste período, no Brasil, o estado tinha um papel secundário, sem qualquer ação reguladora. O primeiro esboço de uma atitude intervencionista possivelmente tenha sido a nacionalização do setor ferroviário, em 1901. No entanto, a partir de 1906, o Estado passou a regular o preço do café, nosso principal produto de exportação.

No restante do mundo ocidental, a década de 1930 constituiu, a partir da grande crise capitalista de 1929-34, a base para o Welfare State, com o ingresso do Estado na produção e na distribuição de bens, produtos e serviços. As políticas keynesianas atenderam à necessidade do Estado sustentar empregos e o investimento público assumiu proporções únicas. Nos Estados Unidos, o *New Deal* foi um marco nas relações Estado e sociedade e no investimento público para a superação da crise econômica.

No Brasil, a partir da crise de 1929, ficou flagrante a fragilidade da economia nacional. A partir desta constatação, o Governo se aventurou a desenvolver novas práticas reguladoras, como por exemplo, o controle do câmbio, eletricidade e petróleo, bem como inaugurou uma nova fase do Estado brasileiro como agente produtor e financiador da industrialização nascente.²⁶

Neste mesmo contexto, com novas configurações dos Estados nacionais, a partir da década de 1940, o Welfare State se estabelece definitivamente com suas políticas econômicas keynesianas e com definitiva concepção de proteção do cidadão, do trabalhador, que se torna um direito inalienável. A social democracia tornou-se praticamente um modelo para os Estados nacionais a partir da década de 1950 até conhecer os primeiros sinais de esgotamento do modelo do Estado do Bem Estar social, ao final da década de 1970. Mas para que chegássemos ao Welfare State, grandes foram as

²⁶ É importante registrar a criação da Companhia Siderúrgica Nacional – CSN em 1941, a Companhia do Vale do Rio Doce em 1942, a Aços Especiais Itabira – ACESITA em 1944 e, na década seguinte, a criação da Petróleos Brasileiros S/A – Petrobrás, em 1953.

contribuições teóricas em busca do Estado ideal. As formas de constituição do Estado moderno, como vimos, atravessaram a modernidade e a relação Estado e sociedade, na atualidade, ainda ocupa o centro das atenções.²⁷

1.2 – O Estado no redemoinho da crise da modernidade

O Estado protetor do Welfare, como analisamos no capítulo anterior, desde a década de 70, no século passado, perde espaço para o mercado e deixa de promover o bem-estar social e garantir os benefícios mínimos para o exercício da cidadania. Os agentes institucionalizados estão de “mãos atadas” frente ao processo da chamada globalização e o capital transita com bastante liberdade em todo o mundo sem respeitar os limites dos Estados nacionais. Neste contexto um dos principais temas em discussão é a questão da governabilidade, os limites dos Estados - nacionais e a reconstrução do espaço público.

É sempre importante registrar que a partir dos anos 80 uma nova e nebulosa ordem mundial se estabeleceu aos nossos atentos olhos e significou uma considerável ruptura com as referências em torno do que entendíamos como uma sociedade organizada tendo como principal paradigma o Estado nacional.

²⁷ Não poderíamos deixar de citar a obra de Weber (1977), principalmente quando o autor aborda o papel do Estado na regulação do mercado ao definir o conceito de “dominação legal”.

Num primeiro momento, que durou aproximadamente dez anos, o Estado mínimo surgiu como alternativa ao colapso do Welfare e o discurso neoliberal predominou até a segunda metade da década de 90.

Após esse breve período de exaltação às teses liberais, resgatou-se a necessidade de fortalecer as ações estatais, ou pelo menos parte delas, face à ineficácia dos governos liberais em administrar os novos desafios impostos pelos processos de globalização. Por outro lado, os governos neoliberais mostraram-se igualmente incapazes para equacionar os problemas sociais, econômicos, ambientais e políticos advindos com os processos de modernização recente. Se o *Welfare* não produzia as respostas aos novos desafios de um mundo globalizado, o neoliberalismo esteve longe de ser a alternativa viável para um suposto mundo sem fronteiras num mercado global em grande parte sem qualquer controle.

A redefinição da missão do Estado, nessas circunstâncias, volta a ser objeto de atenção e as articulações entre os setores público e privado adquirem novos significados.

Os processos de globalização, com a inclusão de novos atores transnacionais sinalizam uma nova etapa do capitalismo internacional, mais duro e imprevisível. A impessoalidade do capital e a velocidade do fluxo de capitais voláteis ou especulativos puseram a nu uma crescente fragilidade dos Estados nacionais e a incapacidade dos mesmos em desenvolver políticas ou ações autônomas e independentes.

A palavra da moda, globalização, nesses últimos anos, proporcionou algo mágico, capaz de abrir portas para os mistérios presentes e futuros. Assim Baumann (1999, p.7) inicia sua reflexão sobre este confuso conceito que tem a pretensão de explicar os acontecimentos que afetam nosso cotidiano na modernidade. Segundo o autor, a chamada globalização afeta a todos de maneira intensa, mas a concepção central do sociólogo

polonês é a idéia de movimento, de que a imobilidade não é uma opção, pois se imóveis ficarmos, isto não significa que imune estaremos à margem dos acontecimentos.²⁸

Uma outra curiosa e importantíssima observação do autor sinaliza a mobilidade do capital na atualidade. Os acionistas das grandes empresas, por exemplo, ao contrário dos executivos, empregados e fornecedores, não estão presos num determinado espaço geográfico. A empresa, por sua vez pode se mudar, se deslocar para outro lugar, mas as conseqüências disso serão sempre locais.

Novas hierarquias sociais, políticas, econômicas e culturais se apresentam, tornando a mobilidade um novo fator de estratificação. Essa liberdade de movimento estratifica, segrega e impõe novas relações de poder. Enquanto Francis Fukuyama escreveu, e causou polêmica, com sua hipótese sobre o “fim da História”, Baumann (1999b), incentivando e provocando o debate, com boa dose de ironia, afirma que talvez seja mais apropriado considerarmos relevante não o “fim da História”, mas sim o “fim da geografia”. A distância passa a ser um produto social, pois poderá ser superada com facilidade, desde que as pessoas tenham recursos financeiros disponíveis para tal iniciativa. O espaço, por sua vez, sempre determinou, ou pelo menos influenciou, o planejamento das ações políticas e sociais.

Planejado, o espaço moderno tinha que ser rígido, sólido, permanente e inegociável. Concreto e aço seriam a sua cerne, a malha de ferrovias e rodovias os seus vasos sanguíneos. Os escritores das modernas utopias não distinguiriam entre a ordem social e arquitetônica, entre as unidades e divisões sociais ou territoriais, para eles – assim como para seus contemporâneos encarregados da manutenção da ordem social – a chave para uma sociedade ordeira devia ser procurada na organização do espaço

²⁸ Bauman (1999, p.8) é exemplar em suas ilustrações. Nada mais explícito do que afirmar que “todos nós estamos, a contragosto, por designio ou à revelia, em movimento. Estamos em movimento mesmo que fisicamente estejamos imóveis: a imobilidade não é uma opção realista num mundo em permanente mudança”.

(...) sobre esse espaço planejado, territorial-urbanístico, impôs-se um terceiro espaço cibernético do mundo humano com o advento da rede mundial de informática (BAUMAN, 1999, p.24).

As conseqüências mais imediatas dessas transformações recaem sobre as formas localmente baseadas em ações ou vida comunitárias.²⁹ São forças que desintegram, tornando as populações locais completamente vulneráveis a esses movimentos e “não há espaço para os ‘líderes de opinião locais’; não há espaço para a opinião local’ enquanto tal” (BAUMAN, 1999b, p.33).

O controle sobre o espaço sempre foi uma característica do Estado moderno. A soberania de seus poderes passou, necessariamente, por esse domínio territorial. A tarefa que a modernidade se impôs era tornar o “mundo receptivo à administração supracomunitária, estatal e essa requeria, como condição necessária, tornar o mundo transparente e legível para os poderes administrativos” (BAUMAN, 1999b, p.40).

Abre-se uma fenda entre Estado e economia. Esta é uma outra afirmação do autor ao esboçar uma reflexão sobre a o capital transitar com liberdade e rapidez na atualidade, enquanto que a política social podia, efetivamente, administrar ou controlar as riquezas circunscritas a um território. Para Bauman, num “mundo em que o capital não tem domicílio fixo e os fluxos financeiros estão bem além do controle dos governos nacionais, muitas das alavancas da política econômica não mais funcionam” (BAUMAN, 1999b., p.64). Ao longo da modernidade, a ordem pretendida, buscada com insistência, tinha como pressuposto básico a idéia de “estar no controle” das situações. A própria Guerra Fria, com

²⁹ Bauman parece desprezar, neste trabalho, as novas formas de participação popular, características na democracia contemporânea, centrada em políticas gerativas, sinônimo de parcerias inovadoras entre Estado e sociedade, comum em obras de outros autores contemporâneos, como Ulrich Beck, Anthony Giddens, Manuel Castells, entre outros.

o mundo bi-polarizado entre duas grandes forças, permitia enxergar a política de poder como algo totalizante. O desmoronamento do bloco socialista desfez essa imagem.

O mundo não parece mais uma totalidade e, sim, um campo de forças dispersas e díspares, que se reúnem em pontos difíceis de prever e ganham impulso sem que ninguém saiba realmente como pará-las. Em poucas palavras: *ninguém parece estar no controle agora*. Pior ainda – não está claro o que seria, nas circunstâncias atuais, “ter o controle” (BAUMAN, 1999, p.66).

Essa imagem de que inexistia um “painel de controle”, uma “comissão de controle” ou mesmo um “gabinete administrativo” transmitem essa sensação de que as referências da modernidade se foram. Bauman ressalta que os conceitos de “civilização”, “consenso”, “desenvolvimento” que, em outros tempos proporcionaram a base para o pensamento moderno, atualmente perdem consistência. Uma outra idéia constitutiva do discurso moderno, a da universalização, cai igualmente em desuso frente aos avanços da globalização.

Como os outros conceitos, a idéia de universalização foi cunhada com a maré montante dos recursos das potências modernas e das ambições intelectuais modernas. Toda a família de conceitos anunciava em uníssono a vontade de tornar o mundo diferente e melhor do que fora e de expandir a mudança e a melhoria em escala global, à dimensão da espécie. Além disso, declarava a intenção de tornar semelhantes as condições de vida de todos, em toda a parte, e, portanto, as oportunidades de vida para todo mundo, talvez mesmo torna-las iguais (BAUMAN, 1999b, p.67).

O grande desafio do Estado territorial (expressão considerada por Bauman como um pleonasma) na modernidade foi transformar a contingência em determinação e, conseqüentemente, eliminar a ambivalência. As regras, as políticas, as normas, os rumos da economia, barreiras alfandegárias, proibição sobre importações, exportações, tudo precisava estar sob o controle do Estado. O teatro global, por exemplo, era a política interestatal, em que os territórios e a soberania seriam intocáveis. A imagem “da ordem

global reduzia-se, em suma, ao total das ordens locais, cada uma eficientemente mantida e policiada por um e apenas um Estado territorial” (BAUMAN, 1999, p.70-71).

Com as transformações recentes, algo novo emerge igualmente no cenário global. Etnias esquecidas e novas nações buscam ocupar lugar no conturbado palco mundial. Mas a essência das mudanças reside na porosidade das economias consideradas “nacionais”, mas que hoje percebem a “condição efêmera, ilusória e extraterritorial do espaço em que operam”, pois “os mercados financeiros globais impõem suas leis e preceitos ao planeta” (BAUMAN, 1999b, p.73). Em poucos minutos, empresas e Estados podem entrar em colapso, desde que esses mercados assim determinem.³⁰

A separação entre economia e política é outra inédita forma, portanto, de constatar os efeitos da globalização. Há uma significativa perda do poder político e da soberania “uma vez que as fronteiras se tornam permeáveis” (id.p.76). Desregulamentação, liberalização, flexibilidade etc. formam a agenda dos países com inserção global. Nesse quadro, reunir questões sociais numa ação coletiva, para o autor, torna-se cada vez mais difícil, senão impossível (Bauman, 1999b, p.77).

Mas haveria algo ainda a ser considerado. Na história da modernidade, o capital sempre dependeu do trabalho para sobreviver. Agora, em grande parte, não mais.

Os antigos ricos precisavam dos pobres para fazê-los e mantê-los ricos. Essa dependência mitigou em todas as épocas o conflito de interesses e incentivou algum esforço, ainda que débil, de assistência. Os novos-ricos não precisam mais dos pobres (BAUMAN, 1999b, p.80).

A idéia do constante movimento é a característica do mundo contemporâneo e a distância torna-se algo secundário. A economia, por sua vez, volta-se à produção do

³⁰ Bauman cita números impressionantes como, por exemplo, de que as transações financeiras intercambiais especulativas alcançam um volume diário 50 vezes o volume de trocas comerciais e somam o equivalente ao total das reservas de todos os bancos centrais de todos os países do mundo.

efêmero. A mão de obra passa a ter pouca importância para o capital globalizado. E a “maneira como a sociedade atual molda seus membros é ditada primeiro e acima de tudo pelo dever de desempenhar o papel de consumidor” (id., p.88). Mas todo mundo pode *desejar* ser um consumidor e aproveitar as oportunidades que esse modo de vida oferece. Mas nem todo mundo *pode* ser um consumidor. Como outras sociedades, a atual é igualmente estratificada. Mas de maneira diferente. O grau de mobilidade, ou seja, escolher e poder definir onde estar torna-se o diferencial. Alguns ficarão estáticos num “espaço pesado, resistente, intocável, que amarra o tempo e o mantém fora do controle deles. O tempo deles é vazio: nele nada acontece. Para eles, só o tempo virtual da TV tem uma estrutura, um horário – o resto do tempo escoia monotonamente” (BAUMAN, 1999b, p.97).

Para os outros, no entanto, o mundo é cada vez mais cosmopolita e extraterritorial e o tipo de “cultura que participa não é a cultura de um determinado lugar, mas a de um tempo. É a cultura do *presente absoluto*” (BAUMAN, 1999b,, p.99). Para o *globetrotter* não há diferenças em estar em Paris ou Hong Kong. E esses mesmos “ricos”, para Bauman, despertam atração frente aos que não podem participar desse mundo de consumo inacessível para a grande maioria das pessoas. O mais curioso é que essa “adoração” pelos ricos é significativamente diferente de outros tempos.

Os ricos que costumavam se exibidos como heróis para adoração universal e como padrões de emulação universal eram outrora os *self-made men*, cujas vidas resumiam os efeitos benignos da ética do trabalho e do apego estrito e obstinado à razão. Mas já não é assim. O objeto de adoração é agora a própria riqueza – a riqueza como garantia de um estilo de vida mais extravagante e pródigo (...). Universalmente adorada nas pessoas ricas é a sua maravilhosa capacidade de escolher como levar a vida, os lugares onde viver, os companheiros para partilhar esses lugares e mudar tudo isso à vontade e sem esforço (BAUMAN, 1999b, p. 103).

Neste redemoinho, que Bauman descreve com inigualável riqueza, a governabilidade é colocada em dúvida. Neste momento, a chamada Reforma do Estado,

que teve início no final da década de 80, sofre importante inflexão, pois se torna fundamental reforçar parte significativa das estruturas estatais e repensar o Estado dentro de uma outra lógica de poder, em que uma nova ordem global dita as cartas sem muita consideração pela soberania dos Estados nacionais.

O conceito de governança adquire importância. Há um consenso em que o Estado, independente dessa nova e imprevisível ordem mundial, precisará tomar decisões com agilidade e dispor de instrumentos eficazes para implementar Políticas Públicas.

As relações de poder, a partir da Reforma do Estado, constituem novas redes em que as articulações entre Estado e sociedade passam a conviver com novos agentes internos e externos com papéis inéditos no cenário institucional.

Há os que insistem em que a Globalização seria um processo inexorável e que todos os Estados-nação estariam submetidos a um poder extraterritorial e predominantemente econômico, exercido pelo capital financeiro transnacional, jamais visto na história política moderna. Ou seja, as economias nacionais teriam, necessariamente, que se adaptar a uma nova e obscura realidade em que forças inadministráveis do capital transnacional ditariam as regras do jogo, sem que os Estados pudessem questionar a lógica globalizante, impessoal e imprevisível. Esses são os pressupostos dos entusiastas da globalização, com destaque para a obra de Ohmae (1999).

Mas há também os que discordam dessas análises um tanto o quanto determinísticas, pois a Globalização estaria mesmo é sujeita a uma lógica política e não econômica, em que grandes organizações transnacionais estariam conectadas com novas e inéditas relações supranacionais de poder. Beck (1999) e Castells (1999) destacam-se nessa outra perspectiva analítica.

Entendemos que mudanças inéditas vêm ocorrendo nas relações entre os Estados contemporâneos, alterando profundamente os princípios estabelecidos no Tratado de Westphália (1648), quando foram moldadas as características do Estado moderno. Os Estados territoriais, como observamos anteriormente, a partir da visão de Bauman, parecem pertencer a uma outra dinâmica, a um outro tempo.

A essência do Tratado, como analisamos no capítulo anterior, previa cada Estado como uma autoridade política soberana, com poderes sobre os limites geográficos de seu território. Surgia assim, no século XVII, o Estado moderno, com um desenho inovador, se contrapondo ao que existia na Idade Média, que não conhecia a relação poder e Estado territorial.

Alguns autores, como Hirst e Thompson (1998) são céticos com relação ao suposto ineditismo dos processos de globalização, justificando que o mundo já conheceu outras formas de ondas globalizantes e citam como exemplo de internacionalização a Liga Hanseática, no século XIV, a Companhia das Índias Alemã e Britânica, a Companhia Muscovy, a Companhia da África Real e a Companhia da Baía de Hudson, nos séculos XVII e XVIII, isto sem contar experiências mais recentes, que datam do século XIX e primeira metade do século XX, a partir do desenvolvimento de novas técnicas organizacionais, principalmente a partir da década de 1870 e a consolidação das empresas multinacionais após a 1ª Guerra Mundial (HIRST e THOMPSON, 1998, p.40-41).

Burke (2004) reforçando o argumento assinala que, em todo o debate sobre globalização, fica presente a concepção de que vivenciamos algo inusitado, diferente. Mas que, embora nossa época seja ímpar, isso não quer dizer que a humanidade em outros momentos da história igualmente não tenha passado por experiências similares, de perceber inéditas transformações. O período entre 1870-1914, por exemplo, segundo o autor,

deixava no ar a expectativa de que algo novo estava para começar.³¹ Feiras internacionais, congressos mundiais, exposições, a organização do esporte em escala mundial, como os jogos olímpicos, a criação da Cruz Vermelha e da União Postal Universal, a padronização horária global, os fluxos migratórios crescentes, principalmente a emigração europeia, novas formas de comunicação radiotelegráfica transatlântica, os primeiros vôos transoceânicos, enfim, diferentes exemplos que buscam um outro olhar sobre o que denominamos de globalização.

Outros autores, como Boaventura Santos (2002), no entanto, assumem posições mais cautelosas ao analisar os processos de globalização, sinalizando que estamos diante de um “fenômeno multifacetado, com dimensões econômicas, sociais, políticas, culturais e jurídicas interligadas de modo complexo” (id., p.26). Apesar de reconhecer o valor dos argumentos de que existiram outras formas e globalização, avalia que o impacto desta, no presente, pode ser considerado “um fenômeno qualitativamente novo” (id.ib., p.36). O avanço tecnológico nas comunicações, os novos sistemas de produção flexível, a emergência dos blocos regionais constituiriam o diferencial com relação aos outros processos globalizantes ocorridos a partir do século XIV.

Mesmo entre autores neo-marxistas há diferenças acentuadas se a globalização seria ou não algo novo. Jessop (1995, apud SANTOS, B. Os processos da globalização. In: Globalização e as Ciências Sociais. São Paulo: Cortez, 2002, p.37-38), por exemplo, identifica igualmente três outras tendências que fortaleceriam o argumento de que vivemos algo inédito. O autor destaca a desnacionalização do Estado, forçando a reorganização de suas funções, a mudança do conceito de governo (*government*) para o de governança, cuja

³¹ O autor cita a curiosa obra do jornalista inglês W.T. Stead que, em 1902, publicou um artigo denominado “A americanização do mundo ou a tendência do século XX”, prevendo algo muito próximo do que lidamos na atualidade.

característica principal seriam as parcerias estabelecidas entre Estado e sociedade e, finalmente, a internacionalização do Estado nacional.

O pressuposto básico, nesta outra leitura dos processos de globalização, é um Estado com suas estruturas redimensionadas, para que a inserção no mercado global, possa acontecer sem prejuízo da soberania nacional, ou seja, entendem que para participar do “jogo” da globalização, o Estado mínimo seria o menos adequado. Muito pelo contrário, pois para estar “habilitado” haveria justamente a necessidade dos Estados estarem fortalecidos e adaptados a essa nova ordem mundial. Esse outro Estado não seria o Welfare atualizado, mas um entendimento diferenciado das ações públicas, com forte ênfase na parceria com a sociedade civil.

O novo papel do Estado envolveria, portanto, o estabelecimento de articulações entre diversos segmentos da sociedade, tornando o processo decisório mais participativo e, naturalmente, proporcionando espaço para que a própria sociedade possa sinalizar a forma de como equacionar os problemas pelos quais se defrontam. Ao Estado caberia o papel de “facilitador” do processo em busca das possíveis alternativas às diferentes demandas da sociedade.

O Estado não seria o único ator privilegiado e reformador, mas igualmente passível de mudanças a partir das ações desenvolvidas pela própria sociedade.

É fundamental que possamos levar em consideração que a chamada “Reforma do Estado” não aconteceu, ou acontece, por iniciativa do próprio Estado, ou mesmo de uma suposta elite burguesa atuando como agente dessa mesma transformação. E, naturalmente, para completar o raciocínio não seriam igualmente atores da sociedade os grandes responsáveis pelas mudanças vanguardistas na órbita do Estado. Então, como efetivamente se processaria essa “reforma”?

A perspectiva neoliberal, praticamente hegemônica nas últimas duas décadas do século XX, imaginando um Estado mínimo (ou a redução do tamanho do Estado) e a predominância do mercado parece não convencer no momento nem ao menos os entusiastas do modelo proposto no início dos anos 80.³² Por outro lado, parece igualmente insensato defender o Welfare State clássico que, com certeza, não mais se adequaria, aos indefinidos anos deste início de século.

Acreditamos que o grande mérito em repensarmos o papel da sociedade civil na reconstrução do Estado, não significa em idealizá-la como a grande e esperada vanguarda das transformações que irão orientar as ações em busca de uma sociedade melhor, tal como, em tempos outros, desejou-se que o proletariado assumisse essa impossível tarefa e, mais recentemente, liberais inconseqüentes imaginaram, ou acreditaram, que o mercado livre pudesse equacionar os problemas sociais e econômicos que atordoam países em busca de um mínimo de dignidade para seus respectivos cidadãos.

O novo componente neste debate é a própria ampliação ou entendimento do conceito de democracia, que vem proporcionando novas leituras neste início de século. A base do raciocínio é única. As pré-condições para a implementação das doutrinas neoliberais nos últimos vinte anos do século passado não foram causa, mas consequência da debilidade dos Estados nacionais frente ao déficit fiscal crescente. Ou seja, a Reforma do Estado não foi, ou não teria sido, exatamente “planejada” por organizações multilaterais, como FMI, OCDE etc., mas justamente o contrário. O engessamento do Estado propiciou um tipo de vácuo em que puderam proliferar discursos (neo) conservadores fazendo eco

³² Embora tenhamos registrado em nota anterior, é sempre oportuno lembrar POLANYI (2000), pois o autor, em obra que pode ser considerada um clássico nas Ciências Sociais, ressalta que, embora os liberais pouco se lembrem, as regulamentações e o mercado cresceram juntos. O mercado auto-regulado era desconhecido no mercantilismo e a emergência da auto-regulação, a partir do liberalismo econômico, significou, em última instância, uma inversão das concepções originais da criação dos mercados.

exagerado ao “Consenso de Washington”. Não estamos, é óbvio, minimizando o poder dessas organizações, mas apenas relativizando, ou melhor, invertendo o entendimento sobre o processo de dependência dos Estados nacionais frente às citadas instituições transnacionais. Não teriam sido, portanto, as organizações multilaterais que impuseram a Reforma do Estado, mas o enfraquecimento e fragilidade dos Estados é que proporcionaram espaços às instituições multilaterais ligadas ao sistema econômico mundial.

Embora não queiramos generalizar, para os autores marxistas, ao longo do tempo, reforma do Estado significou, acima de tudo, uma reorganização de forças de setores da burguesia que disputavam o poder do Estado, do modo de dominação e, em última instância, mais uma tentativa, entre tantas outras, do capitalismo superar adversidades.

Apesar de guardar algumas semelhanças, as correntes de pensamento neomarxistas entendem, por outro lado, que a dinâmica das transformações atende a uma outra lógica. Segundo Poulantzas (1977), a crise política tem como explicação as modificações substanciais das relações de força da luta de classes, modificações estas que determinam a essência da própria crise nos “aparelhos do Estado”. Representariam, segundo o autor as

contradições entre as classes em luta, configuração das alianças de classes no mesmo tempo por parte do bloco no poder e por parte das classes exploradas-dominadas, emergência de novas forças sociais, relações entre as formas de organização-representação das classes e aquelas, novas contradições entre o bloco no poder e algumas das classes dominadas funcionando como classes-apoio de bloco no poder (POULANTZAS, 1977, p.12).

O debate não é novo, Hegel enfatizava o Estado como algo separado da sociedade civil. Marx, ao se contrapor ao antigo mestre, introduziu a concepção de que o Estado seria uma extensão da classe dominante, no caso a burguesia e para os interesses dessa classe

eram direcionadas suas ações. O Estado não estaria separado ou acima das classes sociais, mas a serviço da classe burguesa, no caso, a dominante. Weber, por outro lado, via o Estado como algo aceito a partir de sua legitimação. O Estado, para Weber, essencial para o mundo moderno, equacionaria os conflitos existentes através da racionalização da ordem burocrática. Autoridade, hierarquia, regras bem claras, regulações determinariam as ações do Estado.

Alguns outros autores, a partir desses antagônicos pressupostos de Marx e Weber, desenvolveram estudos sobre o papel ou influência das elites no Estado contemporâneo. Gaetano Mosca, em obra clássica da última década do século XIX, *Elementos de Ciência Política*, bem como Vilfredo Pareto e Roberto Michels, destacaram-se no desenvolvimento de trabalhos que contemplavam a Teoria das Elites³³. Elites empresariais, grupos de pressão constituíram a base para que fossem estudadas, ao longo do século 20, as relações entre Estado, sociedade e mercado.

Em nosso ponto de vista, no entanto, a diversidade das instituições, em função dos processos de modernização recente, não permite análises que evitem justamente observar a pluralidade das organizações³⁴ e a forma imprecisa de como ocorrem as articulações entre as mesmas.

³³ No Brasil, é indispensável lembrar a contribuição de Eli Diniz e Renato Raul Boschi.

³⁴ Ao longo de nosso trabalho, não estaremos considerando ressaltando a diferença conceitual entre instituições e organizações. Mesmo porque Marques (1997) ressalta que o conceito de instituições atualmente se ampliou consideravelmente. As definições usuais deixariam a desejar em função da dinâmica dos processos de modernização recente. De qualquer forma, apenas para registro, o mesmo autor, citando Douglas North, ressalta a dificuldade em estabelecer a fronteira entre um conceito e outro, mas que as instituições teriam a capacidade de moldar as interações humanas e que as organizações, por sua vez, seriam constituídas por corpos políticos, como partidos políticos, Parlamentos, prefeituras, agências regulatórias etc., corpos econômicos, como empresas, sindicatos, cooperativas etc., corpos sociais, como igrejas, clubes etc. e corpos educacionais, como escolas, universidades etc.

Przeworsky (1995, p.103) nos lembra que uma das argumentações de Poulantzas nos faz refletir sobre o efetivo papel do Estado nas sociedades capitalistas, pois a reprodução do capitalismo, em última instância, é do interesse da classe burguesa, mas não dos capitalistas individuais. Ou seja, ainda segundo Przeworsky (id., p.106) “a tarefa de garantir a reprodução do capitalismo não pode ser assumida pela burguesia, ela só pode ser realizada pelo Estado que age contra as objeções de firmas individuais. Para proteger o capitalismo, o Estado precisa ser independente da influência dos capitalistas – essa é a teoria da autonomia relativa do Estado em Poulantzas”.

O Estado, desta forma, é condição básica para a sobrevivência do capitalismo. As intervenções do Estado são determinantes para que os processos de reprodução aconteçam regularmente. Neste ponto, Przeworsky (1995, p.126) coloca em questão esta premissa nuclear no pensamento de Poulantzas, pois as teorias estatais de reprodução não teriam então “permitido” a onda neoliberal da década de 1980 e 1990. A concepção de que o capitalismo existiria ainda em função das ações e o planejamento de um Estado forte não mais se sustentaria.

Se o Estado age sempre em função dos interesses da classe burguesa, por que então a burguesia teria se empenhado tanto, nas duas últimas décadas do século passado, em torna-lo mínimo?

Mas Poulantzas, em nosso ponto de vista, pressentia, de uma forma ou de outra, que a “crise” do Estado na segunda metade da década de 1970 não era exatamente produto de mais uma das crises do capitalismo. Em diversos momentos essa preocupação emergia.³⁵

³⁵ Sobre este assunto, ver Poulantzas (1977, p.33-41) quando, em diversos momentos o autor fala em “aspectos novos desta crise”, “certas formas novas”, “novas realidades” e chega a questionar se “trata-se atualmente de uma crise ou de uma adaptação (modernização) do Estado”. Em nosso ponto de vista, Poulantzas pressentia um ineditismo na crise que analisava no final da década de 1970. Pressentia igualmente

Nesta vertente de reflexão teórica, a chamada crise do Estado, que originou, num momento seguinte, o debate em torno de uma possível reforma do Estado, atenderia apenas aos interesses das frações hegemônicas da burguesia, neste momento ligados ao capital transnacional. Ou seja, a “reforma” não representaria a adequação do Estado aos processos de modernização recentes, buscando novos instrumentos de governabilidade, mas simplesmente representaria novas forças e modificações nas relações de produção em que o Estado precisaria transfigurar-se para continuar sua missão histórica de ser o organizador político dos interesses da burguesia.

No entanto, em nosso entendimento, alguns autores como Bresser Pereira (2001) levantam a hipótese de que essa segunda “onda” ou “geração” de Reformas do Estado não significaria “enfraquecer” o Estado, mas o oposto, “fortalecer” o Estado, para que o mesmo possa fazer frente ao capital especulativo transnacional e a ingerência dessas instituições nos aspectos ligados às questões da governabilidade e igualmente aos aspectos relacionados à soberania e autonomia na elaboração de políticas públicas autônomas.

Acreditamos que há, digamos, equívocos no entendimento sobre a Reforma do Estado. Associar a reestruturação do Estado, neste momento, exclusivamente ao chamado Consenso de Washington ou aos interesses das organizações multilaterais como o FMI, OCDE etc. talvez esgote ou bloqueie qualquer possibilidade de compreendermos o contexto dessa reforma numa perspectiva mais abrangente que envolve os processos de modernização recente em suas múltiplas dimensões e as especificidades de novas

novas formas do Estado e novos atores políticos. Poderemos até mesmo ousar relacionar a previsão do autor para a criação de algo muito próximo das agências regulatórias ou inéditas formas de regulação. Embora mantendo-se fiel aos seus pressupostos básicos, Poulantzas prevê o surgimento “diretamente orquestrado pelas cúpulas do próprio Estado, e o papel organizacional de **redes estatais paralelas** (grifo nosso), de feição pública, semipública ou parapública-privada, que têm como funções simultâneas unificar e dirigir os núcleos estanques do aparelho de estado e que constituem também outras tantas reservas na previsão de embates sócio-políticos” (POULANTZAS, 1977, p.41).

instituições criadas recentemente. Afinal, o Estado continua a coordenar efetivamente e desempenhar suas funções reguladoras. A única diferença é que o grau de operacionalidade desses instrumentos sofre novas e significativas limitações.

Não poderemos imaginar que apenas o Estado esteja sendo reestruturado, mas a sociedade estaria igualmente passando por substanciais transformações. Mas, por outro lado, será esse um debate possível? Em plena crise da modernidade, Baumann (2001) caracteriza este momento como “modernidade líquida”, em contraposição à “modernidade sólida”, em que as instituições apresentavam um caráter de estabilidade ou, mais do que isso, de previsibilidade com relação ao futuro.

O Welfare State, naturalmente, se adequava perfeitamente ao mundo previsível, num tempo em que todos buscavam a segurança de um Estado protetor. Mas as certezas não se limitavam unicamente às políticas públicas que buscassem o bem estar social. Emprego formal, família etc. fazem parte da mesma modernidade, sólida, equilibrada, previsível.

Na tentativa desesperada de salvaguardar instituições clássicas da modernidade sólida, como o Estado moderno, constata-se, com algum saudosismo, diga-se de passagem, que qualquer tentativa de se preservar o Estado interventor e suas políticas keynesianas num mundo globalizado talvez seja infrutífera tarefa. Bauman (1998) reforça o argumento:

Poucos de nós se lembram hoje de que o estado de bem estar social foi, originalmente, concebido como um instrumento manejado pelo estado a fim de reabilitar os *temporariamente* inaptos e estimular os que estavam aptos a se empenharem mais, protegendo-os do medo de perder a aptidão no meio do processo...Os dispositivos da previdência eram então considerados uma rede de segurança, estendida pela comunidade como um todo (...). A comunidade assumia a responsabilidade de garantir que os desempregados tivessem saúde e habilidades suficientes para se reempregar(...). O estado do bem estar não era concebido como uma caridade, mas como um direito do cidadão, e não como o fornecimento de donativos individuais, mas como forma de seguro coletivo (...).A indústria

proporcionava trabalho, subsistência e segurança à maioria da população. O estado de bem estar tinha de arcar com os custos marginais da corrida do capital pelo lucro, e tornar a mão-de-obra deixada para trás novamente empregável – um esforço que o próprio capital não empreenderia ou não poderia empreender. (BAUMAN, 1998, p. 51)

Apesar deste modelo ter esgotado suas possibilidades, pelo menos numa concepção clássica do Estado do bem estar social, aceitar a imobilidade, ou a inevitabilidade das forças de mercado, também não parece ser a situação ideal. É preciso imaginar um novo desenho para o Estado moderno. Mas que desenho? E será essa missão exequível?

1.3 – O Estado contemporâneo, políticas públicas e os novos desenhos institucionais – o debate atual e a contribuição teórica recente

O Estado, de acordo com Castells (1999) e Beck (1999), estaria passando atualmente por um processo de transformações inéditas, alterando-se o conceito de “governo”, centrado na elaboração de políticas econômicas e sociais, a partir de uma perspectiva tecnocrática, unilateral, para o de “governança”, caracterizado pelo estabelecimento de parcerias de diversas origens, integrando processos e ações envolvendo organizações governamentais, não governamentais e a esfera privada.

No entanto, a integração de conflitos, ações, iniciativas entre Estado e grupos sociais, num contexto de interesses variados, proporciona um cenário em que o Estado torna-se incapaz de perceber o conjunto da sociedade.

As demandas de uma sociedade multicultural e significativamente transformada fazem com que o Estado passe a buscar novas formas de parcerias, buscando até mesmo superar o próprio conceito de governabilidade, talvez insuficiente para se apresentar como uma possibilidade no contexto de um mundo globalizado.

As pressões que os Estados nacionais sofreram nas últimas duas décadas do século XX não foram inexpressivas. Como assinala Bresser Pereira (1999, p.75), promoção de desenvolvimento tecnológico, manutenção dos direitos sociais, proteção do meio ambiente, incentivo e promoção de competitividade industrial, controle de fundamentos macroeconômicos, além da própria produção de bens e serviços esgotaram um modelo de Estado construído em meados do século passado. Porém, algumas alternativas estão sendo observadas.

Uma dessas possibilidades sinaliza para um Estado que estará constantemente estabelecendo parcerias com instituições nacionais e transnacionais, governamentais e não governamentais.

Ressaltando uma vez outra, acreditamos que seja de fundamental importância registrar que as reformas do Estado, sobre as quais estamos refletindo, não representam, em nosso ponto de vista, os ideais de uma agenda neoliberal em busca de um Estado mínimo.

Essa agenda fez, efetivamente, parte de uma 1ª geração de reformas que se estendeu até meados dos anos 90 do século passado. As reformas aqui apresentadas atendem, aparentemente, ainda segundo Bresser Pereira (id.), a necessidade de imaginar-se a possibilidade de um Estado mais ágil e, ao contrário do que possa parecer, forte o suficiente para que as políticas públicas ganhem eficácia e efetividade. Estado mínimo, ou defesa de teses liberais, não faria parte desta 2ª geração de reformas que, como contraponto à primeira, desenha um Estado suficientemente forte e, principalmente, presente nas diversas ações públicas.

A descentralização das instituições do Estado assumiria, nesta linha de argumentação, a vanguarda deste processo, priorizando-se as demandas locais e atendendo, ou estabelecendo parcerias que o façam, às expectativas e necessidades da sociedade.

O deslocamento do poder para mais próximo das comunidades, dos grupos sociais ou de segmentos organizados da sociedade faz com que tenhamos, em princípio, agendas compartilhadas entre Governo e cidadãos. O Estado passa, portanto, a assumir funções de coordenação ou de facilitador dos processos que levem ao equacionamento das diferentes demandas da sociedade.

A “solução” dos problemas, nesta concepção, não viria mais do Estado provedor, mas da articulação conjunta do Estado com a sociedade. Recursos poderão vir do próprio Estado, recursos esses cada vez mais escassos, ou de diversas fontes alternativas como fundos, financiamentos, instituições públicas ou privadas, organizações não governamentais etc.

Esta inédita forma de Estado pressupõe uma nova formatação das políticas públicas, buscando-se uma suposta sintonia com a sociedade, mesmo porque a diversidade dos problemas que se apresentam atingem tal grau de complexidade que os Estados contemporâneos não estariam mais capacitados para equacionar e atender essas diferenciadas demandas.

Surgem concepções inéditas para definir o processo normativo que estabeleça regras de parcerias ou ações entre diversos atores no Estado e na sociedade. Uma condição básica para este modelo residiria na qualificação desses atores para que os mesmos possam, efetivamente, participar da elaboração de políticas pública, missão esta que não competiria unicamente ao Estado. Algo mais abrangente do que o conceito de governabilidade, em que o Estado ainda estaria na condução da formulação e implementação de políticas públicas.

Este novo e desafiador cenário faz com que um “novo” desenho de Estado se faça presente. As reformas administrativas são, em grande parte, produto deste contexto. Ao mesmo tempo em que essas condições de parcerias internas se façam presente, as

articulações entre o Estado com instituições transnacionais formaria o que Castells (1999) define como Estado-rede, cuja característica principal seria a multilateralidade de suas ações e a descentralização de suas instituições. Teríamos algo parecido com redes supranacionais e instituições regionais e locais que se conectam de diversas formas. Essas redes teriam condições superiores ao Estado-nação constituído ao longo da modernidade de processar com mais agilidade as complexas relações de organizações transnacionais.

É importante ressaltar que não estamos, e nem Castells (1999), afirmando que o Estado-nação encontra-se em vias de extinção, que a globalização é um processo irreversível ou, por outro lado, que a Reforma do Estado é consequência da agenda neoliberal. Reforçamos apenas uma constatação de que o Estado não consegue mais manter a soberania nos moldes tradicionais, com decisões autônomas nos limites geográficos de um território nacional.

Neste aspecto, temas transversais e situações novas configuram um outro cenário. As questões ambientais, o crime organizado, o fluxo de capital especulativo transcendem os limites do processo decisório e a capacidade de ação dos Estados nacionais em seu convencional modelo. Os processos decisivos cada vez mais precisarão estar integrados com entendimentos comuns com outras instituições transnacionais. Para que possamos equacionar problemas, a interação entre Estados e instituições governamentais ou não-governamentais de outras regiões do planeta torna-se essencial.

O Estado-rede, portanto, não seria mínimo, muito pelo contrário, pois somente com articulações estratégicas e conjuntas, os estados, em nova formação, poderiam lidar com problemas que igualmente transbordam as fronteiras nacionais.

Essas novas formas de regulação, no entanto, surgem para tentar suprir o grande vácuo que se criou com os serviços públicos de infra-estrutura privatizados. Parece que estamos diante de uma brutal “ressaca” produzida pela tentativa infrutífera de nos aproximarmos das propostas neoliberais das décadas de 80 e 90 do século passado. A busca caricata de um Estado mínimo trouxe indiscutíveis prejuízos e aumentou consideravelmente o nível de exclusão social.

Eis que surge uma outra constatação: O Estado mínimo era um absurdo e para convivermos com um mundo globalizado precisamos de um Estado mais interventor. Descobriu-se o óbvio. Ora, mas não era isto justamente o que tínhamos até o final da década de 70? A social-democracia não era exatamente o que precisamos agora, com os acentuados desafios da alta modernidade?

Não, dirão os cientistas sociais contemporâneos. O Estado forte para o século XXI não tem semelhanças com o saudoso e aparentemente insubstituível *Welfare State*.³⁶ O “perfil” deste novo Estado pressupõe um modelo de ampla participação e com o poder decisório diluído na sociedade. E o conceito de “forte” não significa em absoluto um Estado pesado, centralizador e, naturalmente, monopolizador das políticas governamentais. O “forte” adquire novo significado, pois o Estado reformado precisaria de flexibilidade e grande poder de sintonia com a sociedade.

As políticas públicas não seriam desenvolvidas e impostas à sociedade a partir da definição do que o Estado entende como o “melhor” para os segmentos carentes da população. A proposta é que tenhamos uma democracia dialógica e que as políticas governamentais sejam elaboradas e constituídas com ampla participação da sociedade.

³⁶ *Welfare State*, o mesmo que Estado do Bem Estar Social. Para aprofundar o assunto ver Regonini (2001, p.416-419), Rosanvalon (1984) e Cruz (2001, p.207-247).

Alguns autores contemporâneos, como Giddens (1996), definem o desenvolvimento de políticas públicas em parceria com a sociedade como Políticas Gerativas, em que essas políticas, voltadas para a ampliação efetiva da cidadania apresentariam uma nova (re) diferenciação entre as esferas estatais, públicas e de mercado. Indivíduos e grupos teriam um papel ativo na elaboração dessas políticas, antes características do Estado ou do mercado. A democracia, neste sentido, tornar-se-ia dialógica, para compreender as novas demandas de uma sociedade plural, multicultural e profundamente transformada.

Passou-se praticamente uma década para que diversos governantes seduzidos pelo discurso liberal do Estado mínimo, descobrissem que as carências nas áreas de saúde, educação, habitação etc. jamais seriam atendidas por uma abstração chamada mercado. Ou seja, o Estado precisa se reapresentar para sua histórica missão de atuar em áreas estratégicas. E não se trata unicamente de desenvolver políticas públicas compensatórias, mas de gestão efetiva dos recursos destinados ao difícil equacionamento das carências sociais.

E não apenas isso. Com a flexibilização nas relações trabalhistas e com o grau de instabilidade e falta de garantias no emprego formal, aumentam as preocupações no sentido do Estado desenvolver, e aí sim, neste caso, políticas compensatórias ou preventivas como renda mínima, seguro desemprego, treinamento etc. para o trabalhador vulnerável à implantação de novas tecnologias e ao alto nível de competitividade que as organizações enfrentam numa economia globalizada que fazem com que busquem mão-de-obra especializada.

Dupas (1999, p.226) assinala que o colapso do *Welfare State* tem como embrião a grande crise do Petróleo em 1973, pois a partir deste acontecimento, observamos os

primeiros indícios de um desequilíbrio nos balanços de pagamentos e aumento das taxas inflacionárias.

Era o que faltava, naquele momento, para que o discurso liberal ressurgisse com força considerável. As experiências dos governos liberais nos EUA e Inglaterra no final da mesma década apenas consolidaram a hegemonia de um pensamento político e econômico centrado na concepção de um Estado mínimo.

Com o aumento da exclusão social, voltamos, guardadas as diferenças, ao discurso dos anos 30, em plena tentativa de reconstruir as economias massacradas com a crise capitalista daquela trágica década, ou seja, prioridade ao social. E quem seria o “coordenador” desse processo? O Estado, naturalmente, na condição de gestor dos recursos necessários à minimização dos efeitos danosos da globalização econômica.

Não há, no entanto, em nosso ponto de vista, como comparar as ações do Estado na elaboração de políticas públicas neste início de milênio com o *New Deal* norte americano, quando o Estado, entre outras iniciativas, empregava pessoas para que as mesmas pudessem, com sua renda, adquirir bens, produtos e serviços, gerando um novo ciclo de desenvolvimento econômico, de acordo com a perspectiva *keynesiana* de incentivar a demanda agregada do conjunto da economia.³⁷ Mas a filosofia do Estado do Bem Estar Social é a mesma, ou seja, garantir renda mínima, saúde, alimentação e todo o arco de benefícios sociais.

³⁷ Alguns autores, no entanto, ressaltam que o *New Deal* norte-americano não teria muitas identidades com o *Welfare State keynesiano*, tratando-se unicamente de políticas populistas. Sobre esta interessante polêmica, ver Clarke (1991, p. 141). Para comprovar, ou não, tal análise e ler sobre os bastidores do governo Roosevelt e as decisões que constituíram a formulação de políticas públicas do *New Deal*, ver Sherwood (1998).

Poderíamos até mesmo imaginar uma volta à “estaca zero”. Mas seria, em nossa opinião, uma falsa impressão. Nosso entendimento é que estamos efetivamente vivenciando uma segunda geração de “reformas do Estado”.

O conceito de *statecraft*³⁸, bem como o de Estado rede³⁹ sinalizam uma nova concepção de Estado, com um enfoque diferente das reformas em direção ao Estado mínimo das décadas de 80 e 90 do século passado.

Significa um novo desenho para o Estado neste milênio, em que o mesmo estaria compartilhando autoridade através de uma série de instituições – locais, regionais, nacionais e transnacionais – governamentais e não governamentais. Seria uma nova configuração dos Estados, adaptada a um mundo globalizado.

As reformas atuais, numa visão mais áspera e pouco tolerante, seriam para “reformular as reformas”, pois aquelas, da década passada, elaboradas para atender ao apetite guloso dos formuladores do Consenso de Washington, não proporcionaram os esperados resultados.

Ora, se o Estado não tem mais condições de atender todas as demandas de uma sociedade profundamente transformada, multicultural, multifacetada, por que não compartilhar as decisões com os setores organizados da sociedade?

Mas talvez estejamos deixando escapar uma oportunidade única de interpretarmos um momento de transformações efetivas e inéditas na história moderna e contemporânea aceitando essa nova geração de reformas como algo efetivamente diferente das reformas do Estado ditadas pelo chamado Consenso de Washington. O Consenso de Washington

³⁸ Não há tradução para a expressão *statecraft*. O conceito, no entanto, é muito próximo de Políticas Gerativas. Para aprofundar o tema, ver Sola (2001).

³⁹ Sobre o assunto, ver Castells (2001, p.147-171). Os conceitos de Políticas Gerativas, *statecraft* e Estado rede apresentam significativas semelhanças.

resume a agenda neoliberal dominante na década de 1990 em que os países periféricos deveriam buscar, segundo orientações de organizações multilaterais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial, novo patamar de disciplinas fiscais, reduzir gastos públicos, privatizar os serviços públicos, desregular a economia, flexibilizar a legislação trabalhista e realizar reformas objetivando reduzir o tamanho do Estado. Mas entendemos que não seria “apenas” isso. Há algo de novo em torno do (re) desenho do Estado.

Não há dúvidas que seria extremamente cômodo continuarmos atrelados às “âncoras” teóricas que nos atenderam tão bem nestes últimos duzentos, trezentos anos.

Mas a complexa, e nova, fronteira entre Estado e sociedade, as formas igualmente inéditas de ação social desvinculadas da política institucional, o papel dos grupos sociais diferenciados, as relações raciais, a questão ambiental, o multiculturalismo de uma sociedade radicalmente transformada pelos processos de modernização recente proporcionam desafios ímpares para o Estado contemporâneo.

A reforma do Estado e criação de inovações institucionais, como a criação das agências regulatórias, por exemplo, sinalizam objetos de pesquisa até desconhecidos pela sociologia política. Como contextualizar essas agências sem compreendermos a dinâmica das transformações recentes? As diversas formas de regulação que se apresentam no contexto da Reforma do Estado talvez não signifiquem algo essencialmente novo, mas uma tentativa, quem sabe tênue, de acompanhar as mudanças, mas apenas no “vácuo” das mesmas.

É bem possível que as tentativas de se constituírem instrumentos de regulação não representem a vanguarda das transformações, mas apenas uma readaptação do papel do

Estado em um mundo “fora de controle”. O fato de abandonarmos as utopias coletivistas ou mesmo a defesa, neste momento, do *Welfare state*, não significa, necessariamente, uma adesão ao liberalismo numa inconseqüente defesa das privatizações ou na individualização crescente. Muito pelo contrário.

Como podemos observar, há praticamente uma ou mais tentativas de reinventar o Estado tendo como pressuposto básico uma fórmula em que o mesmo se torne participativo na gestão de políticas públicas. Parece haver uma condição básica e quase consensual, exceção de grupos mais à esquerda ou os remanescentes do ideário neoliberal das duas últimas décadas do século passado. O Estado deixa o centro do palco e cede espaço para uma sociedade que, embora plural e multifacetada, deseja ter um papel de destaque em todo o processo de reinvenção dos atores políticos e de suas responsabilidades públicas.

As articulações e parcerias entre Estado e sociedade proporcionam o “pano de fundo” para o novo cenário institucional. Podemos constatar o número infindável de argumentos que justificam a redemocratização do Estado, privilegiando, como observamos em Sola (1999), o *Ethos* da responsabilidade, a exigência por transparência nas decisões políticas, a prestação de contas e a eficácia na gestão de recursos públicos. Não há como repensar o Estado sem considerar esses novos e decisivos valores. O Estado poderá resgatar sua credibilidade desde que assuma, de uma forma objetiva, formas decisivas de *accountability* que motivem, em função da transparência de gestão, o exercício da cidadania.

A responsabilização pública é a contrapartida do Estado para que possam ser ofertadas as condições mínimas para o estabelecimento de parcerias deste com setores organizados da sociedade. Caso esse “contrato” não seja bem definido, inevitavelmente as

articulações, tênues num primeiro momento, rapidamente se dissolverão. Mas quem serão, efetivamente, os atores na sociedade que poderão se legitimar enquanto interlocutores eficazes para estabelecer essa base de sustentação para que as políticas públicas sejam elaboradas, de fato, a partir das parcerias entre os segmentos organizados da sociedade e o Estado?

A construção de uma agenda política envolve, portanto, diferentes atores nem sempre em igualdade de condições para definir, em conjunto, ações que resultarão na formulação de políticas públicas. A uniformização de discursos e as condições práticas para a consecução dessas iniciativas não são tarefa simples. A diversidade dos atores e até mesmo a falta de um nivelamento técnico entre eles traz obstáculos consideráveis ao sucesso no empreendimento de políticas gerativas.

Como comentamos anteriormente, um dos mais audaciosos desenhos sobre o Estado contemporâneo são as reflexões de Castells (1999) sobre a reforma do Estado.⁴⁰ O autor, em nenhum momento, defende a existência de um Estado inoperante ou ausente. Muito pelo contrário, embora admita a existência de novos limites estruturais e formas de atuação historicamente inéditas que fazem, quase que obrigatoriamente, uma nova (re) adaptação do Estado aos desafios da modernidade.

Esse “novíssimo” Estado, denominado Estado rede estaria, em princípio, perfeitamente adaptado, segundo o autor, aos novos problemas e desafios da Administração e Gestão Pública. Embora não defenda um alinhamento desse Estado aos princípios do sistema financeiro global, há um diagnóstico extremamente realista, por parte do autor, de

⁴⁰ Embora a contribuição de Castells não seja exatamente uma novidade, sua contribuição teórica é essencial para a compreensão de nossa reflexão neste capítulo.

que, infelizmente ou não, as políticas dos Estados nacionais precisariam adaptar-se às exigências desse sistema.

Castells (1999) ressalta ainda que não existem necessariamente grandes “vilões” no sistema financeiro mundial, mesmo porque os responsáveis pelo fluxo global de capital são investidores institucionais, como os diversos fundos de pensão existentes e que fazem, eletronicamente, o fluxo do capital volátil, no que concordamos integralmente.

A dependência dos Estados nacionais frente à globalização econômica faz com que tenhamos de conviver com uma homogeneização das economias para evitar, ainda segundo o autor, uma desestabilização monetária e financeira.

A concepção do Estado rede é, no mínimo, curiosa, pois afirma que os Estados ou mesmo organizações que não estejam conectadas com a “rede”, dificilmente terão chances de participarem da dinâmica da globalização. A mensagem é bastante objetiva: Conecte-se na rede ou faça a opção da ruptura e suas devidas conseqüências. Esta é a principal mensagem implícita no conceito apresentado. Ou seja, modelos como Coréia do Norte, Cuba e até mesmo a Venezuela seriam as alternativas. Neste caso, considerados como modelos negativos.

Independente deste complexo cenário, CASTELLS (id.) afirma que o Estado não decide mais “por si só” mas não é impotente, pois embora perca soberania, não perde capacidade de ação. Alguns problemas são identificados, pois enquanto o Estado se dedica a essas redes transnacionais, simultaneamente poderão estar perdendo legitimidade, pois as expectativas e demandas dos cidadãos poderão ficar em segundo plano.

A solução de Castells (1999) sinaliza em uma única direção. Para recuperar o “terreno perdido”, a única possibilidade reside em realizar significativo esforço de descentralização do Estado, para que se estabeleça uma relação “mais fluida” com os cidadãos, com a introdução de mecanismos de participação e, principalmente, informação.

A descentralização das instituições do Estado, segundo o autor, é um fenômeno mundial e a nova lógica institucional teria como base alguns princípios básicos, como por exemplo, a capacidade das novas gestões administrativas situarem-se mais próximas e transferirem recursos e poder decisório aos cidadãos⁴¹, bem como flexibilidade nos modelos de gestão, coordenação para as ações desenvolvidas em parcerias com administrações regionais, locais e setores organizados da sociedade, participação cidadã, no que diz respeito ao pleno exercício da cidadania, para que se possa estabelecer formas de consultas e co-decisão, transparência administrativa e modernização tecnológica.

Existiria uma tendência para que sejam valorizadas as formas de participação de movimentos e setores organizados da sociedade, à margem do partidos políticos e, de uma certa forma, da política institucional. Mas algumas dúvidas persistem. Qual o limite dessa participação? Não seria essa mesma participação extremamente assimétrica?

Não estamos negando, é importante ressaltar, o novo papel da sociedade nesse redemoinho em que a elaboração de políticas públicas, em função de um (re) desenho do Estado, envolveria atores sociais e políticos. A idéia, em princípio, de que um número maior de conselhos consultivos atuando, principalmente, em níveis locais, ou municipais, participando de agendas de políticas públicas, não pode ser desprezada. O espaço público

⁴¹ O autor define essa aproximação como *subsidiariedade*, expressão pouco utilizada em textos de autores brasileiros.

seria, inevitavelmente, valorizado e as ações governamentais legitimadas por essas instâncias, por esses atores da sociedade.

Mas não poderemos deixar de acrescentar que o modelo político-institucional que envolve a concepção de políticas gerativas ainda não está bem definido. A valorização e o reconhecimento de um espaço público ampliado pode aumentar o grau de controle da sociedade sobre o Estado. É bem possível que a expressão “controle” não seja a ideal, pois a participação envolve igualmente uma co-participação, o que comprometeria instantaneamente os atores sociais frente aos resultados esperados na “parceria” Estado e sociedade.

De qualquer forma, um dos principais debates que, nas Ciências Sociais, está relacionado ao futuro da democracia política num mundo globalizado e a questão da governabilidade. A principal dúvida reside no fato de analisarmos as possibilidades, na atualidade, de contarmos ainda com governos democráticos, autônomos e soberanos, com liberdade para gerir políticas públicas independentes das pressões dos poderosos grupos transnacionais e seus diversos interesses.

Até que ponto os governos poderiam atender as demandas da sociedade, face ao grau de interdependência dos Estados nacionais frente aos diferentes agentes do sistema internacional.

E o mais grave é que os Estados contemporâneos, mesmo que consigam sustentar parte de sua soberania, talvez não consigam mais interpretar e satisfazer uma sociedade multicultural, cujas demandas não mais se expressam na vontade ou nas reivindicações de classes sociais bem definidas.

Os interesses da sociedade neste milênio não se traduzem em algumas poucas dezenas de reivindicações como no início do século XX, pois os interesses, carências e necessidades são pulverizados e não se traduzem exatamente em interesses de classes sociais como algo homogêneo.

Nem sempre foi assim. Heller ressalta que

As culturas de classe, em geral, eram quase hermeticamente lacradas, com os indivíduos apenas de vez em quando podendo cruzar as fronteiras entre elas. A moderna divisão do trabalho, com sua capacidade de estratificar a sociedade segundo linhas funcionais, começou a romper a estrita segregação das culturas de classe já no fim do século dezenove. Intelectuais independentes, artistas em particular, foram os primeiros “grupos dissidentes”. Os artistas criaram a “boemia”, como um gosto cultural específico, uma forma de vida só deles, que não era nem aristocrática, nem burguesa, nem, aliás, operária, mas simplesmente diferente (HELLER, 1998, p. 194).

A própria política institucional vive momento de grande indefinição. Os partidos políticos não mais representam esses interesses de classes sociais e perdem espaço para uma sociedade midiática. Segundo Belluzo (2000, p.214), “é a TV quem interpreta, quem opina, quem se apresenta como referência, quem tenta dar sentido, quem mobiliza, quem decide e faz. A política predominante é executada por quem desdenha da política”.

As demandas, portanto, não são nítidas como há algumas dezenas de anos, baseadas em interesses de classes, mas fruto de uma sociedade multicultural, em que a mídia explora signos que atravessam fronteiras e apresentam uma diversidade de hábitos, comportamentos, atitudes que valorizam, quase sempre, o efêmero.

A identidade de classes sociais parece se desconstruir, cedendo lugar a um número crescente de agrupamentos sociais. De acordo com Genro (2001, p.3) “são indivíduos e grupos, socialmente reorganizados ou desorganizados, não só por outros modos de vida e

subjetividade em mutação, mas também por outras formas de trabalhar, contínuas ou intermitentes, cujas relações tornam-se cada vez mais globalizadas”.

As formas alternativas de participação deixam de lado, em parte, a política institucional. Não é por acaso que observamos o crescimento dos movimentos sociais e a constituição de inúmeras organizações não governamentais com novas demandas de participação.

Não é possível compreender, ou debater a temática da Reforma do Estado sem compreendermos as mudanças ocorridas a partir dos acontecimentos sociais, políticos, culturais, econômicos e ambientais que alteraram o curso do mundo nos últimos vinte anos do século XX.

A diversidade e o multiculturalismo impõem uma nova lógica em que o Estado não consegue perceber as especificidades das demandas de uma sociedade transformada e faz com que as instituições políticas não atendam às diversas demandas, não porque não queiram, mas talvez porque não possam.

Independente do panorama de incertezas que se apresenta, o tema de nossa reflexão tem como objetivo analisar as inúmeras tentativas de reformar o Estado e também a criação de novas alternativas de gestão governamental, como as agências regulatórias, bem como novas arenas onde o jogo de interesses adquire novas configurações e formas diferenciadas de participação e controle da sociedade civil na gestão governamental. Afinal, a modernidade impôs ao Estado novos desafios em que a governança⁴² adquire significativa importância na reformulação das práticas convencionais da gestão pública.

⁴² Calame e Talmant (2001, p.21) definem assim o conceito de governança: “Ao invés de administração ou de governo preferimos falar de ‘governança’ (*gouvernance*). A palavra, certamente francesa, nos vem, nestes últimos anos, por intermédio do inglês. São as instituições de Bretton Woods – Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional – que a puseram na moda. Não seria uma razão suficiente para adotá-la, mas nos é

Como observamos ao iniciarmos o presente capítulo, o horizonte apresenta, ainda segundo autores como Castells (1999), uma mudança significativa no conceito de Governo e Governança, ou seja, de um “governo” único formulador das políticas econômicas e sociais para um sentido mais amplo de “governança”, em que diversos setores da sociedade participam conjuntamente da elaboração de políticas públicas, numa perspectiva de participação efetiva, com um grau de interconexão acentuado constituindo redes, ou parcerias entre Estado e sociedade.

Algumas obras recentes e, neste ponto, Beck (1999) assume igualmente um lugar de destaque, e por isso mesmo polêmico, quando ressalta que no curso da globalização novas formas de convivência, superando as fronteiras dos Estados nacionais, redimensionam a própria sociedade mundial⁴³, num processo em que haveria a transformação do Estado nacional em transnacional.

Beck (1999, p.13) desenha um cenário futuro em que haverá “a exclusão da política do quadro categorial” ou que a economia de atuação global enterra os fundamentos do Estado e da economia nacional. Exagero ou não, o tema ocupa lugar de destaque nos debates contemporâneos, ou seja, estaríamos iniciando uma nova etapa histórica em que os atores nacionais-estatais passariam a conviver e se relacionar cada vez mais com organizações internacionais que atuam em espaços globais. Estas organizações não seriam

bem conveniente. Ela engloba, com efeito, o conjunto dos poderes legislativo, executivo e judiciário, a administração, o governo, o parlamento, os tribunais, as coletividades locais, a administração do Estado, a Comissão Européia, o sistema das Nações Unidas etc. A Governança é a capacidade das sociedades humanas para se dotarem de sistemas de representação, de instituições e processos, de corpos sociais, em um movimento voluntário.” Diniz (2000, p.29) define, por sua vez, que a “noção de governança compreende não só a capacidade de o governo tomar decisões com presteza, mas também sua habilidade de sustentar suas políticas, gerando adesões e condições para o desenvolvimento de práticas cooperativas, o que implica romper com a rigidez do padrão tecnocrático de gestão pública. Trata-se de criar condições institucionais e políticas para a inserção social das agências estatais onde for possível e apropriado.”

⁴³ Beck (1999, p.29) define sociedade mundial como o “conjunto das relações que não estão integradas à política do Estado nacional”.

grandes corporações privadas, mas também movimentos políticos e sociais de atuação transnacional. A partir desta realidade o próprio sistema político necessariamente precisaria adquirir nova configuração e que será inevitável, ainda segundo Beck (id. P.72) “a substituição da estrutura monocêntrica de poder dos estados nacionais que rivalizam entre si por uma distribuição policêntrica de poder na qual uma grande diversidade de atores transnacionais e nacionais cooperem e concorram entre si.”

Castells (1999), lembrando alguns conceitos relacionados anteriormente, segue na mesma linha de argumentação, ressaltando que as ações do Estado se tornarão multilaterais, tal como as atuais organizações financeiras transnacionais, e acompanhadas de intensa descentralização de suas instituições. Embora o autor não acredite em um “mundo sem fronteiras” (id., p.156), admite que uma nova fórmula política institucional esteja se estabelecendo, como por exemplo, os Estados constituindo redes de interconexões cada vez mais nítidas nos cenários da segunda modernidade. Seriam redes supranacionais acompanhadas também das interconexões regionais e locais.

O Estado - rede, como observamos, compartilharia a autoridade a partir deste imbricamento de instituições –nacionais e transnacionais-, pois a gestão administrativa, para ser eficaz, dependeria das inúmeras parcerias estabelecidas. A descentralização transferiria as decisões para os níveis próximos das comunidades e, em última instância, dos cidadãos.

E, no âmbito das conexões globais, o Estado - rede se aproxima muito da concepção de Beck (1999) sobre a globalização da política, com a criação de instituições políticas globais que possam, desta maneira, formar um contra ponto eficaz contra a globalização hegemônica da economia. Ou seja, se a economia globalizou-se e a política ainda é concebida dentro dos limites geográficos dos Estados nação, a “solução” seria globalizar-se

também a política, com interconexão formal entre os Estados nacionais em rede. As conseqüências negativas dos processos globalizantes seriam, no ponto de vista do sociólogo alemão, produto deste suposto desequilíbrio entre economia globalizada e a política circunscrita aos limites territoriais dos Estados nação.

Beck, assim como Castells, não acredita na eficácia de políticas exclusivamente nacionais num mundo globalizado. Embora autores mais céticos discordem, e esses não são poucos, essas possibilidades contagiam o debate em torno das múltiplas alternativas que se apresentam neste início de século.

Na primeira modernidade⁴⁴, a unidade nacional não estaria unicamente limitada ao campo da política, mas também, da economia, da cultura etc. Por sua vez, a segunda modernidade, para Beck, seria justamente a superação deste modelo, em que não somente os atores políticos se tornariam transnacionais, mas também o multiculturalismo colocaria em “xeque” a concepção de uma identidade coletiva em classes ou etnias.⁴⁵

A idéia central, portanto, da segunda modernidade é que as soluções políticas, econômicas, ambientais, sociais dependem de uma perspectiva de interconexão planetária dessas dimensões, mas o que temos atualmente é apenas um esboço do que poderia ser tal projeto.

Não existiria, na atualidade, uma coesão normativa, que pudesse projetar um ideal de sociedade, na qual o Estado, até alguns anos, principalmente após o término da Segunda

⁴⁴ É evidente a preocupação dos autores contemporâneos em fugir do conceito “pós-modernidade”. Beck utiliza os conceitos de primeira e segunda modernidade (esta para “escapar” da armadilha da “pós-modernidade”), enquanto que Bauman, utilizando similar estratégia, utiliza “modernidade sólida” e “modernidade líquida”. Encontramos ainda o conceito de “alta modernidade”, utilizado igualmente pelo sociólogo alemão.

⁴⁵ É bem possível que essas hipóteses tenham sido, em parte, questionadas após a emblemática data de “11 de Setembro”, mas o debate em torno dessas questões continua atual.

Guerra Mundial, com o Welfare State, assumia a responsabilidade de zelar pelo bem estar social.

Discordando-se ou não, é indiscutível que a velocidade das mudanças nestes indefinidos anos não nos permite avaliar, com clareza, um sentido de ideal de direção, obstruindo o desafio de nos auto-orientarmos ao futuro. A ausência de utopias na teoria social contemporânea corresponde a uma das críticas constantes que são apresentadas nos debates acadêmicos.

Os Estados nacionais apresentam-se vulneráveis aos processos de globalização e não conseguem mais administrar os diferentes vetores que interagem na sociedade moderna. A criação de políticas regulatórias, que não deixa de ser um bom exemplo, seria apenas um reflexo do processo das dificuldades em torno da governabilidade atual e a expressão dos limites dos Estados nacionais. Refletiria ainda as dificuldades dos Estados em gerir políticas públicas que atendam interesses múltiplos e de difícil administração.

A sociedade contemporânea, adquirindo características inéditas a partir de uma nova modernidade, apresenta-nos um horizonte de desafios, em que as instituições, que foram referências durante os últimos duzentos anos reorganizam-se em novas bases, de acordo com uma nova concepção de mundo.

O próprio conceito de Estado, que surgiu para compreender uma forma de ordenamento político historicamente determinado, mais precisamente para explicar a realidade europeia a partir do século XII, no que diz respeito à organização do Poder, está em questionamento. Vieira (1997) diz claramente que o modelo clássico de análise das ciências sociais – incluindo-se a ciência política – baseado no conceito de Estado-nação, está sendo substituído por um outro modelo de análise fundamentado no conceito de

sociedade global. Isso implica em mudanças nos conceitos de soberania e hegemonia, associadas ao Estado-nação como centro do poder.

É justamente neste contexto que o Estado preocupa-se em desenvolver políticas regulatórias com o objetivo de criar sistemas de mediação entre o Estado e o mercado, na tentativa de buscar nesses novos instrumentos de governabilidade algum controle sobre interesses privados na esfera dos serviços públicos privatizados.

Mas esta talvez seja ainda uma tênue tentativa de exercer algum tipo de controle estatal e até parecer um resquício, um último suspiro, do Welfare State.

Sola (1999) afirma que é um equívoco imaginarmos um Estado que precisa ser reformado unicamente em função de reformas fiscais, tributárias, administrativas, privatizações etc. A essência da crise teria um caráter mais abrangente que envolve a própria legitimação do Estado. A autora ressalta que a qualidade da democracia e a natureza dos controles democráticos precisariam obter o destaque necessário no conjunto de reformas e que as condições de *accountability*⁴⁶ são fundamentais para superar o déficit democrático e igualmente o déficit de cidadania “no que diz respeito às condições que definem a responsabilização (política, ética, legal) seja do cidadão, seja do Estado” (id., p.30).

O objetivo é que o Estado avance na qualificação do processo democrático, a partir do momento em que essa responsabilização seja efetivamente abrangente. As limitações em termos de governabilidade, por exemplo, seriam superadas, pois a capacidade dos governos em elaborar políticas públicas estaria comprometida em função da falta de efetividade na implementação dessas mesmas políticas. A idéia é que a sociedade se constitua em torno do

⁴⁶ O conceito de *accountability*, já utilizado anteriormente em nosso texto, de difícil tradução, significa algum tipo de “prestação de contas”, balanço ou responsabilização do Estado frente a sociedade.’

Estado e não em oposição ao mesmo, resguardados os conflitos inerentes dessa aproximação. A concepção de *statecraft*, por exemplo, como analisamos anteriormente, atenderia aos desafios que estariam no projeto da Reforma do Estado e estaria em sintonia com os argumentos teóricos de Castells (1999) sobre o Estado rede, nesta configuração do Estado em permanente interconexão global, regional e local, descentralizado, flexível e assumindo papel de coordenação, de facilitador dos processos de geração de políticas sociais e econômicas.

Esta complexa rede envolve o próprio Estado, os movimentos sociais, as organizações não governamentais - ong's, ou seja, instituições diversas, nacionais e transnacionais, numa inédita e envolvente dinâmica aglutinadora) em que a participação cidadã e a responsabilização pública assumem destaque para que essa rede efetivamente possa transformar em ações os diversos níveis de contribuição.

Um outro aspecto a ser considerado é o fato de que a política parece se deslocar do plano institucional para o espaço da comunicação. Redes independentes do poder político tradicional criam e recriam novíssimas formas autônomas de organização da sociedade, utilizando-se, basicamente, de meios eletrônicos de comunicação. Essas mobilizações são organizadas à margem dos partidos políticos e conseguem mobilizar centenas ou milhares de ativistas.⁴⁷

1.4 – A formação do Estado brasileiro

A década de 1930 pode ser considerada como o período em que o Estado brasileiro esboça seus primeiros contornos de um ator que busca intervir na economia, direcionar

⁴⁷ Exemplos como a manifestação estudantil em Salvador (BA) e em Florianópolis (SC) em 2004 contra o aumento das tarifas do transporte público demonstram a capacidade de mobilização de forma autônoma e à margem das formas tradicionais de militância ou participação política.

ações desenvolvimentistas e promover a industrialização do país. Ianni (1975) define o estágio desse papel mais efetivo do Estado entre 1930-1964, época denominada como “substituição de importações”, período esse iniciado por Getúlio Vargas e encerrado com o Golpe Militar em março de 1964⁴⁸. Não é por acaso que a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), a partir de 1948, tem o Brasil, juntamente com o México e a Argentina, a principal referência para um modelo de desenvolvimento para o continente.

De fato, entre 1930 e 1964 verifica-se a criação de um vigoroso setor industrial no Brasil. Nessa época o Estado se torna o centro nacional mais importante das decisões sobre a política econômica. Tanto assim que o poder público não só formula e orienta a política econômica, como também passa a executar alguns dos pontos dos programas de desenvolvimento. A criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1952, da Petróleo Brasileiro Sociedade Anônima (Petrobrás), em 1953, e da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), em 1959, simbolizam as direções em que se lança o poder público, na dinamização da economia nacional (IANNI, 1975, p. 27).

Embora essa fase de industrialização não tenha se efetivado de forma linear, pois seria considerado inoportuno analisar o período de 1945 a 1960 como um mesmo ciclo histórico dotado das mesmas características, mesmo porque a partir do Governo de Juscelino Kubitschek de Oliveira (1956-1960) o Brasil passa a vivenciar um modelo em que a economia brasileira inicia um processo de internacionalização⁴⁹, era evidente o papel do Estado como promotor da industrialização brasileira. Ricardo (2004) vai além das análises sobre o papel interventor do Estado brasileiro a partir da década de 1930 para assinalar que naquele momento o insulamento burocrático, base para a consolidação nas

⁴⁸ Entendemos, no entanto, que o processo de substituição de importações não se encerra com o Golpe Militar de 1964.

⁴⁹ Interessante analisar a emblemática Instrução 113 do Governo Federal, no mesmo período, que permitia a entrada de equipamentos industriais estrangeiros com câmbio favorecido, até então algo inédito no país, que configurava a necessidade da internacionalização da economia brasileira e a abertura ao capital estrangeiro.

décadas seguintes do pensamento tecnocrático, materializou-se a partir das propostas dos chamados ideólogos do Estado Novo, como Oliveira Vianna, Azevedo Amaral, Alberto Torres, entre outros, configurando-se na chamada primeira geração do que poderíamos definir como os precursores do tecnocratismo brasileiro.⁵⁰ Esta teoria se contrapunha às idéias liberais vigentes, pois defendiam um Estado autoritário que promovesse o desenvolvimento do país, face à incapacidade política e cultural do povo para realizar tal empreitada (SILVA, 2004).

A Constituição de 1937, peça fundamental para a configuração de um Estado intervencionista, enfatizava a inconsistência do liberalismo, “apenas uma reminiscência já superada do século XIX e o Congresso, ‘um aparelho inadequado e dispendioso’” (BASBAUM, 1976, p. 105).

A formação de quadros técnicos, de uma burocracia estatal, era um dos objetivos facilitadores desse processo de configuração do Estado brasileiro.

O Estado que surgia era um Estado administrativo, que procurava falar a língua racional-legal, com a montagem de aparelhos modernos, com a implantação de carreiras em bases meritocráticas, com a classificação de cargos. Era um Estado que criava uma burocracia, procurando incorporar pessoas da nova classe média urbana, burocracia esta que crescia quantitativamente, na medida em que crescia a pressa em recuperar o tempo perdido (GOUVÊA, p. 80, 1994).

Era o início de um Estado que se apresentava como indutor do desenvolvimento, intervencionista e promotor da industrialização. Esse Estado não se preocupava muito em atuar sob a via democrática ou utilizando um regime de força, autoritário, que suprimisse as liberdades democráticas. Era um Estado com um grau de autonomia significativo, centralizador, e que criava uma ideologia própria (GOUVÊA, p. 82, 1994).

⁵⁰ Importante observar estudo de Borba (2002) sobre o Plano Real e o pensamento autoritário no Brasil.

O Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, em 1938, possivelmente foi o primeiro passo para criar uma burocracia pública no Brasil. O ingresso na carreira da Administração pública a partir da realização de concursos, entre outras medidas, configurava o desejo de separar a política da administração, significou algo novo no país, disseminando, inclusive, uma nova mentalidade entre os servidores públicos. Nem tudo, evidentemente, funcionou de acordo com o projeto de criar uma burocracia supostamente autônoma, livre das ingerências políticas. Estruturas paralelas foram criadas e minimizaram o impacto das inovações do desenho institucional do Estado brasileiro (GOUVÊA, 1994, p. 99-103). Essencial lembrar igualmente a criação, em 1945, da Superintendência da Moeda e do Crédito – SUMOC, com o objetivo de proporcionar ao país uma estrutura operacional que pudesse lidar com a política monetária, sempre buscando a estabilidade da moeda. Mas nada se compara a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE em 1952. O Banco foi criado para dinamizar a industrialização brasileira através de investimentos de longo prazo, muitas vezes com recursos subsidiados. Segundo Ramos (1984), o BNDE, à época, representou um momento decisivo nos rumos do desenvolvimento do país. Roberto Simonsen e Horácio Lafer, no início da década de 1950 defendiam duas correntes distintas para o desenvolvimento brasileiro. Enquanto o primeiro estava preocupado com a modificação da estrutura de consumo, o segundo via o estado como o melhor ator para viabilizar o aumento do índice de capitalização das empresas brasileiras. Mas a história do BNDE apresentou capítulos diferentes. A partir de 1952 a 1961, as prioridades eram os investimentos destinados às obras de infra-estrutura, como transporte e energia. De 1962 a 1967, o setor de aço foi

considerado estratégico. No início da década de 1970, o Banco descentraliza suas atividades, com forte enfoque no financiamento industrial.⁵¹

Independente da criação dessa estrutura governamental, é evidente que o pós-Guerra trouxe novas perspectivas ao país. A redemocratização, a partir de 1945, embora não tenha superado o horizonte da performance técnica do Estado como a grande força modernizadora, apresentou configurações distintas ao Estado brasileiro. O período 1945-1960 apresentou um outro desenho para o país. A população, de 45 milhões, em 1945, passa para 70 milhões em 1960. (id., p. 226).

Classes médias urbanas emergentes, novas demandas de consumo, enfim, um quadro distinto projetava uma sociedade transformada com expectativas outras bastante distintas das tradições de uma sociedade rural. A década de 1950 configurou-se num modelo de Estado brasileiro em que o planejamento, as ações programáticas do Estado moldavam os cenários para o desenvolvimento do país. O ambiente poderia ser comparado a um vulcão em erupção, a concepção do desenvolvimentismo impactava em outras esferas da sociedade, especialmente na cultura, como no teatro, na música e nas artes de um modo geral. O Plano de Metas, do Governo Juscelino Kubitschek (JK) se apresentava com forte desenho intervencionista por parte do Estado. As metas, na verdade 36 (trinta e seis) objetivos a serem atingidos, visavam, essencialmente, integrar o sistema industrial e garantir a infra-estrutura básica para sua expansão. Os principais setores, considerados estratégicos, eram as indústrias de bens intermediários e bens de capital (MARTINS, 1976, p. 416). Vivemos, nesse período, o que se denominou chamar de desenvolvimentismo,

⁵¹ É bom registrar igualmente a criação do Banco do Nordeste do Brasil, em 1954, do Banco Regional de Desenvolvimento Econômico, em 1963, do Banco da Amazônia, em 1966, até o surgimento da rede de bancos estaduais de desenvolvimento, que formaram o Sistema Nacional de Bancos de Desenvolvimento – SNBD, constituído, na década de 1970 por um banco a nível nacional, o então BNDE, quatro bancos regionais e vinte e dois estaduais. Para melhores detalhes, ver Ramos (1984).

ideologia que tinha como pressuposto básico a industrialização capitalista planejada e coordenada pelo Estado (SILVA, 2000, p. 78). No entanto, ainda no Governo de Juscelino Kubtschek, o balanço de pagamentos, face ao endividamento crescente do Estado brasileiro para efetivar a política econômica estabelecida, passou a demonstrar graves desequilíbrios, gerando um incômodo processo inflacionário, principalmente a partir de 1958, colocando em risco a essência do Plano de Metas. Para contornar, ou minimizar os efeitos danosos da inflação crescente, o Governo lança mão do Plano de Estabilização Monetária (PEM), neste mesmo ano, restritivo, de certa forma, ao modelo de crescimento imaginado por JK em seu início de Governo (id.p., 83). Mas a tentativa de estabilização monetária não é bem sucedida e a situação econômico-financeira do País se agrava.

O Plano Trienal⁵², do Governo João Goulart e com o PAEG, do Governo Castello Branco, foram elaborados, ambos na década de 1960, com o forte propósito do Estado direcionar e fomentar o crescimento econômico.

Mas o enfoque tecnocrático nunca deixou de existir, apesar das liberdades democráticas do período. A idéia de que um Estado dotado de um corpo técnico autônomo, qualificado, pudesse se sobrepor ao conjunto da sociedade permeou a moldagem do Estado brasileiro a partir da década de 1930 e prosseguia com igual vigor nos anos 1940 e 1950. Ricardo (2004) afirma que Eugênio Gudin e Roberto Campos representaram uma segunda geração do pensamento tecnocrático brasileiro, mas prisioneiros de uma mesma base argumentativa, em que apenas um Estado autoritário poderia realizar mudanças significativas. Os exemplos não são poucos. Gudin, por exemplo, sintetizava o pensamento

⁵² Para melhores detalhes sobre o Plano Trienal, que tinha como objetivo integrar, de forma inédita, as variáveis desenvolvimento, estabilidade e reformas de base, ver Silva (2000, p. 91).

tecnocrático ao fortalecer a idéia de um Banco Central constituído exclusivamente por técnicos.

Seja dito de início que banco central não é panacéia capaz de por termo às vicissitudes monetárias de países cujos padrões de incapacidade os mantêm em estado de desregramento monetário crônico. Um banco central criado nesse clima, com diretores nomeados por critérios políticos, incapazes de resistir à pressão inflacionária do Governo, só serve para desmoralizar a instituição (GUDIN, 1976, p.273).

O Golpe Militar em 1964, fortalece a perspectiva de um Estado capaz de a tudo equacionar a partir de um conhecimento técnico supostamente neutro e distante das influências da sociedade. Campos proporciona novo exemplo de como os “técnicos”, a partir de um governo autoritário, poderiam fazer a coisa certa.

Expus a Castello minha teoria “racionalista”. A Revolução de 1964 fora um rude apelo à realidade; uma tentativa de substituir a paixão pela razão, na direção dos negócios econômicos. Castello concordou em seguida com minhas análises dos “três mitos fundamentais” da algaravia populista: a) um desenvolvimento sustentável pode ser conciliado com uma inflação galopante; b) os salários reais podem ser aumentados livremente pelo governo, independente do aumento da produtividade; c) pode-se conduzir uma política “nacionalista”, sem ter em conta os constrangimentos econômicos e sociais do Brasil CAMPOS, 1994, p. 609).

Independente da postura desses representantes do pensamento tecnocrático brasileiro, o esgotamento do processo de substituição de importações, iniciado a partir do final da II Guerra Mundial, tendo seu ápice na década de 1950, que havia sustentado altas taxas de crescimento, evidenciava-se ao início da década seguinte. Observou-se um reordenamento da economia brasileira, com os primeiros indícios de um capitalismo com forte ênfase na acumulação financeira. O período imediatamente posterior ao modelo de substituição de importações apresentou nova configuração.

Esgotou-se um modelo que proporcionou uma inédita diversificação do parque industrial brasileiro. Conceição Tavares (1979, p. 92), em importante obra sobre esse

período, registra que em 1949, apenas dois segmentos industriais representavam mais de 50% do valor total das indústrias de transformação, o de alimentos e o têxtil. Em 1961, o quadro era outro. As indústrias mecânicas, metalúrgicas, de material elétrico, de material de transportes e química já ocupavam lugar de destaque na economia brasileira. A partir de 1968, no entanto, o modelo era completamente diferente. Quatro anos após o Golpe Militar, o sistema financeiro brasileiro adquire significativa importância (id., p. 206).

Para melhor definir esse período, não exatamente limitado entre o pós-Guerra e o Golpe Militar de 1964, a expressão Estado Nacional-Desenvolvimentista designa com precisão um quadro em que o Estado assume a missão de promover o desenvolvimento. Observamos em BORBA (2002) que essa organização da sociedade era de “cima para baixo”, caracterizada por um forte tecnocracismo. Autores como Barreto (2000) ressaltam que houve uma continuidade entre o período do Estado-novo, a fase democrática do pós-Guerra e, surpreendentemente, o nacionalismo militar pós-64, assemelhando-se ao planejamento governamental do período Juscelinista, principalmente a relação do Plano de Metas de JK com o II Plano Nacional de Desenvolvimento – PND, durante o Governo de Ernesto Geisel, a partir de 1974. O Brasil vivenciou, portanto, um longo período de destaque para o Estado, independente do regime político, como promotor do desenvolvimento do país. Apenas ao final da década de 1970, sofrendo o impacto da recessão mundial advinda da crise do petróleo, o Estado brasileiro parece conhecer o fim de um longo ciclo histórico, cujas raízes encontram-se no início do Governo Vargas. A partir da década de 1980, uma nova agenda se estabelece, a do Estado mínimo.

Embora estejamos a tratar da Reforma do Estado a partir deste contexto que se estabelece nas últimas duas décadas do século passado, as reformas, em nenhum momento,

podem ser consideradas algo como mera formulação tecnocrática para adaptar o Estado aos desafios de uma fragilização externa cada vez mais presente (FIORI, 1995).

Capítulo II - AGÊNCIAS REGULATÓRIAS NO BRASIL

2.1- Mercado, formação e reforma do Estado no Brasil, criação das agências, identidade e responsabilidade pública.

2.1.1 – Breves considerações sobre o conceito de mercado

Em nossa concepção, o mercado não é algo independente da sociedade, como afirmam os economistas utilitaristas. Zelizer (1988), por exemplo, ressalta que o estudo da vida econômica foi monopolizado pelos economistas que entendem o mercado como algo fora da sociedade e como uma força capaz de invadir sem cerimônia as outras esferas da vida. Mercados autônomos, mercados determinantes das instituições sociais e dos valores culturais formam a base das hipóteses desses economistas, que fundamentam suas respectivas argumentações valorizando o comportamento individual e a busca da maximização da satisfação, análises desvinculadas da história, característica dos modelos utilitaristas.

A autora defende a concepção em que haveria uma interdependência entre o social, cultural e o econômico na constituição do mercado, inexistindo um predomínio de uma esfera sobre a outra. Desta forma, a interação entre os fatores econômicos, sociais e culturais poderia estabelecer uma agenda teórica mínima para analisarmos o mercado como uma alternativa interativa entre os diversos “olhares” sobre o próprio mercado.

O curioso é que os economistas neoclássicos não demonstram o menor interesse nesse debate e seu desprezo é observado pela própria autora, quando afirma que os utilitaristas permanecem mudos quanto à compreensão do mercado como instituição social.

Mas o esforço, bastante presente, principalmente na sociologia econômica, em buscar a desconstrução das principais teses da escola neoclássica me parece tarefa inútil e desnecessária. Os neoclássicos assim permanecerão, mudos e indiferentes, mesmo porque o debate não lhes interessa.

Weber, Durkheim e Veblen, como demonstra Raud (2003), haviam denunciado com brilhantismo a insustentabilidade teórica de uma ciência que se reivindica independente do meio social. E não encontramos apenas sociólogos dispostos a elaborar tal crítica. Um grande economista, talvez o mais conceituado do século XX, Maynard Keynes, a fez com grande consistência ainda antes de sua maior obra, Teoria Geral.⁵³ Gerações de economistas pós-keynesianos continuaram a criticar os neoclássicos. Polanyi (2000) desvendou a inconsistência de metodologias baseadas no uso de modelos matemáticos, da mesma forma que Keynes, algumas décadas antes, ressaltava sua igual desconfiança com relação à econometria.

Fligstein (1996), ao abordar o mercado, sinaliza que os sociólogos devem ir além da simples enumeração das deficiências do paradigma neoclássico, no que concordamos inteiramente. O autor ressalta a importância do papel do Estado na construção das instituições de mercado. As estruturas de governança, ainda segundo o autor, estão no centro do *state-building*. Difícil discordar.

Os direitos de propriedade, as estruturas de governança e as regras de troca são arenas, de acordo com Fligstein (1996), nas quais os Estados modernos estabelecem regras para os atores econômicos.

As estruturas burocráticas, por outro lado, não existem exclusivamente para cumprir tarefas pré-determinadas, a partir de uma racionalidade abstrata. É preciso romper com a fronteira entre instituições e cultura, pois as primeiras são fortemente influenciadas pelo ambiente ao qual estão inseridas.

⁵³ O economista inglês dizia, ainda na década de 20 que “não é verdade que os indivíduos possuam uma ‘liberdade natural’ consagrada em suas atividades econômicas e que o mundo não é tão dirigido de cima a ponto de os interesses privados e sociais sempre coincidirem”. Sobre estas declarações e o debate de Keynes com os neoclássicos, ver Robinson (1979, p.71).

O neo-institucionalismo sociológico, que aborda com grande consistência o tema da mudança organizacional compreende as mudanças nas organizações como uma busca, nem sempre possível, de uma legitimidade social. É evidente que o neo-institucionalismo sociológico sofre profundas influências do construtivismo social, base para que possamos analisar a ambigüidade das agências e, em particular, da Anatel, nos capítulos seguintes.

2.1.2 – A reforma do Estado no Brasil e a criação das agências de regulação

No Brasil, privatizações, endividamento público e um novo contexto da economia internacional proporcionaram os principais argumentos para que o debate em torno da Reforma do Estado e a valorização do mercado ganhassem consistência no início da década de 1990.⁵⁴

Arrecadações ineficientes e déficit fiscal constituíram a “receita” para a chamada crise do Estado do Bem Estar. Paralelamente, um outro discurso ganhou força. Embora não apresentasse nada de novo, a eficácia da burocracia brasileira foi apresentada como mais um argumento para que as reformas se efetivassem. Aspectos sobre o gigantismo do aparato estatal ganharam relevância num momento em que a própria qualidade dos serviços prestados eram colocados em discussão.

Havia, portanto, um clima propício para que se estabelecesse um debate não somente ligado aos aspectos relacionados aos serviços prestados pelo Estado, como

⁵⁴ Para alguns autores, como Salgado (2003, p.22), torna-se fundamental separar conceitualmente o que se entende por “reforma do Estado” e “reforma do aparelho de Estado”. O aparelho de Estado, segundo a autora, é constituído pelo governo, corpo de funcionários e força militar. O Estado, por sua vez, tem um caráter mais abrangente, pois compreende também o sistema constitucional-legal. A reforma do aparelho de Estado, portanto, tem como objetivo tornar a administração pública mais eficiente, superando um modelo mais burocrático por um modelo de gestão mais flexível na implementação de políticas públicas. A reforma do Estado atenderia propostas mais amplas, pois envolve diferentes esferas do governo e ao conjunto da sociedade.

também se apresentava a necessidade imediata de uma abertura econômica sem precedentes, para que o setor privado nacional igualmente pressionado pela concorrência internacional desenvolvesse produtos de qualidade e competitivos em escala mundial. Globalização, reformas, competitividade e a busca da excelência 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 Melo.

Esta nova perspectiva concretizou-se, no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, na Reforma Gerencial do Estado, coordenada pelo Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira a partir de 1995, considerado o primeiro estágio da Reforma do Estado no Brasil, a partir da inserção do país no mercado global.

A grande expectativa, e porque 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 programas desenvolvimentistas obtiveram a chancela do Estado. A descentralização e o redirecionamento de um modelo centralizado no Estado, para outro, com foco no mercado, altera substancialmente as relações de poder e os padrões de interação entre o público e o privado no Brasil.⁵⁵

A idéia central da Reforma do Estado, portanto, é que se alterasse o sistema de gestão governamental na busca de uma inédita eficácia gerencial para o setor público brasileiro.

⁵⁵ Sobre este assunto, ver Boschi e Lima (2002), quando abordam a redefinição das relações público/privado no Brasil e a hipótese de novas formas de corporativismo e a representação de interesses no período pós-reformas.

O discurso que envolvia a gestão pela qualidade total, bastante em voga nas empresas privadas no mundo capitalista na década anterior, a partir de modelos de administração participativa criadas principalmente no Japão, ganhou espaço, dez anos depois, no setor público brasileiro.

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, pautada, guardada as diferenças, pelos modelos de gestão do setor privado da economia.

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

A concepção básica das reformas residia, portanto, em oferecer um serviço público de melhor qualidade, tendo como foco o “cidadão-cliente”, a um custo menor. A criação das agências autônoma, neste contexto, assumiu posição de destaque no âmbito das reformas, em sintonia com as organizações sociais ligadas ao setor público não-estatal (BRESSER PEREIRA, 2001, p.33).

As reformas tinham como base uma divisão entre o que seriam os serviços exclusivos e não exclusivos do Estado. Entre os principais serviços estariam as forças armadas, a polícia e as agências de tributação, no caso funções tradicionais do Estado. Teríamos ainda, como serviços exclusivos do Estado, embora com características diferentes, as agências às quais o Parlamento delega poderes como, por exemplo, as agências regulatórias, as agências de fomento, controle dos serviços de educação, saúde e

cultura, bem como a agência de seguridade social básica. Os serviços não exclusivos, por sua vez, seriam os serviços 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 (id., p. 36-37).

Para esses serviços considerados não-exclusivos, a concepção era estabelecer parcerias com a sociedade, com o objetivo de que organizações de direito privado mas com finalidade pública 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. A diferença residia justamente no fato de que esses serviços, embora subsidiados pelo Estado, ficariam sob o controle de setores organizados da sociedade (BRESSER PEREIRA, 2001, p.39).

O resultado de todo este processo seria a emergência de três diferentes instituições governamentais. As primeiras seriam as agências regulatórias, com autonomia suficiente para regulamentar setores como energia elétrica, comunicações etc. A segunda instituição emergente seriam as agências executivas, como as agências de fomento, ligadas diretamente ao Estado. E a terceira forma seriam as organizações sociais, extremamente descentralizadas, cuja estrutura organizacional disporia de uma espécie de conselho de administração, representado por membros do Estado e da sociedade, pois estariam previstos, nesta parceria, contratos de gestão que envolvem, inclusive, subsídios por parte do Estado que terá, inevitavelmente, de controlar resultados (BRESSER PEREIRA, 2001, p.40-41).

É importante ressaltar, no entanto, que entre o que foi planejado e o balanço ao final da gestão FHC, há uma grande lacuna entre o previsto e o realizado.

De qualquer forma, 1995 foi o ano da criação das agências regulatórias no Brasil, dotadas, pelo menos em sua concepção primeira, de autonomia para atuarem como agências executivas. Mas não foi uma idéia original ou inédita. Ao longo da história conhecemos outras formas de regulação, como as leis antitrustes no século XIX e as políticas do welfare state a partir da década de 1930.

Não existe, como nunca existiu, portanto, uma única forma de ação regulatória. 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, o exercício das atividades regulatórias realizado diretamente por órgãos da administração pública. Esses órgãos fazem parte dos governos e atendem diretamente aos governantes, caracterizam-se por responderem hierarquicamente ao executivo, sem intermediários. A terceira forma seria traduzida em instrumentos de auto-regulação, pouco conhecidas no Brasil. Finalmente, a última forma diz respeito às agências regulatórias, baseada na regulação pública com regimes de propriedade privada, tipicamente americana, em uma forma institucional peculiar (MELO, 2001, p.56), ou seja, a agência regulatória com grau de autonomia para exercer a regulação.

O grande e principal questionamento é a insatisfatória responsabilização desses atores. Afinal, inexistente qualquer procedimento democrático para que as ações regulatórias sejam efetivamente controladas. Um outro aspecto importante registrado pelo autor é a possibilidade das agências regulatórias serem “capturadas” pelas empresas que supostamente regulam.

Igual curiosidade reside no fato de que as agências regulatórias não estão subordinadas ao executivo federal. Esses atores emergem com significativo grau de

autonomia e, a partir da criação das mesmas, poderiam, em princípio, produzir um déficit de responsabilidade pública em função da ação regulatória, pois as mesmas deliberam, em última instância, sobre Políticas Públicas. E as conseqüências dessas ações têm significativo impacto na sociedade, pois estamos lidando, embora através de empresas privadas, com serviços públicos (MELO,2001, p.61).

A grande justificativa para que as agências tenham autonomia está relacionada à sinalização ao capital externo de que “as regras do jogo” não serão alternadas com a alternância do poder e os contratos serão honrados e as cláusulas asseguradas (id., p.63-64).

As agências, por sua vez, teriam como missão preservar e “resguardar os direitos dos usuários, sejam estes consumidores individuais ou institucionais” (CAMPOS e SANTIAGO, 2001).

Em termos gerais, as agências deveriam buscar tarifas compatíveis com a renda dos usuários, preservar e garantir a qualidade dos serviços oferecidos, cumprimento das metas estabelecidas por ocasião da elaboração dos contratos com as empresas reguladas, monitorar a expansão dos investimentos de infra-estrutura, gerenciar a concorrência entre as reguladas e estimular o avanço de novas tecnologias.

No caso brasileiro, a preocupação foi igualmente a de preservar os direitos dos usuários a partir da controversa privatização de diversas empresas estatais no Governo FHC. Na missão estabelecida para as agências, a “palavra de ordem” era que fosse criado, efetivamente, um sistema de controle social. Ou seja, nem mercado livre, nem planificação estatal. Os serviços públicos seriam objeto de alguma forma de controle social para que os cidadãos-usuários desses serviços não fossem prejudicados. As agências, no entanto, não deixariam de ser os “representantes do Estado” (CAMPOS e SANTIAGO, 2001, p.103).

A origem das agências regulatórias tem como base os EUA e depois multiplicada em diversos países, inclusive no Brasil, embora não exista exatamente um padrão 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.⁵⁶

O programa de privatizações, no início da década de 90, preparou o terreno para que as agências regulatórias fossem criadas na segunda metade da mesma década, quando ocorreram as implementações da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL e da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL.⁵⁷

A concepção básica do projeto de regulação envolvia a implementação de diversas dessas agências também para diversos outros setores da economia brasileira. Melo (2000, p.8) afirma que, embora o modelo da estrutura da Anatel e da Aneel tenham como referência as agências de regulação norte americanas⁵⁸, essas novas instituições brasileiras

⁵⁶ Na Inglaterra, o setor de telecomunicações começou a ser privatizado em 1981, durante o governo de Margaret Thatcher e a liberalização do setor energético aconteceu em 1989. Na França, as telecomunicações passam pelo processo de abertura de mercado apenas em 1998. A agência de regulação do setor (Autorité de Régulation de Télécommunications - ART) foi criada no ano anterior e é independente, embora preste contas de suas atividades para o Executivo e o Legislativo. Em grande parte, a abertura na França é fruto de determinações da União Européia. Na Alemanha, acontece algo similar. O monopólio das telecomunicações, por exemplo, é quebrado em 1996. As agências reguladoras na Europa do setor de telecomunicações estão associados ao *Independent Regulators Group – IRG*, estabelecido em 1997 e é composto pela maioria dos países que compõem a União Européia – EU. Para melhores informações sobre a regulação na Europa ver PRIMEIRA LEITURA (2003, p. 30).

⁵⁷ A seqüência da criação das agências tem a seguinte ordem: Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL em 1996; a Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL e a Agência Nacional de Petróleo – ANP em 1997; a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVS em 1999; a Agência Nacional de Saúde – ANS e a Agência Nacional das Águas – ANA em 2000; Agência Nacional de Transporte Terrestre – ANTT, a Agência Nacional de Transporte Aquaviário – ANTAQ, a Agência Nacional de Cinema – ANCINE, a Agência do Desenvolvimento da Amazônia – ADA e a Agência do Desenvolvimento do Nordeste – ADENE, em 2001.

⁵⁸ As agências norte-americanas são constituídas por colegiados de diretores, em média cinco executivos, dos quais três são indicados pelo partido governista e dois pela oposição.

adquirem particularidades únicas no direito administrativo brasileiro. Boschi e Lima (2002, p.230) chamam a atenção para a “ambigüidade da definição jurídica desses atores que garante 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.

Ainda segundo Melo (2000, p.9), a primeira e central crítica que o modelo absorveu residiu na legitimidade das agências, pois controlar o mercado em defesa do interesse público tornou-se uma ação questionável, visto que técnicos não eleitos passariam a tomar decisões de interesse coletivo sem a devida legitimidade. No entanto, talvez seja necessário relativizar, em parte, essa preocupação do autor, pois as agências, como poderemos observar adiante, não apresentarão um comportamento organizacional tendo como base unicamente suas respectivas estruturas formais. Afinal, em nosso ponto de vista, o ambiente estará permanentemente atuando e alterando a estrutura burocrática dessas instituições. Acreditamos que, a partir dos pressupostos do neo-institucionalismo sociológico, os componentes simbólicos, culturais, as relações interorganizacionais, bem como as estruturas normativas, estão em permanente interação.

Boschi e Lima (2002, p.229) registram que apenas três primeiras agências regulatórias criadas (Aneel, Anatel e Anp) “estiveram diretamente vinculadas às reformas constitucionais” e a criação das demais agências atendeu a uma outra orientação, havendo “indicações de que o processo de criação de agências vem multiplicando por razões que não têm mais a ver com a racionalidade inicial e os objetivos doutrinários da reforma do Estado”.

Salgado (2003, p. 46), por sua vez, enfatiza a diferença entre agências executivas, que aplicam efetivamente políticas de governo, como a Ans, Ana e Anvisa, cujas atribuições são distintas das agências definidas como regulatórias, caracterizadas por regularem os serviços públicos privatizados. Como reforço a essa hipótese, Melo (2000, p.10) registra que as atividades regulatórias foram se consolidando em função de diversos fatores, entre os quais a própria globalização, que debilitou de forma substancial os controles que os Estados exerciam sobre setores específicos das economias nacionais. O avanço tecnológico seria um outro fator determinante para que antigas formas de controle ficassem rapidamente obsoletas. E o mais importante desses fatores reside na própria necessidade do Estado “relaxar” certos controles para que segmentos da economia tornem-se atraentes para investidores externos.

Mas é difícil comparar as experiências de políticas regulatórias deste ou daquele país, pois essas novas instituições adquiriram especificidades próprias. E, como veremos adiante, há diferenças nítidas mesmo entre agências regulatórias dentro de um mesmo país.

A autonomia das agências é pré-condição para que as mesmas tenham credibilidade. Mas, apesar disso, a grande dúvida, e isto é comum a qualquer agência, em qualquer país, reside na legitimidade democrática das decisões tomadas por essas instituições, coordenadas por atores não-eleitos. Essa atipicidade permeia o debate em torno das agências regulatórias sem que tenhamos um consenso em torno da difícil questão.

E a quem 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.⁵⁹ É flagrante a indefinição e as sobreposições 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.

Afinal, um dos princípios básicos da democracia representativa é que os cidadãos, após suas escolhas eleitorais, tenham representantes tomando decisões e agindo em torno do interesse público. As ações governamentais baseiam sua legitimidade a partir deste consensual pressuposto. Esses mecanismos institucionais, denominado por Przeworski (1999) de “verticais”, fundamentam-se na fórmula em que os cidadãos exercem controle sobre o governo utilizando-se das eleições, conduzindo, reconduzindo ou excluindo seus representantes do executivo e do legislativo. O autor identifica ainda outros mecanismos possíveis de controle não eleitorais. Um desses mecanismos, neste caso de feição “horizontal”, configura-se no controle e monitoramento das ações governamentais por outros órgãos do próprio governo.⁶⁰

As agências regulatórias, em princípio, assumiriam este papel de controle institucional.⁶¹ A contradição, no entanto, é que essas agências não estariam sendo, por sua vez, controladas pelo cidadão. Caímos num redemoinho que não possibilita uma nítida imagem sobre a legitimidade das ações e os controles efetivamente exercidos. Além disso,

⁵⁹ Para um detalhamento maior, ver Boschi e Lima (2002, p. 236-237).

⁶⁰ A expressão em língua inglesa *checks and balances* define bem essas formas de controle. A concepção básica pressupõe que cada decisão ou ação governamental seja compartilhada por outros setores ou órgãos do próprio governo e de forma autônoma. É importante ressaltar, no entanto, que este conceito difere da “separação de poderes”, clássica distinção entre os poderes Legislativo, Judiciário e Executivo.

⁶¹ As atribuições das principais agências observam variações, mas a missão é basicamente a mesma. A Aneel, por exemplo, tem como função definir políticas de concorrência para as empresas do setor, fiscalizar as empresas geradoras e distribuidoras de energia, licitar concessões e criar políticas de preços. A Anatel, por sua vez, licitar concessões, criar políticas de preços e definir os critérios para a concorrência em seu setor de regulação. A Anp, além de definir políticas de preços, teria como principais atribuições a licitação de áreas de extração de gás e petróleo, bem como acompanhar e fiscalizar o abastecimento de combustíveis em todo o território nacional.

quem poderá garantir que os supostos controladores estejam a agir em benefício do interesse público?

Esses novos atores políticos, supostamente controladores das políticas governamentais não seriam, por sua vez, exatamente controlados por ninguém.⁶² Embora tenhamos visto em Boschi e Lima (2002) que as agências, em última instância, são controladas indiretamente, no caso brasileiro, pelo Legislativo a partir de um confuso desenho institucional.

Para o cidadão, torna-se evidente que, distante da burocracia estatal, pouco resta para sancioná-la. Não há mecanismos que assegurem ao cidadão participar das decisões e ações governamentais. As eleições deixam de cumprir este papel com os processos de modernização recente.⁶³

Entre as possíveis soluções estariam os mecanismos “verticais” ampliados significativamente, não se restringindo às eleições, como a única forma de controle popular. Neste caso, referendos, consultas permanentes e até mesmo *surveys*, embora de discutível legitimidade, passariam a ser mais utilizados pelas democracias contemporâneas, bem como a constituição de conselhos consultivos ou mesmo deliberativos no âmbito da sociedade, como analisamos anteriormente e que envolveriam organizações não-governamentais, sindicatos, associações empresariais e comunitárias, universidades etc.

⁶² Encontramos, ainda na literatura de língua inglesa, a expressão *unchecked checkers*, que significa instâncias controladoras que não são controladas. Ver Pzeworski (1999, p. 330).

⁶³ Przeworski (1999, p. 342), como exemplo, ressalta que o parlamento europeu, na atualidade, toma mais de três mil decisões durante uma gestão. Burocracias tomam milhares de outras decisões e que “não é possível controlar milhares de alvos apenas com um instrumento. Conseqüentemente,, eleições inevitavelmente deixam uma grande parcela da política fora do controle dos cidadãos”. Sobre o mesmo assunto, ver Carvalho (2002).

2.2 – Agências regulatórias no turbilhão da mídia e atuação dos grupos de interesse: 2002/2003 – anos difíceis para as agências - ANEEL e ANATEL no foco das atenções.

2.2.1 – O início da “guerra” da informação

Recentemente, a imprensa brasileira forneceu ampla cobertura sobre o adiamento da liberação do mercado de telefonia no país. As regras anteriores estabeleciam a data de 1º de janeiro de 2002 para que as operadoras que tivessem antecipado as metas previstas para 2003 pudessem operar livremente em todo o país. No entanto, o modelo foi redefinido em outras bases e o prazo estendeu-se para dezembro de 2005.

A justificativa da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), para que o prazo fosse estendido, é que a dilatação do período visaria estimular ainda mais a competição na telefonia local. As concessionárias (Telemar, Telefônica, Brasil Telecom e Embratel) e outras empresas do ramo poderiam operar telefonia local em qualquer região do país. O surpreendente é que isto deveria ocorrer em janeiro de 2002, mas as “regras do jogo” foram alteradas causando incertezas nas operadoras e desconforto para a Anatel, pois o grau de credibilidade das ações regulatórias fica comprometido com mudanças não previstas e, naturalmente, gera especulações sobre a eficácia do planejamento dessas ações.

As novas regras atenderam basicamente aos interesses das operadoras. Foi com alívio que os principais executivos dessas organizações receberam a notícia das mudanças ocorridas⁶⁴. Essas declarações de alívio e satisfação emitidas, não foram gratuitas. Na

⁶⁴ De acordo com essas novas regras “se essas grandes concessionárias, ou qualquer outra empresa, desejarem operar também ligações de longa distância nacional e internacional na região, serão obrigadas a prestar serviço de telefonia local em todas as cidades com até 500 mil habitantes e capitais, em quatro anos. A primeira versão das regras havia definido, nesses casos as cidades com mais de 200 mil habitantes e as capitais. Com esta mudança, o número de localidades beneficiadas cai de 100 para 40 e a população abrangida se reduz de 70 milhões para 50 milhões” (O Estado de S. Paulo, 30.nov.2001. caderno B, p.7). O presidente da AT&T Latin America, Carlos André, foi taxativo em sua avaliação de que o novo regulamento cria um cenário positivo: “Agora faremos uma análise profunda para ver se o investimento vale a pena ou não. A

verdade, apenas refletiram o clima de tensão e insegurança que o setor demonstrou a partir da concordata da gigantesca Enron, mega organização norte-americana que quebrou com uma dívida de US\$ 13 bilhões e que, de certa forma, influenciou as mudanças conduzidas pela Anatel no final do ano de 2001. E a Enron não foi a única, pois nos últimos seis meses desse mesmo ano, 31 empresas do ramo de telecomunicações, no mundo inteiro, igualmente pediram concordata.

A relação da crise das empresas de telecomunicações com as mudanças nas regras estabelecidas pela Anatel é imediata. A “coincidência” ganha força, pois a Anatel tomou a decisão em plena turbulência do setor⁶⁵.

expectativa do mercado em geral era de que as regras fossem congruentes com o momento econômico atual e com a capacidade de investimento das empresas” (id.). O vice-presidente para a América Latina do Yankee Group, Dário Dal Piaz, demonstrou igual satisfação: “A princípio (sic), houve uma flexibilização razoável, onde as maiores beneficiadas foram a Embratel e a Intelig. No entanto, o mercado deve atrair mais investidores” (id.ib.). O presidente da Embratel, por sua vez, classificou as decisões tomadas pela Anatel “justas e de grande consistência” (id.ib.).

⁶⁵ Um outro fato parece ter sido a “gota d’água” para a Anatel modificar as regras estabelecidas. Em 22 de novembro de 2001, em pleno clima de incertezas, Num seminário organizado pela Ericsson, em São Paulo, 400 pessoas ouviram Purificación Carpinteyro, vice-presidente de serviços locais da Embratel (controlada pela WordCom), perguntar a Antonio Valente, vice-presidente da Anatel se haveria um “Proer” para as empresas de telefonia. Uma semana depois do seminário da Ericsson, no dia 29, a Anatel tomou uma decisão aguardada pelo setor há três anos: comunicou as regras para a entrada de novos concorrentes na telefonia fixa. No edital de privatização das telecomunicações, ficara determinado: a partir de 2002, o mercado começaria a se abrir. *Carta Capital* (12.dez.2001. p. 36-37). A pressão das empresas e a tentativa de influenciar nas decisões da agência regulatória já se faziam sentir desde o momento em que a Anatel colocou em consulta pública uma proposta que teria desagradado às empresas concessionárias. Um dos debates a respeito, no Congresso Nacional, em 10 de outubro, contou com a presença de Purificación e, também, de conselheiros do órgão regulador, entre eles, Valente. No final, a Anatel acabou afrouxando as exigências. A revista registra que havia boatos de que a principal beneficiária teria sido a Embratel. Pelo acertado na consulta pública, as companhias que quisessem entrar na telefonia fixa teriam de atender a todas as cidades com mais de 200 mil habitantes. Isso demandaria altos investimentos. No final, o limite ficou em 500 mil. Detalhe: apenas 40 cidades caem na categoria. Mais: foi estendido de três para quatro anos, o prazo para que as novas operadoras atendam a 1% da população desses municípios. Ficou bem mais fácil. Uma central que conecta 10 milhões de pessoas custa US\$ 5 milhões – uns trocados para a WorldCom (MCI), em comparação aos US\$ 2,6 bilhões pagos no leilão de privatização (idem). A Revista Carta Capital, na mesma edição, registra que um outro seminário, realizado no período de 4 a 6 de outubro do mesmo ano, promovido e coordenado pela Câmara Americana de Comércio (Amcham), em Águas de São Pedro (SP), a Anatel teria sofrido pressões significativas. “A Anatel necessita rever sua postura e regras e desempenhar um papel mais pró-ativo para aumentar a oferta de serviços e a lucratividade dos atuais investimentos. “O modelo da privatização foi desenhado em prol da concorrência e, paradoxalmente, não instalou a concorrência”, avalia Márcio Wohlers, professor da Universidade Estadual de Campinas – Unicamp e ex-conselheiro da Anatel. “Hoje o Brasil tem um punhado de companhias, mas quase todas fracas. Sem economia de escala para oferecer baixos custos. Elas até tentaram forçar a barra. Na telefonia celular, expandiram o número de assinantes com os pré-pagos.

No Brasil, fica evidente que as iniciativas reguladoras, em uma primeira fase, produziram um efeito não necessariamente previsível. Em um novo cenário de mercado, a demanda por leis e acordos é bastante significativa. A necessidade de clareza nos aspectos ligados à regulação predomina em diversos momentos.

Em caso de crise, como as empresas de telecomunicações, exige que os atores do Estado, neste caso as agências de regulação, passem até mesmo a intervir nas “regras do jogo”.

Oportuno lembrar Fligstein (1996), quando o mesmo ressalta que dispor de regras estáveis é até mesmo mais importante do que o próprio conteúdo das leis estabelecidas. No entanto, ainda segundo o autor, as regras estão sempre a incorporar interesses dos grupos econômicos envolvidos e os atores do Estado não transformarão as regras estabelecidas de forma intencional ou em circunstâncias normais, exceção feita em caso de uma grave crise no setor.

A compreensão sobre o ambiente e as relações interinstitucionais são essenciais para analisarmos as relações de poder no processo constitutivo das agências. O neo-institucionalismo sociológico privilegia justamente a possibilidade de observarmos as

Mas a média das contas mensais por consumidor, hoje entre R\$ 10 e R\$ 15, inviabiliza um retorno adequado. Descobriu-se que o Brasil, aquele do futuro, não existe. E o consumidor de baixa renda tende a ficar de lado. Ninguém se dispõe a entrar na disputa pelas classes D e E – talvez, nem a C. A penetração de mercado é de 17% em telefonia celular. O potencial é de 58%, consideradas apenas as classes A,B e C. A invenção de Graham Bell até chegou lá, nos cortiços, favelas e também em bairros de classe média baixa. Mas a metodologia de uso é a seguinte: num mês o consumidor tem o telefone, no outro mês a linha é cortada por falta de pagamento” (CARTA CAPITAL, 12.dez.2001, p.. 38). O texto jornalístico, apesar do tom irônico, demonstra as distorções históricas na distribuição de renda no país. Apesar da clientela potencial, face a densidade populacional brasileira, o poder aquisitivo da população é proporcionalmente baixo quando comparado aos países em que os grandes grupos empresariais ligados à telefonia operam.

agências de regulação ampliando o nível de investigação do campo meramente organizacional para um universo mais amplo, o interorganizacional e societal.

É flagrante que a questão da regulação dos serviços públicos passava por um momento em que as indefinições e a falta de um planejamento eficaz trazem seguidos transtornos para a população. Em janeiro de 2002, por exemplo, ficou demonstrado o pouco caso com que a sociedade brasileira obteve as explicações sobre o “apagão” ocorrido em diversos estados brasileiros e que afetou grande parte do país. A explicação “técnica” registrada em todos os periódicos brasileiros, era de que um parafuso solto teria ocasionado o problema.

O processo que criou as agências regulatórias, como analisamos anteriormente, tem seu embrião no início da década de 80, quando o Estado, frente à crise fiscal temperada com o avanço do discurso neoliberal inicia sua ingloria retirada de um “campo de batalha” em que comandou as ações desde a década de 30. O Estado interventor, produto do *Keynesianismo*, cede espaço a uma nova realidade, em que diversas atividades econômicas são privatizadas, como a siderurgia, petroquímica etc e serviços públicos, como energia, telecomunicações, transportes e até mesmo saneamento, considerados até então estratégicos, passam para as mãos da iniciativa privada em formas de concessão.

A autonomia dessas agências seria, de acordo com a finalidade desses atores, fundamental para que os processos de controle, fiscalização e monitoria estejam em sintonia com as necessidades dos usuários. No entanto, é importante registrar que se as agências detêm, efetivamente, o poder de regulação, carecem de legitimidade, pois além de serem organizações com estruturas ainda em formação, a sociedade não elegeu esses novos gestores. Ou seja, as agências têm como missão garantir a qualidade dos serviços públicos agora não mais estatais, porém essa mesma sociedade não foi consultada sobre o conceito

de qualidade desses serviços e muito menos sobre a melhor forma de exercer o controle sobre essas essenciais atividades. E quando ocorrem problemas, a explicação de um parafuso solto não satisfaz a ninguém.

Grande parte do que ocorre⁶⁶ atualmente reside justamente no dimensionamento equivocado, por parte dos investidores, o potencial de mercado e a lucratividade, principalmente, das empresas de telecomunicações e energia elétrica.

Não é por acaso que os atuais proprietários reclamam, por incrível que pareça, a ausência do Estado na oferta de subsídios ou recursos financeiros em condições privilegiadas. Fligstein (1996) assinala que os atores do estado estão permanentemente convivendo com crises periódicas e isto acontece porque o mercado está quase sempre desestabilizado e as empresas desejam uma estabilidade possível. Neste caso, como parece flagrante no caso do setor de telecomunicações no Brasil, as próprias empresas pressionam por uma intervenção estatal.

A definição de tarifas é um outro aspecto, pois, assim que as mesmas não satisfazem as metas estabelecidas, os novos proprietários não se intimidam em solicitar mudanças nas regras. O *lobby* é fortíssimo e coloca o Estado contra a parede. E esse mesmo Estado age sem um padrão claro ou transparente. Ora se desloca em direção ao enfrentamento, ora cede sem muita resistência à pressão dos empresários. A diversidade dos interesses apresenta um quadro sempre nebuloso⁶⁷.

⁶⁶ Alguns analistas entendem que a rapidez dos processos de privatizações ocorridas no país ocasionou este suposto mal dimensionamento de oportunidades no retorno do investimento por parte dos grupos transnacionais que assumiram o controle das antigas empresas estatais.

⁶⁷ A Folha de São Paulo, em Editorial recente proclama: “Que mecanismos há para maximizar a transparência da negociação de resto inevitável, entre essas empresas e o Estado? Que limites há para a ação das agências de regulação quando o próprio governo retém armas poderosas de favorecimento a empresas e setores, como os megabancos federais (BNDES e Banco do Brasil)?” Ver “Brasil desregulado” (Folha de S.Paulo, 14.fev.2002, p. A-2).

As análises sobre essas negociações fogem, em parte, a qualquer referência em que as agências regulatórias se submetem essencialmente aos interesses dos grupos empresariais. As hipóteses como essas não conseguem muitas vezes captar o dinamismo das lutas de interesses que envolvem não somente o capital privado e os supostos interesses do Estado, mas surpreendentes disputas no próprio âmbito do Estado. Mesmo porque, a própria regulação do mercado significa analisar aspectos econômicos e não econômicos da vida social. A economia não é algo distinto ou autônomo da vida social. O mercado, conseqüentemente, não é independente das forças sociais.

2.2.2 – O conflito Governo, agências e grupos de interesse.

Em abril de 2002, por exemplo, A ANATEL comprou uma briga com o Banco Central sem precedentes na história da reforma do Estado brasileiro. As medidas tomadas para socorrer as empresas de telecomunicações colocaram em dúvida a credibilidade e o próprio modelo de regulação brasileiro⁶⁸.

Os interesses dos grupos privados não são poucos e as agências parecem demonstrar fragilidade na forma de “organizar” esse espaço onde os mecanismos de pressão superam a inexperiência ou vulnerabilidade das agências regulatórias. No início de 2002, as agências ainda careciam de um corpo técnico especializado e assim que um profissional se destacava, a iniciativa privada, ou seja, os próprios grupos econômicos que assumiram as empresas dos setores de telefonia e energia elétrica, principalmente, fizeram propostas em

⁶⁸ Houve uma curiosa e pouco explicada disputa entre o Banco Central do Brasil e a Anatel e três conselheiros, de um total de cinco, nomeados por ocasião da criação desta agência ameaçaram sair. Os outros dois conselheiros, Luiz F. Perrone, engenheiro de eletrônica pelo Instituto Tecnológico de Aeronáutica, com experiência profissional na Embratel, atuou como Vice-Presidente da Anatel (1997-2001) e Renato Guerreiro, engenheiro eletricitista, que atuou no Sistema Telebrás por mais de 20 (vinte) anos, já tinham saído. “Numa ação orquestrada, vários executivos apresentaram críticas às regras estabelecidas pela agência” (O Estado de S. Paulo, 21.abr.2002, p.b9). Importante assinalar que atualmente Luiz F. Perrone é presidente da Hispamar Satélites S.A., empresa do grupo espanhol Hispasat, associado à Telemar.

termos de remuneração muito mais atraentes para esses técnicos, retirando-os das agências⁶⁹.

A Anatel é a agência que ainda apresentava o modelo de estrutura mais próxima do que poderia ser uma agência, em termos de qualificação de seus técnicos. Sem um quadro técnico seguro de suas ações, com boa remuneração e aperfeiçoamento profissional contínuo, o *lobbie* praticamente institucionalizado nesses setores não encontraria dificuldades em cooptar ou influenciar decisões que, em princípio, deveriam ser eminentemente técnicas.

Por outro lado, as intervenções políticas “confundem” ainda mais o papel, ou a missão, das agências reguladoras. Não bastasse a pressão que as mesmas sofrem por parte de quem deveria controlar, ou seja, das empresas que regulam, as seguintes “mudanças de rumo” do Governo Federal descaracterizam cada vez mais o perfil das agências. A busca de uma identidade, ou de um rumo mais claro, seria fundamental para as atividades de regulação das agências em busca de um espaço de reconhecimento e legitimidade.

Em resumo, as agências sofrem pressões previsíveis das empresas que controlam⁷⁰, em função dos poderosos interesses envolvidos e, por outro lado, o próprio Governo

⁶⁹ A imprensa esteve atenta ao fato: “A falta de independência administrativa pode ser tão prejudicial às agências regulatórias quanto à ingerência política. Hoje, as agências não tem autonomia para definir os salários de seus técnicos. Sem poder pagar salários compatíveis com a qualificação dos profissionais, as agências sofrem com a migração de especialistas para o setor privado ou nem conseguem contratá-los” (Folha de S. Paulo, 21.abr.2002,p.B4).

⁷⁰ As agências não têm trégua. Em dezembro de 2002, as operadoras estavam ávidas para fazer fusões e aquisições livremente e nova onda de pressões se fez presente. A imprensa registrou o fato com grande destaque: “A Anatel começou ontem a sinalizar ao mercado que irá finalmente ceder às pressões das operadoras para que flexibiliza as regras do setor (...) A liberalização deve beneficiar, por exemplo, operadoras de telefonia móvel (...) O fim das amarras nas telecomunicações era algo que as operadoras reivindicavam há anos, e que a Anatel não abria mão (...) A liberação deve beneficiar, por exemplo, operadoras de telefonia móvel. É o caso da Grande São Paulo, que já possui três operadoras (Telesp Celular, BCP e TIM) e em breve terá uma quarta, da Telecom Americas (...) A medida poderá beneficiar empresas em dificuldades financeiras, como a BCP, que poderão ser absorvidas (...) A flexibilização das regras da Anatel poderá até mesmo ocorrer no caso da Embratel, que tem uma dívida de US\$ 1,3 bilhão e começou a ser alvo

Federal exerce igual pressão, em parte absorvendo parte dos *lobbies* dos grandes grupos privados que adquiriram as empresas a partir dos processos de privatização, mas principalmente na tentativa de resgatar o papel de regulação estatal.

As agências, portanto, sofrem pressões diretas (das empresas que controlam) e indiretas (do Governo Federal, em parte sob pressão dessas mesmas empresas privatizadas ou mesmo pelo fortalecimento do controle estatal). Por outro lado, não compartilhamos, evidentemente, da hipótese de que os ministérios sejam imunes às pressões. Não há essa garantia de um suposto “purismo” dos ministérios, no que diz respeito à pressões externas, em contraposição à vulnerabilidade das agências reguladoras. As decisões nas agências são tomadas por colegiados que, em princípio, tornariam mais diluído os interesses políticos e econômicos.

A estrutura de representação de interesses é bastante ágil para firmar posições na arena onde são disputadas, passo a passo, as vantagens competitivas. A Embratel, que atua em praticamente todo o território nacional, queixa-se, com frequência, da concorrência supostamente desleal das operadoras locais, que operariam com maiores graus de flexibilidade, e da “lentidão” da Anatel em resolver os problemas do setor.⁷¹

As empresas controladas sinalizam insatisfação e, ao mesmo tempo, o governo demonstra dificuldades em lidar com esses atores, cuja missão ainda não foi integralmente definida. O marco regulatório no Brasil parece carente de limites mais precisos e o próprio desenho organizacional das agências ainda carece de maior, ou melhor, nitidez. Poucos dias

de tentativa de compra de um consórcio que beneficiaria as operadoras fixas Brasil Telecom, Telefônica e Telemar.” (Folha de S. Paulo. 26.nov. 2002,p.B6).

⁷¹ “Embratel queixa-se de concorrência desleal” (O Estado de S. Paulo, 27.jun.2002).

antes de assumir o cargo, em 1º de janeiro de 2002, integrantes do Governo petista demonstraram incertezas sobre o futuro da relação Estado e agências, considerando-as como atores fora do âmbito da esfera estatal.⁷²

Mas a preocupação não era apenas registrada no âmbito do novo governo, mas igualmente pelos executivos das agências regulatórias. As agências, ao serem questionadas, reagiram imediatamente com matérias e artigos nos principais jornais do país.⁷³

A justificativa para a manutenção das agências, tal como foram criadas, na ótica dos executivos das mesmas, reside na necessidade de modernização da infra-estrutura dos serviços públicos privatizados a partir de meados da década de 1990 e que, sob o comando da iniciativa privada, precisariam ser regulados para que a concorrência e a garantia do interesse público fossem mantidas. Alguns outros argumentos fundamentam-se na independência das agências e que esses atores não pertenceriam ao governo, mas ao Estado.

As divergências e desentendimentos no início do Governo petista trouxeram grandes indefinições ao marco regulatório no Brasil. A Anp e Aneel, por exemplo, sofreram pressão do Executivo federal, em especial do Ministério de Minas e Energia, novamente em choque com as agências, com declarações explícitas de membros do governo sobre a necessidade das agências executarem exclusivamente o que os ministérios decidirem.⁷⁴

⁷² 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.jn.2002).

⁷³ Com apenas seis dias do Governo Lula, Júlio Colombi, diretor da ANP, em artigo assinado, ocupa 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 ressalta a independência das agências, afirma 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).

⁷⁴ “Agências devem perder seu poder” (Folha de S. Paulo, 7.jan.2003).

O ápice dessas divergências ocorreu quando o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, declarou, em almoço com líderes dos partidos que formaram a base aliada, que “terceirizaram o poder político no Brasil”, defendendo uma revisão no papel das agências reguladoras e nas relações das mesmas 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”.⁷⁵

Alguns dos principais jornais⁷⁶ do país noticiaram um desabafo do Presidente em que o mesmo 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 antes desse desabafo presidencial, o Presidente entregou solenemente ao Congresso Nacional importante documento em que criticava a elaboração de políticas públicas por parte das agências regulatórias.⁷⁷

Um dia após o encaminhamento do documento ao Parlamento brasileiro, o Presidente da Eletrobrás, com a intenção de acalmar o mercado, declarava na televisão⁷⁸ que não há planos, por parte do governo federal, de reestatizar o setor de energia elétrica no país.

⁷⁵ 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).

⁷⁶ Jornal do Brasil, o Estado de S. Paulo e Folha de S. Paulo, edições de 20.fev.2003.

⁷⁷ O Presidente Lula referia-se particularmente à Anatel.

⁷⁸ (Entrevista cedida ao Programa Bom dia Brasil, Rede Globo de Televisão, 19.fev.2003)

O aumento de tarifas de energia elétrica, anunciado em fevereiro de 2003, não foi justificado em função do alto índice de endividamento de algumas concessionárias, mas para dar, segundo importante executivo da Aneel, equilíbrio econômico e financeiro para essas empresas. No entanto, o mesmo executivo, em entrevistas, emitiu sinalizações para o novo governo de que as agências não “estariam” insensíveis às posições da Presidência da República.⁷⁹ De qualquer forma, a revisão de tarifas estará sempre a cargo da agência reguladora e o governo poderá intervir apenas se a legislação vigente for alterada.

As agências, no entanto, se preocupam com as respectivas imagens públicas, acenando para a responsabilidade de sua missão. A Anatel, por exemplo, assinalou que pretende, em futuras renovações contratuais previstas para 2006, impor às empresas reguladas garantias que o consumidor possa manter seu número de telefone mesmo trocando de operadora, bem como estabelecer prioridades de novas linhas para as pessoas que habitam zonas rurais.

Um dos questionamentos mais presentes na pouca literatura que envolve as agências, como vimos anteriormente, gira em torno da ambigüidade entre delegação e responsabilização. Até que ponto os dirigentes dessas mesmas agências efetivamente estariam comprometidos com o interesse público tornou-se o foco das investigações. Uma burocracia aparentemente autônoma e despolitizada, justificada por um suposto conhecimento técnico, que a tudo legitimaria, não é novidade no desejo de imaginar-se uma tecnocracia racional que buscase, em última instância, o bem estar da sociedade. Uma burocracia separada da sociedade e das elites governamentais, constituída por especialistas,

⁷⁹ Declarações de César Antônio Gonçalves, Superintendente de Regulação Econômica da Aneel, afirmando que “o regulador não é indiferente a questão de que há um novo governo com respaldo de 61% dos eleitores” e que “o aumento não foi concedido acima de 40%, porque o regulador não foi indiferente à questão socioeconômica do consumidor”. *Folha de S. Paulo*, 18/02/2002.

constituintes de um corpo técnico especializado, que não sofreria influência dos governos eleitos e igualmente das empresas privadas esteve presente nas principais justificativas que envolveram a criação das agências e um dos mais importantes argumentos - a autonomia - para o fortalecimento e manutenção do marco regulatório no Brasil.

Autores como Melo (2002, p.61) ressaltam o déficit democrático das agências, ou melhor, um duplo déficit, o da responsabilização e da eficiência, destacando a ameaça para o interesse público, pois o corpo técnico das reguladoras, não eleito, supostamente não tomaria decisões de interesse da sociedade.

Não há, no entanto, indícios de que as agências seriam totalmente insensíveis às necessidades dos consumidores. A estrutura das mesmas, por exemplo, prevê diversas interfaces com a sociedade. Boschi e Lima (2002, p.232), sem defender, no entanto, a autonomia das agências, ressaltam a existência de conselhos consultivos, ouvidorias e a realização de audiências públicas como formas de interação com a sociedade.

Desta forma, não haveria necessariamente essa insensibilidade com os compromissos de cidadania, ou pelo menos com a dimensão imaginada, ou mesmo a “captura” das agências reguladoras pelos interesses do capital privado.

Há que se relativizar essa influência ou poder que as controladas exerceriam sobre as controladoras e mesmo o descompromisso público das agências. Caso essa hipótese fosse comprovada, as concessionárias não reagiriam imediatamente às sinalizações das agências em mudanças pretendidas no estabelecimento de novas exigências cujo retorno financeiro não atendesse aos interesses dos grupos privados.

Quando intenções como essas são divulgadas, como no caso das linhas rurais, a reação das empresas reguladas é imediata. Executivos da Brasil Telecom, por exemplo, cujo principal acionista é o Banco *Opportunity*, foram taxativos ao afirmar que, pela

legislação vigente, em 2006, a renovação dos contratos está prevista sem novas exigências.⁸⁰ A Anatel, por sua vez reagiu com a mesma intensidade, ressaltando que a renovação dos contratos prevê o estabelecimento de metas e novas exigências, discordando publicamente da empresa regulada.⁸¹ Eis que, em auxílio à Brasil Telecom, emerge no cenário discursivo a concorrente Telefônica, do grupo empresarial espanhol Telefônica, enfatizando que qualquer nova exigência da agência regulatória, por ocasião das renovações de contratos, aumentariam os custos das operadoras, inadmissível para as empresas que não estariam obtendo o retorno de seus investimentos no país.⁸² Fligstein (1996) ressalta que, em caso de grupos empresariais de grande porte, sendo poderosos o suficiente, mesmo que empresas concorrentes, porém semelhantes, eventualmente formam alianças em torno de novos meios de controlar o mercado, com o objetivo de buscar alguma estabilidade para a realização de negócios. Os atores econômicos por vezes cooperam entre si a fim de dividir o mercado em bases seguras.

A Anatel, no segundo mês do Governo Lula, encontrava-se sob fogo cruzado. Não bastasse a pressão dos grupos privados regulados, o Ministro das Comunicações esboçava críticas ao modelo de telecomunicações, afirmando que havia uma situação de monopólio no setor de telefonia fixa no país, causando mal estar nas principais operadoras.⁸³

⁸⁰ Declarações de Cláudia Santos, Gerente Jurídica da Brasil Telecom; “Anatel quer novos serviços de operadoras” (Folha de S. Paulo, 27.fev.2003).

⁸¹ Declarações de Marcos Bafetto, Superintendente de Serviços Públicos da Anatel. “Anatel quer novos serviços de operadoras” (Folha de S. Paulo, 27.fev.2003).

⁸² Essa informação foi fornecida por Jonas Oliveira Júnior, executivo da Telefônica. “Anatel quer novos serviços de operadoras” (Folha de S. Paulo, 27.fev.2003).

⁸³ Miro Teixeira 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).

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.⁸⁴

As agências regulatórias, em função das freqüentes polêmicas que envolveram governo, reguladoras e reguladas, motivou o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – IDEC, realizar pesquisa para avaliar o desempenho de parte das agências regulatórias.⁸⁵ Em uma escala de 1 a 10, a nota média foi 4,2.

Na Anatel, como principais problemas, foram identificados as multas irrisórias aplicadas por descumprimento de cláusulas de contrato, por parte das reguladas, processos administrativos lentos, critérios para reajustes de assinaturas que desfavorecem o consumidor e a inclusão de inadimplentes em cadastros que restringem o crédito. Na Aneel, críticas similares, como a falta de “punição” às empresas reguladas, o corte dos serviços aos inadimplentes e a passividade frente aos aumentos constantes de tarifas.⁸⁶

Uma das principais preocupações da pesquisa foi identificar a existência de canais de comunicação para os consumidores participarem das decisões e controle das

⁸⁴ “Prejuízo da Telefônica em 2002 é Record e atinge US\$ 6 bilhões” (Folha de S. Paulo, 28.fev.2003).

⁸⁵ Foram avaliadas as seguintes agências: Anatel, Aneel, Ans, Anvisa,, Banco Central, INMETRO e Secretaria de Defesa Agropecuária. A pesquisa, no entanto, sofreu críticas. Segundo Oliveira (2003), o trabalho, em função de sua metodologia, por apenas observar a ótica do consumidor, e pela inclusão de algumas “agências” que não se caracterizariam como reguladoras na concepção original da criação das mesmas.

⁸⁶ Sobre um detalhamento melhor sobre a pesquisa, ver ampla matéria na Folha de S. Paulo, 12.mar.2003.

agências, integrando conselhos e diretorias das reguladoras.⁸⁷ O IDEC, na conclusão da pesquisa, propõe que seja criado um sistema nacional de defesa do consumidor na área de serviços públicos.

Enquanto a Anatel e Aneel encontravam-se no centro das atenções, a Anp não ficou atrás. Ao divulgar a descoberta de um campo de petróleo sem consultar a Petrobrás e o próprio Governo Federal, sofreu severa crítica de ambos.⁸⁸

O modelo institucional das agências continuou a ser questionado. Em jantar promovido pela Câmara de Comércio de Milão, em homenagem ao Ministro de Planejamento, Guido Mantega, 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 frente ao papel das agências regulatórias criou, inevitavelmente, desinformação. As críticas e declarações públicas de ministros e assessores qualificados sinalizavam, efetivamente, o desejo do Governo mudar o modelo regulatório. Mas as críticas eram ainda pouco fundamentadas, ou seja, não eram suficientemente esclarecedoras para identificar com precisão o quê e como as agências estariam excedendo os limites legais de suas atribuições.⁸⁹

A primeira investida objetiva do Governo Federal para limitar as ações das agências de regulação veio do Ministério das Comunicações, com o Decreto n.

⁸⁷ A Constituição Brasileira faz menção à participação do usuário nas decisões sobre serviços públicos (Art. 37. Par.3º).

⁸⁸ “Anp vê mal-entendido e sustenta as informações” (Folha de S. Paulo, 13.mar.2003).

⁸⁹ David Zylbersztajn, ex- Diretor da ANP sintetizou este momento: “O Governo está atirando primeiro e perguntando depois”. “Regulagem das agências confunde governo” (Folha de S. Paulo, 24.mar.2003). David Zylbersztajn é mestre em engenharia mecânica pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC) e doutor em economia pelo Institut Déconomie et de Politique de Lénergie, IEPE, França.

4.635/03, que define poderes à Secretaria de Telecomunicações, para supervisionar a Anatel. Mas esta iniciativa ainda era uma ação isolada, como veremos adiante. O Governo não tinha, com menos de 3 (três) meses de gestão, informações suficientes para investidas mais abrangentes para mudar o padrão regulatório no Brasil.

A pressão do governo federal sobre as agências cresceu de tal maneira que representantes das mesmas chegaram a expressar insatisfação pública em evento realizado na Federação das Indústrias de São Paulo – FIESP.⁹⁰ 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 – ABAR⁹¹ ocupa espaço importante no confronto com o Governo Federal, ressaltando a autonomia como pressuposto básico para o funcionamento das agências. No mesmo local, a Aneel registrou um corte de quase 50% de seu orçamento pelo Governo Federal, adiantando que o consumidor sairá prejudicado, pois os serviços de fiscalização da agência perderão qualidade.⁹²

Empresários de grupos empresariais transnacionais manifestaram solidariedade às agências, criticando o clima de desentendimento entre governo e agências, o que poderia ocasionar fuga dos investidores externos.⁹³

⁹⁰ “Agências fazem ato contra o governo” (Folha de S. Paulo, 06.mai.2003).

⁹¹ A ABAR representa 20 (vinte) agências reguladoras, federais e estaduais.

⁹² Declarações de José Mário Abdo, Diretor Geral da Aneel. “Agências fazem ato contra o governo”. Folha de S. Paulo, 06/05/2003. Vale ressaltar que as agências são parcialmente independentes pois, embora seus recursos originam-se da cobrança de tarifas das concessionárias, esses recursos precisam do aval do Governo Federal para serem liberados.

⁹³ 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, presidente da FIESP não se omitiu nas críticas, manifestando integral apoio às agências. “Agências fazem ato contra o governo”. *Folha de S. Paulo*, 06/05/2003.

A mobilização das agências tinha alvo certo. Afinal, era de conhecimento das mesmas que o Executivo federal, naquele momento, elaborava um projeto de lei para redefinir o conceito das agências reguladoras.

A pressão exercida 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 frente aos *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.⁹⁴

Mas o jogo não havia terminado. Duas semanas após esse suposto recuo, o governo volta a confrontar a Anatel. O governo brasileiro “recomendou” a agência rejeitar o que foi combinado anteriormente com as telefônicas. A tentativa de persuasão era evidente, o governo tentava interferir em reajustes concedidos pela agência, algo inusitado até o momento na relação governo e reguladoras. O “veto” do governo causou constrangimentos, pois algumas telefônicas divulgaram as novas taxas sem conhecimento das ações governamentais.⁹⁵

A impressão é que o governo agiu de forma precipitada, exercendo pressão sem bases sólidas ou legais, pois as agências dispõem, juridicamente, de autonomia para conceder ou não os reajustes, tendo em vista os contratos de concessões previamente assinados. Quando foi divulgada a iniciativa do governo em confrontar os aumentos de

⁹⁴ “Lula recua, e Anatel tem espaço ampliado” (Folha de S. Paulo, 13.jun.2003).

⁹⁵ “Acordo com teles falha, e Lula desafia Anatel” (Folha de S. Paulo, 27.jun.2003).

tarifas, o Ministro da Fazenda, Antonio Palocci Filho encontrava-se no Rio de Janeiro, em missão ministerial. Ao ser questionado pela imprensa sobre as decisões presidenciais, o Ministro mostrou-se surpreso e declarou não acreditar na ação do Presidente da República, afirmando que os contratos precisam ser respeitados⁹⁶. Ficou evidente neste momento, uma nítida divisão no Governo Lula. Antônio Palocci Filho e Miro Teixeira demonstraram publicamente desentendimentos ou divergências sobre a autonomia das agências.

O impasse e a polêmica tentativa do governo intervir numa agência regulatória prosseguiu nas horas seguintes, envolvendo o líder do governo no Senado⁹⁷ e até mesmo a Procuradoria da República⁹⁸.

O Ministro das Comunicações aproveitou o momento para declarar que “temos uma lei que diz que a agência é independente e autônoma. Por mim, essa lei tem de ser mudada”.⁹⁹

O Congresso, por sua vez, ameaça convocar o presidente da Anatel¹⁰⁰ para explicações sobre os aumentos considerados exagerados. Os parlamentares ocuparam a

⁹⁶ “Palocci diz que aumentos respeitarão contratos” (Folha de S. Paulo, 27.jun.2003).

⁹⁷ O Senador em questão é Aloísio Mercadante (PT-SP)

⁹⁸ A subprocuradora da República, Maria Caetana Cintra Santos, pediu informações à Anatel, mas antecipou que, em princípio, não “havia abusos” por parte das concessionárias, pois os contratos previam, de fato, os aumentos de tarifas. “Governo quer levar reajuste telefônico à Justiça”. (O Estado de S. Paulo, 28.jun.2003).

⁹⁹ “Miro: Não houve negociação, e sim rendição”. (O Estado de S. Paulo, 28.jun.2003).

¹⁰⁰ Na ocasião, o presidente da Anatel era Luiz Guilherme Schymura.

tribuna para criticar a agência reguladora. Um senador da República chegou a assinalar que as agências estariam humilhando o Presidente da República.¹⁰¹

No entanto, as críticas não foram consensuais. Alguns deputados, mesmo de partidos da situação, consideraram equivocada a iniciativa governista.¹⁰² As opiniões eram as mais variadas possíveis. Ex-executivos das agências¹⁰³, jornalistas¹⁰⁴, parlamentares, enfim, a polêmica sobre as agências reguladoras tinha chegado ao ápice.

O impasse cresceu ainda mais com a decisão do Supremo Tribunal de Justiça – STJ, com os devidos “aplausos” do Ministro das Comunicações, em substituir o índice de tarifas telefônicas, adotando novos critérios para o cálculo das mesmas.¹⁰⁵

Em junho de 2003, era de conhecimento público que o governo tinha a intenção de modificar o perfil regulatório brasileiro. Os estudos para efetuar essas mudanças estavam concluídos¹⁰⁶ e seriam, após a concordância da Presidência da República, transformados em projetos de lei. O estudo tinha como essência criar índices de desempenho setorial que, em caso de não cumprimento, poderia significar a demissão dos diretores das agências, além de definir com mais clareza novas responsabilidades e limites das mesmas. Este fato não

¹⁰¹ Declarações do Senador Pedro Simon (PMDB-RS) afirmando que “as agências não podem usar autonomia concedida em nome da redução do Estado para humilhar o presidente”. “Congresso quer que Schymura explique aumento” (O Estado de S. Paulo, 28.jun.2003).

¹⁰² Um dos deputados que criticou o governo foi Jacó Bittar (PT-RJ) ao afirmar que a ANATEL agiu de modo “absolutamente correto”. “Para deputado, ministério agiu de forma intempestiva” (O Estado de S. Paulo, 23.jun.2003).

¹⁰³ As declarações de Renato guerreiro, ex-presidente da ANATEL chegaram a ser provocativas, pois afirmou que a agência “exerceu seu poder de forma brilhante sem fazer concessões”. “Ex-presidente da Anatel vê decisão tecnicamente correta”. O Estado de S. Paulo, 28.jun.2003).

¹⁰⁴ Nassif (2003) lança curiosa hipótese ao levantar a suspeita de que o governo Lula teria a necessidade de “construir reputação na área de contratos, para dirimir as desconfianças iniciais que marcaram sua eleição”. E, ainda segundo o autor, as operadoras teriam se prevalectidos disso “para endurecer o jogo e criar o fato consumado”.

¹⁰⁵ Substituição do índice IGP-DI pelo IPC-A, ocasionando a diminuição do valor dos reajustes.

¹⁰⁶ Os estudos foram coordenados pelo Subchefe para Assuntos Governamentais, Luiz Alberto dos Santos.

causou surpresa. Fligstein (1996, p.664) considera que o período mais fluido em um mercado acontece em sua emergência, quando os “papéis dos desafiadores e dos estabelecidos ainda não foram definidos e não há um conjunto de relações sociais aceito”.

O governo demonstrava, no entanto, uma posição ambígua sobre as possíveis novas diretrizes do marco regulatório. As agências, independente das críticas sofridas, não estavam ameaçadas de extinção. Não era mais possível retroceder a este ponto, embora parecesse evidente que muitos, no governo, assim o desejassem. As modificações estavam a caminho, mas era preciso cuidado para não descaracterizar a autonomia das agências, referência maior para a credibilidade dos investidores externos na manutenção dos contratos. O governo, embora decidido a mudar, encontrava-se refém deste aspecto. As agências eram uma realidade e a autonomia das mesmas precisava ser mantida. O projeto com as modificações precisaria respeitar alguns limites e, entre esses limites, a autonomia, mesmo que relativa, era essencial para manter a credibilidade externa do marco regulatório brasileiro.

O *lobby* e as pressões estavam longe de terminar. A Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica – ABRADDEE apostava na indefinição do governo para delimitar interesses próprios, divulgando que estariam paralisadas cerca de 40 (quarenta) obras de geração de energia aguardando as decisões do governo¹⁰⁷, alimentando o clima de boatos sobre a insegurança dos investidores e empresários do setor.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Sobre este assunto, ver Gesner (2003 b).

¹⁰⁸ Este cenário muda em agosto de 2004, quando o Ministério de Minas e Energia apresenta as regras para a comercialização da energia elétrica no país. As distribuidoras poderão adquirir energia por meio de um pool, no caso a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica – CCEE. A definição dessas regras diminuiu as incertezas que envolviam o setor. Em meados de 2004, estavam paralisados 26 (vinte e seis) projetos de

Aparentemente não havia comunicação entre o executivo Federal e as agências. A “guerra” era pública, mas ficou flagrante a falta de interlocutores entre ambas as partes. Declarações públicas de integrantes do Governo Federal, das agências e dos setores regulados compunham um mosaico de justificativas, calcadas numa diversidade de interesses que distorciam o caminho na busca de um fórum para negociações.

Esse espaço para negociações acontece apenas 8 (oito) meses depois do PT assumir a Presidência da República. Foi criada, em agosto de 2003, uma Frente Parlamentar para estabelecer um diálogo entre governo, agências e a sociedade.

A informação de que o governo finalmente ouviria os dirigentes das agências veio de parlamentares articuladores da Frente Parlamentar encarregada de conduzir as negociações que resultariam nos projetos de lei de reestruturação das reguladoras.¹⁰⁹ A proposta básica residia na concepção de que o governo encaminhasse as propostas na forma de projeto de lei e não como medida provisória, para que amplo debate se estabelecesse no Congresso brasileiro.

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 base para a elaboração do projeto de lei.

hidrelétricas cujas obras não foram iniciadas, ou estavam paralisadas, em função das indefinições do marco regulatório (Cf. Folha de S. Paulo, 03.ago.2004, p. A2).

¹⁰⁹ A Frente Parlamentar das Agências Reguladoras foi instalada no dia 27/08/2003, sob a coordenação do Deputado Ricardo Barros (PP-PR).

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. Um detalhe importante no documento sinaliza um aperfeiçoamento de controles não governamentais sobre a atuação das agências regulatórias. Audiências públicas seriam incentivadas para que as decisões fossem compartilhadas com setores organizados da sociedade.

Além dessas propostas, a preocupação com os consumidores ganhou especial destaque, pois o documento passaria a exigir das agências pareceres de órgãos como o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE.

Entre as principais mudanças que, em princípio, enfraqueceriam as agências, estariam a perda do poder de outorga das concessões e a celebração dos contratos. Essas responsabilidades passariam para os ministérios. As agências seriam consultadas nos casos de outorgas e concessões, mas ficariam com a única responsabilidade de fiscalizar e regular as ações das concessionárias. Senado, Câmara e Ministérios passariam a receber relatórios anuais de suas atividades, bem como todas as agências deveriam dispor de um ouvidor.¹¹⁰

No caso específico da criação das ouvidorias, causou incertezas o fato dos mesmos passarem a ser indicações do próprio Presidente da República.

¹¹⁰ “O que muda nas agências com o projeto de governo” (O Estado de S. Paulo, 24.set.2003).

Apesar do documento manter, na essência, a filosofia de atuação das agências, as reações foram diversas.¹¹¹

As maiores críticas residiam na transferência do poder de outorga para os ministérios e na possível perda de autonomia desses novos atores políticos¹¹².

Como resposta às pressões esperadas, integrantes da Frente Parlamentar se apressaram a declarar que os projetos de lei que envolveram a reestruturação das agências não teriam pedido de urgência na tramitação pelo Congresso, para que o debate pudesse ser amplo e as distorções eventuais das proposições sejam equacionadas.¹¹³

O ponto mais importante, no entanto, residiu na autonomia das agências. Era uma questão básica e o principal argumento de todos aqueles que enxergavam nas agências um importante instrumento de regulação.

De um discurso ameaçador no início do novo governo petista, quando até mesmo a extinção das agências foi cogitada, a proposta foi, em linhas gerais, bem aceita. Os ministérios passam a assumir determinadas funções das agências, como a definição de políticas para cada setor regulado, bem como a celebração de contratos e

¹¹¹ A grande imprensa refletia essa diversidade de análises. A Folha de São Paulo, edição de 08.set.2003, apresenta matéria com o título “Governo decide manter papel das agências”. Por sua vez, curiosamente, o Estado de São Paulo apresenta manchete antagônica em sua edição de 24.set.2003, abrindo matéria com o título “Proposta do governo esvazia poder das agências”.

¹¹² Renato Navarro Guerreiro, ex-presidente da Anatel, afirmou ser um retrocesso os textos elaborados pelo governo, afirmando 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 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).

¹¹³ “Reestruturação das agências terá mais tempo” (O Estado de S. Paulo, 26.nov.2003).

outorgas. E aí residia uma questão não consensual. Embora a maioria dos analistas entenda a necessidade dos ministérios desenvolverem as políticas setoriais, outorgas e concessões proporcionaram opiniões e análises diferentes. Alguns entendem que esta função deveria permanecer com as agências de regulação.

Um outro ponto, menos polêmico, mas igualmente objeto de críticas, tinha como foco o chamado “contrato de gestão”, que definirá metas, indicadores de desempenho e parâmetros para as ações das agências. Os conselhos diretores das mesmas precisarão prestar contas anualmente, diretamente ao Ministro da respectiva pasta, para demonstrar que as agências cumpriram rigorosamente as políticas definidas anteriormente pelo Governo Federal.

As metas, em grande parte, giram em torno da universalização dos serviços. No caso das Teles, por exemplo, existem metas relacionadas como o acesso a telefone público, telefones públicos em escolas e postos de saúde, acesso gratuito aos serviços de emergência etc.

Relatórios periódicos de fiscalização, elaborados a partir de auditorias realizadas por especialistas da Controladoria Geral da União – CGU apontam periodicamente irregularidades ou não cumprimento de metas.¹¹⁴

Em setembro de 2003, portanto, o governo brasileiro encaminhou ao Congresso o projeto com as reformulações pretendidas.

¹¹⁴ A Controladoria Geral da União – CGU realizou uma fiscalização, por amostragem, em 100 (cem) municípios brasileiros, nos meses de julho e agosto de 2003. Encontrou falhas em 96 (noventa e seis) desses municípios. Para melhores detalhes ver “Teles não cumprem metas, mostra auditoria” (Folha de S. Paulo, 19.out.2003).

O projeto de lei do Governo Federal buscou, em última instância, subordinar algumas ações das agências regulatórias ao Poder Executivo. O relatório do grupo de trabalho, por sua vez, de grande consistência analítica, reconhece a relevância das agências se manterem independentes, embora tenha como principal proposta a sintonia das ações regulatórias com as políticas públicas. Buscar essa sintonia, essa compatibilização, é um dos maiores objetivos do estudo elaborado pela equipe técnica do Gabinete Civil da Presidência. O documento privilegia a necessidade de um controle social mais efetivo.

2.3 – Os novos cenários para a regulação no Brasil

Em fevereiro de 2003, em almoço com parlamentares, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva não mediu palavras afirmando que o país teria sido privatizado, que as agências mandavam no país e que as decisões que afetam o cotidiano da população não passava pelo governo.

Os analistas políticos, mesmo os mais cautelosos, previam evidentes recuos no marco regulatório no país e o provável fim da autonomia das agências de regulação, subordinando-as ao governo federal.

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 das mesmas aos Ministérios das respectivas áreas de atuação iriam desvirtuar o papel da regulação no Brasil.

Em abril de 2004, o cenário era bem diferente. 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.

Algumas interpretações, discutíveis, diga-se de passagem, são lembradas. Azevedo e Nogueira (2003, p. 23), por exemplo, polemizam, afirmando que

As agências reguladoras são, assim, uma encruzilhada entre o velho PT, de estrutura e alma profundamente estatizantes, e o novo PT, que estréia a sua retórica de mercado. Como se fosse um adolescente na passagem para a vida adulta, a voz ora desafina, lembrando o antigo “juvenilismo”, ora engrossa o coro do mercadismo sem fronteiras.

A estabilidade dos presidentes e diretores, tema sempre polêmico ao se discutir o futuro das agências no país, foi mantida. Os mandatos serão estáveis durante 4 (quatro) anos e sofrerão interrupção apenas nos seis primeiros meses do segundo ano da gestão de um novo Presidente da República.¹¹⁵

Os aspectos mais polêmicos e, neste caso, as únicas “novidades” se resumiam na elaboração de contratos de gestão, baseado em metas que irão determinar o repasse de verbas, tendo como base o cumprimento ou não dos objetivos pré-estabelecidos. Restrições sobre liberação de recursos serão uma realidade para as agências que não atingirem as metas contratuais. Mas é preciso relativizar o que pode ser entendido sobre

¹¹⁵ A intenção do governo foi bastante compreensível, pois pretendia sinalizar ao mercado a segurança exigida pelos investidores, bastante abalada com a demissão, forçada pelo Governo Federal, de Luiz Guilherme Schymura, da Anatel, em janeiro de 2004. O substituto de Schymura, Pedro Jaime Ziller, engenheiro electricista formado pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e que trabalhou na Telemig durante 22 anos foi indicação pessoal do então Ministro das Comunicações, Miro Teixeira.

“novidade”, pois o que está contido no projeto de lei já é uma realidade para algumas agências.¹¹⁶

O texto encaminhado ao Legislativo foi elaborado ao longo de 1 (um) ano de trabalho.¹¹⁷ Ao longo desse período, muitas foram as indecisões, discussões que desembocaram num quadro bastante diverso do que inicialmente teria sido imaginado.

Prestação de contas e independência das agências talvez tenham sido a principal preocupação dos formuladores da proposta governamental para o novo desenho institucional do novo marco regulatório brasileiro. Audiências deliberativas públicas, atas das reuniões dos conselhos consultivos e executivos divulgadas publicamente pela internet, consultas periódicas à sociedade sobre novos serviços etc. formaram a base para que a transparência das ações das agências se torne efetivamente uma prática consolidada.

Esses novos procedimentos deveriam se tornar “padrão” para que todas as agências tornem públicas suas ações e, principalmente, possam interagir com a sociedade, para quem devem prestar contas e informar sobre o desempenho das empresas reguladas.

As formas de *accountability*, neste sentido, devem ser incentivadas para que a sociedade possa acompanhar os processos de formulação e prestação de serviços públicos.

¹¹⁶ As reguladoras Aneel, Anvisa e Ans já estavam comprometidas com contratos de gestão e a Aneel, Anatel, Anvisa, Ans, Antaq e Antt já contavam igualmente com ouvidorias, propostas no projeto de lei para todas as agências de regulação.

¹¹⁷ O trabalho base que forneceu os subsídios para o Projeto de Lei n. 3.337/04 foi o Relatório do Grupo Interministerial denominado “Análise e Avaliação do Papel das Agências Reguladoras no Atual Arranjo Institucional Brasileiro”, elaborado pelas Câmara de Infra-Estrutura e Câmara de Política Econômica, ambas subordinadas à Casa Civil da Presidência da República.

Uma outra preocupação do governo foi a de equacionar a dubiedade do desenho regulatório, pois as agências exerciam funções do Executivo, confundindo-se como um apêndice deste, na formulação de políticas públicas, como também desempenhavam funções do Legislativo, pois formulavam leis, aplicavam sanções e multas às empresas reguladas.¹¹⁸

Em linhas gerais, foram 6 (seis) as preocupações que nortearam a elaboração do Projeto de Lei [Presidência da República (2003, p.4)]:

- Adequação do grau de independência das agências em relação aos Ministérios;
- Uma melhor definição sobre a esfera de ação das agências na área do planejamento, bem como na outorga de concessões e permissões;
- Buscar uma aproximação dos Ministérios com respeito a atribuições básicas de planejamento e formulação de políticas públicas;
- Eficácia das agências na defesa dos interesses dos consumidores;
- Formação de um quadro de pessoal qualificado para as diferentes agências;
- Criação de um mecanismo de prestação de contas por parte das agências ao Congresso Nacional com direito do Parlamento convocar, sempre que achar necessário, presidentes e diretores dessas entidades para prestar esclarecimentos.

O interessante a observar é que a concepção básica da criação das agências não foi modificada. O quadro abaixo sintetiza as modificações mais significativas do projeto de lei, demonstrando com mais clareza as diferenças que nortearam o longo percurso para que tivéssemos o texto final.

Quadro 01

¹¹⁸ Em nosso ponto de vista, a ambigüidade, no entanto, ainda prevalece no que diz respeito às competências das agências reguladoras.

	Situação em 2003	O que o governo pretendia	O projeto de lei
Mandato dos diretores	São aprovados no Senado e tem estabilidade no mandato. A duração varia de três a quatro anos e não coincidem com o mandato presidencial	Mandatos teriam duração de quatro anos, coincidentes com os do presidente da República.	Mandatos terão duração de quatro anos, não coincidentes com os do presidente da República.
Estabilidade dos diretores	Diretores têm mandato estável	Estabilidade seria vinculada ao cumprimento de metas estabelecidas em contrato de gestão celebrados com os ministérios.	Descumprimento de metas não poderá ser punido com perda do mandato, mas poderá haver restrição no repasse dos recursos.
Redução da quantidade de agências	Existem nove agências reguladoras federais	ANA e Ancine seriam transformadas em departamentos de ministério, e não teriam diretores com mandatos estáveis	Governo avalia que apenas ANEEL, ANP, ANATEL, ANATAQ, ANTT e ANS desempenham papel de Estado. As outras poderiam ser modificadas
Licitações	Agências elaboram os contratos, fazem os editais e organizam os leilões	Caberia aos ministérios fazer as licitações	Ministérios definem o que será licitado e as agências fazem a parte operacional
Prestação de contas	Diretores podem ser convidados, mas não convocados pelo Congresso a dar explicações	Diretores passariam a poder ser convocados pelo Congresso e teriam que elaborar relatórios de suas atividades	Não houve recuo neste ponto
Estabilidade do presidente da agência	Não há consenso sobre se há ou não estabilidade para o cargo de presidente ou diretor geral da agência	Governo achava que o presidente da República poderia escolher a qualquer momento, entre os diretores da agência, o presidente ou o diretor-geral	Definiu que os presidentes ou diretores-gerais terão estabilidade de quatro anos, mas seus mandatos acabarão durante o segundo semestre de um novo mandato presidencial

A essência de toda a polêmica envolvendo as agências reguladoras residiu na percepção do governo Federal de que as mesmas teriam avançado além de suas atribuições básicas e originais, estabelecendo, de forma independente, políticas para os setores que deveriam regular, tarefa esta de exclusiva responsabilidade do Executivo Federal.

Isto resume, de certa forma, o impasse criado na falta de definições claras sobre o papel das agências e seu difícil relacionamento com o governo e igualmente com as empresas reguladas. Afinal, o desenho do marco regulatório brasileiro atribuía funções plurais às agências, que iam desde funções executivas, como concessão de serviços públicos, legislativas, como definição de procedimentos normativos e judiciárias; como julgamento de desvios das empresas reguladas com imposição de multas e penalidades. O aperfeiçoamento do modelo, incompreendido pela sociedade brasileira, inevitavelmente precisaria ser redimensionado.

Ao analisarmos com mais cuidado os estudos do governo Federal para a elaboração do Projeto de Lei é flagrante a preocupação com algo que “incomodava” a gestão petista, que era a autonomia das agências no que diz respeito à formulação de políticas públicas. Este ponto passou a ser o pano de fundo para as modificações do marco regulatório brasileiro no segundo ano do mandato de Luiz Inácio Lula da Silva. O texto elaborado¹¹⁹ era claro neste sentido e não deixava dúvidas relacionadas à

¹¹⁹ Estamos nos referindo, conforme nota de rodapé anterior, ao estudo que fundamentou a elaboração do Projeto de Lei, relatório este coordenado pela Casa Civil, denominado “Análise e avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro”, conforme referência Presidência da República (2003). As citações das próximas páginas referem-se a esse estudo e não ao Projeto de Lei encaminhado ao Congresso Nacional.

mudança pretendida, porém, curiosamente, justificando os limites da autonomia das agências nas experiências de outros países, com o objetivo de legitimar tais mudanças com o “aval” de outras experiências similares, para não desagradar ou fornecer subsídios às críticas que poderiam emergir:

O Brasil deve se alinhar à grande maioria dos países [grifo original mantido], onde as agências reguladoras não são eminentemente responsáveis pela formulação de políticas setoriais. Estas políticas, em especial no que diz respeito a planejamento e metas de universalização e acesso, devem ser formuladas pelos Ministérios, com uma fronteira bem delimitada, a fim de que a política setorial não seja tomada por regulação econômica e vice-versa. Nesse particular, note-se que, embora distintas, regulação econômica e políticas setoriais têm papéis complementares e não antagônicos [Presidência da República (PRESIDÊNCIA DA REPUBLICA, 2003, p.6)].

Os instrumentos sociais de controle social adquiriram igualmente especial destaque. A ausência dos mesmos, embora não generalizada¹²⁰, era, sem dúvida, grande fragilidade das agências e uma das teses preferidas no meio acadêmico, enfatizando o déficit democrático das agências de regulação.¹²¹

O relatório base para a elaboração do Projeto de Lei contempla com grande cuidado este outro aspecto da mudança do marco regulatório:

O desenvolvimento de instrumentos de controle social [grifo original mantido] das agências é um avanço imprescindível para o bom funcionamento do modelo. De pronto, faz-se necessário: a) aperfeiçoar mecanismos de consulta pública, que devem ser obrigatórios para todas as agências, criando uma espécie de ‘semi-contencioso administrativo’: a agência deve motivar a críticas, e justificar a adoção de regras que se mostrem controversas; b) estudar mecanismos que permitam as entidades de defesa do consumidor/usuário terem a prerrogativa de indicar um representante de conhecimento notório (*expert*) para acompanhar os processos de consulta pública e outros trabalhos desempenhados pela agência, financiado, dentro das disponibilidades orçamentárias,

¹²⁰ A Anatel, como observamos em outra parte do trabalho, já se destacava com ouvidorias, conselhos representativos etc.

¹²¹ Os trabalhos de Melo (2001) e Boschi (2002) enfatizam a questão do déficit democrático como um dos pontos mais importantes no debate sobre as agências regulatórias.

pela própria agência; c) criar ouvidorias no âmbito de todas as agências; d) aumentar a transparência das regras, incluindo a regulação de contatos *ex parte* entre empresas reguladas e agências; e) de modo mais geral, instituir com presteza mecanismos de prestação de contas ao Poder Legislativo (PRESIDÊNCIA, 2003, p.6).

Ainda segundo o mesmo documento, a justificativa básica para o novo desenho regulatório tem como base “melhorar o funcionamento do mercado” (id., p.9), bem como corrigir as assimetrias de informação ¹²².

O documento ainda registra, e com o devido destaque, a preocupação com o possível risco das agências serem “capturadas” pelos grupos econômicos por elas regulados. Exagerada ou não, o alerta é bastante evidente:

Agravam o “risco de captura” circunstâncias como a dependência da agência reguladora em relação ao conhecimento tecnológico superior da indústria regulada, a seleção indiscriminada de quadros técnicos oriundos do setor ou indústria regulada para servir à agência, a possibilidade de futuras posições ou empregos na indústria ou setor regulado, a rotatividade dos próprios dirigentes das agências entre funções exercidas no governo e na iniciativa privada, e quando há necessidade, por parte da agência reguladora, do reconhecimento e cooperação da indústria regulada (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2003, p.12).

A idéia central norteadora era, evidentemente, manter as agências distanciadas das indústrias reguladas e para que esses riscos estejam sobre permanente controle, alguns mecanismos foram enfatizados, como mandatos fixos para os dirigentes, estrutura de direção e decisões colegiadas e, uma “quarentena” para aqueles executivos ou dirigentes que estejam desocupando seus cargos nas agências de regulação. ¹²³

¹²² A expressão “assimetria de informação” caracterizaria um especial momento em que um segmento, ou uma parcela, de mercado deteria acessos de informação privilegiados, o que poderia ocasionar perdas significativas para grupos em desvantagem competitiva.

¹²³ No documento, com relação à quarentena, há apenas sugestões para que sejam impostos limites à entrada e saída de ex-dirigentes (ou funcionários) no mercado de trabalho privado e tais limitações “podem incluir a proibição permanente ou temporária de vir a trabalhar no setor regulado”(PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2003, p. 16-17).

Embora o documento demonstre as limitações desses mecanismos, longe de demonstrar excessiva ingenuidade, considera-os, no entanto, relevantes no sentido em que os mesmos poderiam minimizar a influência dos atores no mercado e na sociedade, destacando a importância da transparência do modelo de gestão.

Tentativas de influenciar o processo regulatório com vistas à satisfação de interesses próprios são legítimas. A dificuldade surge quando o sistema regulatório é influenciado em uma forma não transparente, destruindo-se a imparcialidade.

A independência das agências frente ao Poder Executivo era igualmente vista com reservas, pois vantagens e desvantagens poderiam ser observadas num suposto grau de autonomia maior para as ações regulatórias. Os maiores riscos seriam basicamente a perda da legitimidade democrática, pois um excesso de independência poderia sinalizar a desobrigação em prestar contas, bem como haveria o risco de que a coerência de políticas no conjunto do governo possa ser reduzida, com a falta de articulação necessária entre agências e órgãos do governo (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2003, p.14).

Um dos supostos recuos do governo, na definição de um novo marco regulatório, diz respeito à estabilidade dos mandatos dos dirigentes. O documento registra, inclusive, trabalhos efetuados pela Organização para a Cooperação de Desenvolvimento Econômico (OCDE) que fundamentam a necessidade de fortalecer a percepção de autonomia administrativa das agências com a estabilidade dos mandatos, salvo em caso de improbidade administrativa.

O controle social das agências, uma de nossas maiores preocupações neste trabalho, adquire significativa importância no documento, principalmente porque é visto como elemento de legitimidade e eficiência das ações regulatórias no Brasil.

A OCDE, uma vez mais, serve como balizamento para justificar as formas de *accountability* das agências de regulação. Experiências de outros países ligados à essa organização, no que diz respeito às formas eficientes de controle social e prestação de contas, servem como exemplo para que o “sistema regulatório seja simultaneamente sensível aos grupos sociais de interesse, sem comprometer a independência operacional dos reguladores” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2003, p.17).

O acesso à informação é o principal destaque. Os usuários dos serviços regulados devem dispor de informações precisas sobre a atuação das agências, bem como ter um canal fluido de comunicação com as mesmas. Além disso, consultas públicas, publicação de documentos, atas etc. devem ser tornar práticas habituais dessas agências.

A prestação de contas aos diversos atores do Estado não foi esquecida e o principal instrumento de controle, por parte do Poder Executivo, efetivar-se-ia pelos contratos de gestão ou desempenho. Na esfera do Poder Legislativo, por sua vez, o controle social também deveria ser institucionalizado.

Embora o documento expresse um desenho regulatório com poucas modificações, como observamos anteriormente, o receio de que as agências se tornem um “poder paralelo” permeia todo o texto. Em alguns momentos, torna-se explícito, demonstrando que, embora seja perceptível uma preocupação em apresentar um estudo

que não apresente grandes rupturas ao modelo vigente, quase que como um “ato falho”,

o temor maior vem à tona:

(...) constituir um regulador independente requer que os papéis de cada agente público –reguladores, ministros, legisladores, cortes judiciais, assim como autoridades de defesa da concorrência- sejam definidos *ex ante*. Responde-se, assim, à **preocupação de que reguladores independentes se constituam em um poder paralelo. Esta preocupação é legítima** (grifo nosso), pois por vezes há um elemento discriminatório nas decisões dos reguladores, que podem exercer, em certos limites, funções executivas, legislativas e judiciárias. A resposta serve como elemento fundamental para balizar a ação de cada agente, garantindo, de um lado, o bem-estar social, e de outro, a proteção do investidor, que é condição também para a adequada provisão do serviço público. Esta combinação de elementos, que permitem a contraposição organizada de visões e interesses, intermediadas eventualmente pelas autoridades de defesa da concorrência, tendem a aumentar a eficiência das atividades reguladas, que deixam de poder agir com complacência ou serem impermeáveis às demandas públicas, mas não se vêem sobressaltadas por decisões imprevisíveis. Como visto, o primeiro passo para não se obter o equilíbrio neste processo é a transparência de procedimentos e garantias de acesso no exame dos casos por parte dos consumidores e seus representantes, assim como pelas empresas (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2003, p.19).

A divulgação do projeto de lei, em Brasília¹²⁴, contou com poucas pessoas além da equipe econômica do governo Federal e de representantes das agências de regulação. Não foram convidados os executivos das principais empresas reguladas pelas agências.

Embora as modificações não tenham sido substanciais, como em alguns momentos, principalmente a partir das primeiras declarações de integrantes do Governo petista, ainda nos primeiros meses de gestão, não faltaram críticas ao projeto.

Em surpreendente declaração, por exemplo, o Diretor Geral da Aneel, em maio de 2004, fez críticas públicas ao projeto, pois o mesmo fere o princípio de

¹²⁴ A apresentação oficial foi feita no dia 12 de abril de 2004, pelos Ministros Antônio Palocci (Fazenda) e José Dirceu (Casa Civil) e contou com a presença do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

independência das agências.¹²⁵ Artigos assinados por analistas em diversos jornais do país fizeram igualmente críticas ao Projeto.

A criação de ouvidorias independentes, vinculada ao Poder Executivo causou dúvidas quanto aos objetivos das mesmas.¹²⁶ Uma outra mudança vista com algumas reservas diz respeito aos Contratos de Gestão e Desempenho, modelos utilizados na Europa, mas destinado a empresas públicas que executam programas do governo, mas que não se aplicariam ao desenho das agências reguladoras brasileiras.

Independente dessas análises, o desafio do novo projeto foi, além de reforçar o controle das agências pelo Estado, embora com o devido cuidado para não descaracterizar a independência das mesmas, manter intacto um dos pressupostos básicos que nortearam a criação das agências, ou seja, corrigir as distorções do mercado.¹²⁷ Ao mesmo tempo, e neste ponto reside o grande desafio das agências, permitir que as empresas reguladas obtenham lucratividade em seus empreendimentos, ao mesmo tempo em que o cidadão possa usufruir serviços públicos de boa qualidade a

¹²⁵ As declarações do Diretor Geral da aneel, José Mário Abdo, foram feitas na Reunião Ibero-americana de Reguladores de Energia, realizada no Rio de Janeiro em maio de 2004 (Cf. Folha de S. Paulo, 25.mai.2004, p. B5).

¹²⁶ Sobre este assunto, ver Barat (2004).

¹²⁷ Oportuno lembrar a polêmica envolvendo a venda da Embratel, sob controle da norte-americana MCI, em abril de 2004 para a Telmex, um poderoso grupo econômico mexicano, cuja oferta era menor do que o valor oferecido por um pool (Consórcio Calais) constituído pela Telefônica, Brasil Telecom e Telemar. A justificativa para o desfecho teve como fator determinante a suspeita de que essas três empresas formariam um cartel e elevariam os preços das tarifas para o teto permitido, eliminando a possibilidade de concorrência no setor. A decisão, que envolveu até mesmo a Corte de Falências de Nova York, tece como principal argumento o risco regulatório que a formação de cartel ocasionaria. Para maior detalhamento ver os principais jornais do país nas edições de 27 e 28 de abril de 2004.

um preço razoável¹²⁸. É a busca de um difícil equilíbrio. Afinal, estamos a lidar com setores econômicos considerados de grande responsabilidade social e estratégica.

Um mercado sem a regulação do Estado, que no ponto de vista do pensamento liberal, levaria a uma eficiente alocação de recursos que satisfaria aos diversos agentes nos parece tese insustentável num capitalismo global com índices crescentes de exclusão social.

A intenção do projeto, no entanto, foi proporcionar um desenho um pouco mais detalhado para o ambiente regulatório brasileiro.¹²⁹ O governo petista, historicamente comprometido com teses à esquerda do espectro ideológico, sempre pareceu incomodado com o fato do Estado abrir mão de responsabilidades públicas até então inimagináveis, como lidar com grandes grupos empresariais transnacionais “prestando” serviços essenciais à coletividade.

Não foram poucas as advertências de inúmeros quadros do próprio partido que levantaram a possibilidade das agências serem “capturadas” por interesses do capital transnacional, retomando clássica formulação marxista de que o Estado moderno estaria a serviço da burguesia e, conseqüentemente, do capital privado.

¹²⁸ Em diversos textos governamentais e da mídia, de uma forma geral, surge a expressão “preços razoáveis”. No entanto, é extremamente difícil mensurar ou qualificar o termo, pois a carga de subjetividade para o que se entende por “preços razoáveis” é infinita. As reguladoras utilizam o chamado *price cap*, complexo cálculo para determinar os preços médios dos serviços prestados pelas empresas reguladas.

¹²⁹ Vejamos o caso da Aneel. Até abril de 2004, os consumidores eram ressarcidos pelas distribuidoras em caso de dano em aparelhos elétricos domésticos ou industriais. Embora as distribuidoras tivessem a obrigação de fazer o ressarcimento, a critério das próprias, apenas a partir de maio do mesmo ano a Aneel estabeleceu regras claras (pois não havia) para que esses direitos do consumidor fossem regulamentados (Cf. Folha de S. Paulo, 01.mai.2004, p.B3).

A teoria da escolha racional¹³⁰, por outro lado, ajuda a fortalecer o mesmo argumento, paradoxalmente, embora através de uma outra perspectiva, pois desconsidera a responsabilização pública das agências reguladoras frente ao forte jogo de interesses dos grupos privados transnacionais que operam os serviços anteriormente prestados pelo Estado.

Salgado (2003, p.5), em importante estudo sobre o marco regulatório no Brasil, ressalta este aspecto como essas duas “leituras contrapõem-se à teoria do interesse público, implícita na literatura sobre falhas de mercado e regulação”. Ou seja, parece perfeitamente identificável nas contribuições teóricas recentes um desprezo pela possibilidade das agências exercerem efetiva regulação em benefício dos interesses públicos, bem como pela igual possibilidade de grupos de cidadãos conscientes organizarem-se em função da defesa de seus próprios interesses.

É importante não generalizar ao afirmarmos que todos os autores da teoria da escolha racional defendem sem ressalvas a hipótese da captura integral das agências pelos interesses econômicos dos grupos privados. A teoria, na essência, projeta no comportamento político as mesmas atitudes de um consumidor privado no mercado de bens, produtos e serviços. Em resumo, o político agiria à semelhança de um consumidor, sempre buscando maximizar resultados, numa perspectiva unicamente utilitarista. Ora, nessa linha de raciocínio, o próprio Estado não deixaria a apropriação, ou captura, completa das agências fazendo o “jogo” das indústrias privadas, pois

¹³⁰ Alguns autores, como S. Peltzman, denominam a teoria da escolha (Cf. Folha de S. Paulo, 01.mai.2004, p.B3).

¹³⁰ Alguns autores, como S. Peltzman, denominam a teoria da escolha racional como escola da escolha pública (public choice), na realidade uma vertente da primeira, que enxergam nos políticos pessoas unicamente interessadas em maximizar resultados em função de seus próprios interesses.

haveria perdas políticas consideráveis frente ao desconforto ou insatisfação dos cidadãos frente à qualidade dos serviços prestados, que poderiam se transformar, por exemplo, em votos contrários nas eleições seguintes.

Independente dessas possíveis contradições da teoria da escolha racional, bem como da visão clássica do marxismo sobre a submissão do Estado aos interesses burgueses, onde ficariam as especificidades das próprias agências? O corpo profissional, os técnicos dessas agências e a própria cultura organizacional, embora emergente, desses atores não teriam a menor importância? Além disso, todas as agências de regulação conduzem suas ações de forma idêntica?

As duas leituras, da teoria da captura e da teoria da escolha racional assim entendem. O reducionismo é flagrante, pois eliminam a possibilidade de investigarmos as particularidades de cada uma dessas agências, mesmo porque a estrutura organizacional de cada qual varia consideravelmente.

Capítulo III – Responsabilização Pública – a perspectiva da ANATEL na relação Agência e cidadão-usuário dos serviços de telecomunicações

3.1 – ANATEL – estrutura organizacional e as possibilidades do efetivo controle social por parte do cidadão

O Código Brasileiro de Telecomunicações foi promulgado em 1962 e a Empresa Brasileira de Telecomunicações foi criada em 1965, com o objetivo de desenvolver uma infra-estrutura capaz de suprir as demandas futuras por esses serviços. Na década de 1970, os serviços de telecomunicações eram operados por 32 (trinta e duas) empresas regionais, das quais 29 (vinte e nove) pertencentes ao Sistema Telebrás. Mas o crescimento da demanda não foi acompanhado pela oferta dos serviços de telecomunicações gerando grandes insatisfações por parte dos cidadãos que se dispunham a adquirir, por exemplo, linhas de telefone, e não havia serviços disponíveis. O colapso do modelo estatal de telecomunicações, sem novos investimentos, era evidente ao final da década de 1980. O monopólio rompeu-se na década seguinte com a onda de privatizações ocorridas no País. Com as reformas implementadas, um novo modelo institucional foi criado para o setor de telecomunicações.¹³¹

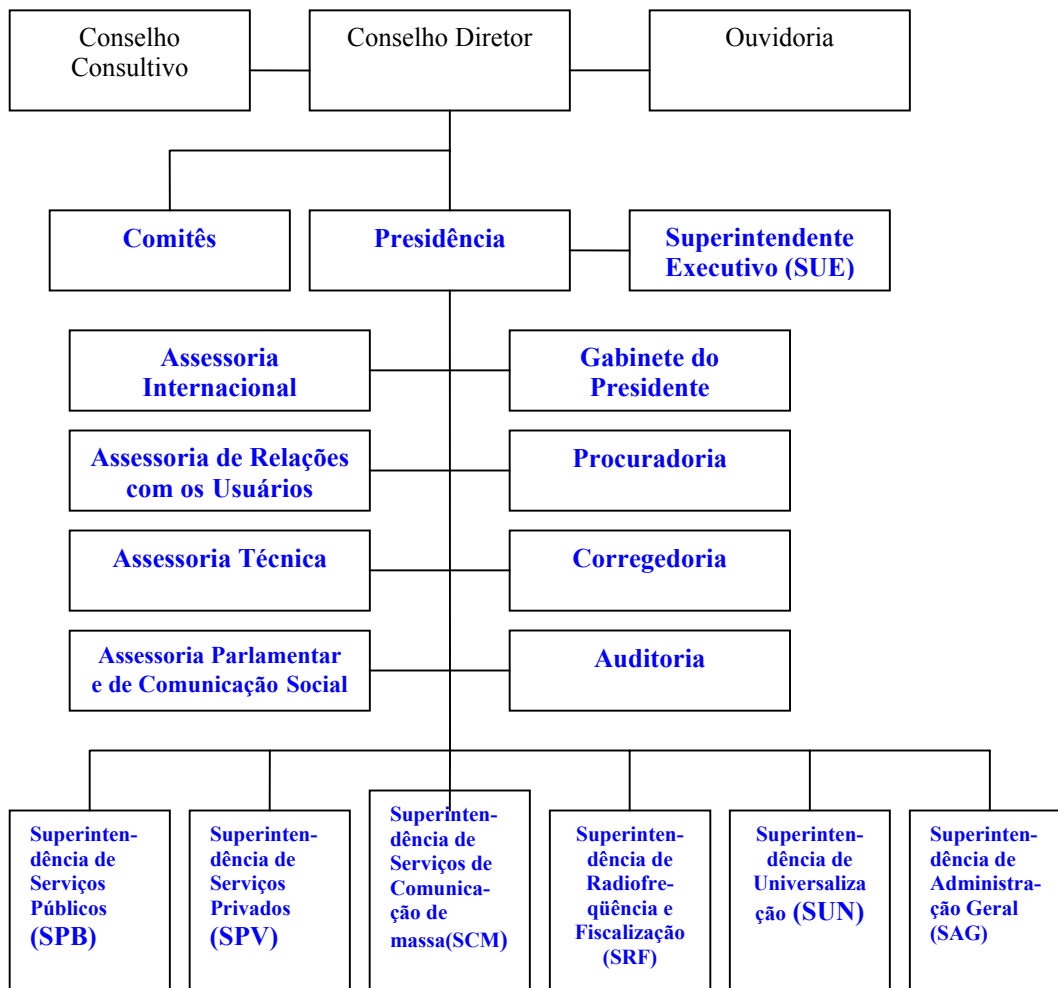
A Lei 9.472, de 16 de julho de 1997, denominada como Lei Geral de Telecomunicações, revogou o Código Brasileiro de Telecomunicações, em vigência desde 1962 e, entre outras definições, cria a Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL.

A Anatel instala-se em Brasília em 5 de novembro de 1997¹³², como órgão integrante da Administração Pública Federal, criado sob a forma de autarquia especial, vinculada ao Ministério das Comunicações. Independência administrativa e ausência de subordinação hierárquica são condições básicas para o funcionamento da Agência.

¹³¹ A Emenda Constitucional 8, de 15 de agosto de 1995, suprimiu o monopólio de Estado, permitindo a exploração dos serviços de telecomunicações pela iniciativa privada. A Lei 9.295, de 19 de julho de 1996, regulamentou, por sua vez, a abertura dos serviços de telefonia.

¹³² A sede da Anatel em Brasília foi adquirida da Telebrás e está localizada no Setor de Autarquias Sul, Quadra 6, blocos E e H.

Na estrutura organizacional da Anatel encontramos um Conselho Diretor e um Conselho Consultivo, constituídos como órgãos superiores. Como unidades de gestão, a Anatel dispõe da Presidência Executiva, da Corregedoria, das Superintendências, Ouvidoria e diversos comitês.



O Conselho Diretor, instância superior na estrutura organizacional, é composto por 5 (cinco) conselheiros, cujos nomes são definidos pelo Presidente da República e aprovados pelo Senado Federal. O mandato desses conselheiros não é coincidente, para

que não se tenha um alinhamento do Conselho com o Presidente em exercício de seu mandato.¹³³

O Conselho Consultivo, por sua vez, é um órgão colegiado, composto por 12 (doze) conselheiros, nomeados igualmente pelo Presidente da República, com o objetivo de representar a sociedade. A distribuição dessa representatividade obedece aos seguintes critérios de indicação: dois indicados pelo 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. O Presidente do Conselho Diretor é também o Presidente da Anatel e tem funções essencialmente executivas. A Ouvidoria dispõe de uma pequena equipe com o Ouvidor sendo nomeado pelo Presidente da República com o mandato de 2 (dois) anos. Semestralmente a Ouvidoria tem o compromisso de apresentar relatório crítico sobre o desempenho da Agência, encaminhando o documento para os Conselhos da Anatel, bem como para o Ministério das Comunicações, demais órgãos do Poder Executivo, ao Congresso Nacional, bem como disponibilizá-lo publicamente. A Anatel possui ainda uma Procuradoria que representa judicialmente a Agência e uma Corregedoria, com o objetivo de fiscalizar as atividades funcionais do órgão regulador. Os comitês têm como principal objetivo realizar estudos que venham a subsidiar o Conselho Diretor em suas diversas decisões e ações técnicas e operacionais. Há cinco comitês constituídos, cada qual com objetivos

¹³³ Para melhores detalhes sobre as responsabilidades do Conselho Diretor, ver Lei 9.472/97, no Artigo 35 do Regimento da Anatel e em seu Regimento Interno.

específicos.¹³⁴ As superintendências somam seis unidades, todas subordinadas diretamente à Presidência Executiva da Anatel.¹³⁵

A Lei Geral de Telecomunicações e o Regulamento da Anatel legitimam o Conselho Diretor como a unidade competente para definir a atividade regulatória.¹³⁶ O controle social da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, além dos Poderes Executivo e Legislativo, em princípio, pode ser exercido através dos conselhos e comitês existentes na Agência, bem como pelos sistemas de consultas públicas¹³⁷, a partir de sugestões de setores organizados da sociedade sobre temas importantes publicizados pela Agência, e audiências públicas, voltadas ao debate público sobre matérias de interesse da sociedade. Haveria ainda setores específicos destinados ao recebimento das reclamações dos cidadãos usuários.

O Conselho Diretor é responsável pela constituição dos comitês que funcionam sempre sob a coordenação de um conselheiro designado previamente para o exercício dessas funções.¹³⁸

¹³⁴ Os cinco comitês são: Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços de Telecomunicações, criado em 1999, Comitê de Universalização dos Serviços de Telecomunicações, criado no mesmo ano, Comitê de Uso do Espectro e da Órbita, criado em 1988, o Comitê da Ordem Econômica, criado em 1998 e Comitê de Infra-Estrutura de Defesa Econômica (CADE). Ver também nota 135 sobre as resoluções que criaram os comitês.

¹³⁵ As superintendências são: Superintendência de Serviços Públicos (SPB), Superintendência de Serviços Privados (SPP), Superintendência de Radiofrequência e Fiscalização (SRF), Superintendência de Universalização (SUN), Superintendência de Administração Geral (SAD) e Superintendência de Serviços de Comunicação de Massa.

¹³⁶ Lei Geral de Telecomunicações, Art. 22 e Regulamento Interno, Art. 35.

¹³⁷ Art.3º, inciso VI, c/c o art. 45 do Regimento Interno da Anatel.

¹³⁸ Em 1998 foram criados o Comitê de Infra-Estrutura Nacional de Informações (Resolução 53), o Comitê de Defesa da Ordem Econômica (Resolução 58), o Comitê do Uso do Espectro de Órbita (Resolução 61). Em 1999, por sua vez, foram criados mais dois comitês, para a Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Resolução 96) e o Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços de Telecomunicações (Resolução 107).

No âmbito do organograma apresentado, estaremos proporcionando destaque, nos próximos capítulos, apenas às unidades do órgão que interagem diretamente com o cidadão ou teriam como compromisso defender os interesses da sociedade.

3.2 – O Conselho Consultivo

3.2.1- As reuniões do Conselho Consultivo da Anatel no período 1998 – 2003 analisadas como expressão da ambivalência constitutiva de uma agência reguladora

Serviços públicos essenciais passaram a ser oferecidos por organizações privadas transnacionais reguladas por agências criadas pelo Estado. Este é o novo quadro, em que o desempenho das agências torna-se fundamental para que tenhamos um mínimo de garantias em torno de serviços que atendam as expectativas dos cidadãos. A Anatel foi criada como autarquia especial e não se subordina a nenhum órgão do governo. Além disso, é independente financeiramente e as decisões das agências poderão ser contestadas unicamente por via judicial.¹³⁹ Para que as iniciativas da Agência possam ser acompanhadas e fiscalizadas, foi criado um Conselho Consultivo, formado por representantes do Poder Executivo, das entidades prestadoras de serviço, dos usuários e da sociedade. Essa, em princípio, era a idéia norteadora. Interessante observar a preocupação permanente em que os discursos relativos à constituição das agências sempre valorizaram a participação ou o controle da sociedade, sem que possamos vislumbrar exatamente como isso acontece na prática.¹⁴⁰

¹³⁹ Para melhores detalhes, ver www.anatel.gov.br/index.asp?link=/...anatel/apresentacao

¹⁴⁰ O próprio *site* da Anatel valoriza a fala do então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, em entrevista à revista *Veja*, edição de 10.set.1997: “O que estamos fazendo na prática? Criando agências de regulamentação. Criando um novo Estado. E quando falo de regulamentação estou pensando também na

As normas elaboradas pela Anatel precisam ser submetidas à consulta pública e as sessões do Conselho Diretor são públicas. As atas das reuniões desses conselhos (Consultivo e Diretivo) estão disponibilizadas ao público na Biblioteca da Agência, bem como por meios eletrônicos.

Como observamos no início deste trabalho, ao registrarmos a abordagem teórico—metodológica, uma tentativa para melhor compreendermos o ambiente em que essas reuniões ocorrem, envolvendo os mais diversos interesses, ressaltamos a vertente sociológica do neoinstitucionalismo, pois esta perspectiva teórica permite, em nosso ponto de vista, perceber o sistema de valores simbólicos que impacta sobre o comportamento dos membros do Conselho Consultivo. Os institucionalistas sociológicos parecem perceber com muita sensibilidade o especial momento em que ocorrem mudanças organizacionais e a inserção das agências reguladoras nesse ambiente de transformações e instabilidades faz com que as mesmas busquem alterações freqüentes em seus procedimentos institucionais. As próximas páginas oferecerão rara oportunidade para observarmos os processos de articulação dos grupos informais, os conflitos, os jogos de poder, os interesses corporativos etc. que envolvem os conselheiros e seus papéis no âmbito da organização. As imagens ou figuras conceituais permeiam cada palavra, gesto ou discurso dos conselheiros, pois a adoção de papéis reflete suas atividades a partir de um todo social.

O reflexo e as conseqüências da indefinição do marco regulatório no Brasil podem ser expressos no comportamento dos conselheiros da Anatel, quando os mesmos tentam, muitas vezes sem sucesso, assumir papéis de representantes da sociedade, buscando criar significados para seus respectivos discursos nas reuniões periódicas das quais participam. A

radicalização da democracia. Controlar vai no sentido de radicalizar a democracia, controlar por meio de órgãos nos quais a sociedade tenha voz”. Cf. www.anatel.gov.br extraído em 28.ago.2002.

identidade organizacional, por sua vez, é a base para que possamos estabelecer a conexão entre os discursos quase sempre confusos e/ou ambíguos dos conselheiros da Anatel e a carência de uma definição da Agência como um ator político consolidado. Não estaremos abordando, ao longo do texto, aspectos e conceitos importantes como cultura organizacional, mas apenas identificando a ambigüidade discursiva dos membros do Conselho Consultivo para caracterizar o vácuo de uma construção da identidade da Anatel ao cumprir suas ações reguladoras. Entendemos o conceito de identidade pela forma como a organização é percebida, interna e externamente. Portadores de identidades sociais múltiplas, em função de seus papéis como representante deste ou daquele segmento social, os conselheiros fundamentam seus discursos nessas reuniões adotando conceitos e valores que tentam legitimar suas condições de atores efetivados na estrutura organizacional assumindo símbolos do sistema social. O agir de cada conselheiro, bem como seus respectivos comportamentos nas sessões do Conselho, traduzem a divisão a que os mesmos se impuseram, colocando cada qual numa categoria específica percebendo a Anatel de forma diferente a partir de imagens externas permeadas por proposições ideológicas, influenciadas por grupos de interesse ou objetivos corporativos. Os discursos dos conselheiros refletem permanentemente símbolos condicionados por fatores políticos e sociais, revelando como os componentes do Conselho mutuamente se percebem e se identificavam a partir dessas ações simbólicas. Imagens ou figuras conceituais permeiam cada palavra dos conselheiros, pois a adoção de papéis reflete suas atividades a partir de um todo social ou, no caso específico dos conselheiros, dos setores organizados da sociedade que tentam representar. As identidades sociais, no que se denominou interacionismo simbólico, constituiriam complexos relacionais e estariam a condicionar as ações e discursos dos membros do Conselho Consultivo da Anatel. Habermas poderia ainda

interpretar tais discursos como competência interativa, baseada na ação comunicativa, criadora de uma relação interpessoal entre os conselheiros e estabelecendo um desenho mais nítido dos papéis entre os mesmos pelo ato lingüístico de expressão verbal (NOGUEIRA EROS, 2004).

Uma outra tentativa para melhor compreendermos o ambiente em que essas reuniões ocorrem, envolvendo plurais interesses e perspectivas diferenciadas por parte dos conselheiros, privilegiaria a vertente sociológica do neoinstitucionalismo, pois esta perspectiva teórico-metodológica permite perceber igualmente o sistema de valores simbólicos que condicionam modos de agir construídos a partir da interação dos membros do Conselho Consultivo. O ambiente é valorizado em estudos organizacionais e a Teoria Institucional contempla variantes que privilegiam o entendimento de que fatores contingenciais, como a própria indefinição do marco regulatório brasileiro, possa ser o causador das incertezas no âmbito da Anatel. A inserção das agências reguladoras nesse ambiente de transformações e instabilidades faz com que as mesmas busquem adaptações constantes sofrendo influência substancial e permanente de um contexto de mudanças. O neo institucionalismo sociológico nos permite perceber que as organizações não estão dissociadas de um ambiente externo, da sociedade, de forma a-histórica, existindo de forma independente e autônoma (HALL e TAYLOR, 1996; HAY e WINCOTT, 1998). A mesma vertente teórica nos permite ainda observar que os processos de articulação dos grupos informais, os conflitos, os jogos de poder, os interesses corporativos etc. no âmbito das organizações, reforçam a concepção que a abordagem não deva contemplar a estrutura formal da ANATEL numa perspectiva objetivista. Uma outra abordagem teórica essencial para melhor compreendermos a ação de uma agência reguladora é a nova sociologia econômica (NSE), com a indispensável contribuição de autores da língua inglesa, como

Zelizer (1988), Granovetter (1994), Fligstein (1996) e, no Brasil, de Kirschner e Monteiro (2002), Raud (2003) e Serva e Andion (2004) que, ao ressaltarem que toda ação econômica é uma ação social, permitem compreender e analisar os processos de negociações, conflitos e interesses que moldam as reuniões do Conselho Consultivo da Anatel, apresentados como reflexo de fatores culturais e de poder. Os grupos de pressão exercem, evidentemente, forte influência na pauta das mesmas reuniões, principalmente quando são abordados temas como regulação econômica. Desta forma, a conexão entre membros do Conselho Consultivo e o mundo social é evidenciada em cada discurso dos mesmos nas reuniões realizadas, como poderemos observar adiante.

3.2.2- As Atas falam – um retrato da ambivalência do Conselho Consultivo da Anatel como reflexo da indefinição do marco regulatório brasileiro

As atas, portanto, proporcionam a oportunidade para investigarmos as ações da Anatel avaliadas por seus conselheiros, numa perspectiva única e abrangente das iniciativas da Agência.¹⁴¹

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

¹⁴¹ A partir deste momento, estaremos analisando diversas atas do Conselho Consultivo. Para não repetir citações e/ou referências sobre a disponibilidade das mesmas no site da Anatel, informamos que todos esses documentos estão disponibilizados na *home page* www.anatel.gov.br/conselho consultivo.

análise, sem os comentários às sugestões apresentadas na Consulta Pública, anteriormente realizada. Diversos conselheiros¹⁴² 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 sócio-econômica, 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.¹⁴³ 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.¹⁴⁴ 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 5ª Reunião. Interessante registrar que o mandato dos conselheiros, correspondendo a três anos, sem recondução ao

¹⁴² Os conselheiros solicitantes foram Raimundo Carreiro Silva, Agaciel da Silva, Mozart Vianna de Paiva e Ademar Silveira Sabino, este último ex-diretor da Câmara dos Deputados. (Cf. ANATEL, Conselho Consultivo, Brasília. Ata da sessão 003, realizada no dia 29.abr.1998).

¹⁴³ O Plano previa três telefones de uso público por grupo de mil habitantes.

¹⁴⁴ 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.

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.¹⁴⁵

Um pequeno incidente ocorreu numa reunião do Conselho em março de 1999.¹⁴⁶ Um dos conselheiros presentes questionou o porquê da não apresentação ao Conselho Consultivo a 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 será submetido à consulta pública e não via motivos para que o Conselho Consultivo não ter acesso e debater o projeto. Um registro mais enfático ressaltou a condição do Conselho ser “representante da sociedade civil”.¹⁴⁷

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

¹⁴⁵ Cf. Anatel, Conselho Consultivo, Brasília. Ata da sessão 005, realizada no dia 30.out.1998.

¹⁴⁶ Cf. Anatel, Conselho Consultivo, Brasília. Ata da sessão 009, realizada no dia 29.mar.1999.

¹⁴⁷ O conselheiro que primeiro manifestou-se foi Otávio Azevedo. Na seqüência, Raimundo Carreiro, Luiz Otávio e Paulo Roberto Barreto Bornhausen, cabendo a este a referência do Conselho representar a sociedade civil. Como registro, vale ressaltar que o Presidente do Conselho, em março de 1999, era Wilson Lazzarini.

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”.¹⁴⁸

O debate fez ainda com que emergissem questionamentos paralelos sobre “fornecedores independentes”, cuja existência alguns conselheiros desconheciam, 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 é fundamental justamente para que o País disponha de um desenvolvimento competitivo no setor de Telecomunicações, mas com a efetiva regulação. Um dos conselheiros, inclusive, 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 desconhece ou que não fazem parte de sua especialização.¹⁴⁹

O desenho do marco regulatório ainda hoje não é suficientemente delimitado. No entanto, nos primeiros anos de existência das agências, a indefinição era ainda mais acentuada. A falta de clareza sobre as funções efetivas do Conselho Consultivo ainda era flagrante em junho de 1999, por ocasião da 13^a Reunião da entidade, quando seu Presidente registrou que era preciso (re) definir a atribuição do próprio Conselho. A sugestão era para

¹⁴⁸ 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”.

¹⁴⁹ Este é o registro em ata do Conselheiro José Leite Pereira Filho, discordando de outros conselheiros, em maio de 1999 (Cf. ANATEL, Conselho Consultivo, Brasília. Ata da sessão 012, realizada no dia 29.mai.1999). José Leite é *PHD* em *Philosophy e master of Science* (MSC) pela *Naval Postgraduate School*, Califórnia, EUA, tendo feito carreira na Marinha do Brasil.

que se criassem grupos de trabalho com a intenção prioritária de se fazer uma releitura da Lei Geral de Telecomunicações e acompanhar, de forma mais sistemática, os procedimentos administrativos da Anatel. Um dos conselheiros posicionou-se de forma contrária à criação desses grupos fundamentando sua argumentação de que o Conselho estaria extrapolando suas competências e que desta forma 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 entidade, na atualidade, estaria aquém de suas possibilidades reguladoras e que justamente essas inovações poderiam tornar as ações do Conselho mais efetivas, tornado-o, de fato, legítimo representante da sociedade na estrutura da Anatel.¹⁵⁰ 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, 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 2000¹⁵¹, 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

¹⁵⁰ 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.

¹⁵¹ Cf. ANATEL, Conselho Consultivo, Brasília. Ata da sessão 019, realizada no dia 19.jun.2000.

conselheiro ressaltou que seria preciso separar a “parte comercial da parte política da decisão, daquilo que é realmente importante para o usuário”.¹⁵²

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**” (grifo nosso).¹⁵³ 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 as mesmas se tornaram um fórum para grupos de interesses, no caso, os grandes fabricantes e os prestadores dos serviços de telefonia. Os usuários, por sua vez, não encontram espaço ou possibilidade de manifestação. 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**” (grifo nosso).

Outras questões relevantes foram registradas no que talvez tenha se constituído a mais emblemática das reuniões do Conselho Consultivo no que diz respeito à responsabilização pública e o déficit democrático da Anatel.

Um quarto conselheiro¹⁵⁴ 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 admitiu que os interesses comerciais prevalecem 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

¹⁵² Frase do Conselheiro Wanderley Gregoriano de Castro Filho. O primeiro questionamento foi de Benjamin Funari.

¹⁵³ Palavras do Conselheiro Francisco Eugênio.

¹⁵⁴ Questão levantada pelo Conselheiro Otávio Marques de Azevedo.

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. 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 conselheiros¹⁵⁵, 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 participante¹⁵⁶ 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 sequência 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 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 desassociada do tema, culpou a imprensa por não informar devidamente à sociedade as decisões que envolvem a Anatel e as Agências em geral.¹⁵⁷ A partir dessa última colocação, o Presidente do Conselho encerrou o debate sobre a participação da

¹⁵⁵ Conselheiro Júlio César Campos Silva.

¹⁵⁶ Conselheiro Paulo Roberto Bornhausen.

¹⁵⁷ Essas críticas ao papel da imprensa foram do Conselheiro Ronaldo Paixão Ribeiro.

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 Plano de Metas da Anatel prevê a instalação de telefones públicos em localidades com menos de 100 habitantes que se caracterizem como comunidades de baixo poder aquisitivo, com a implantação de acesso em condições privilegiadas e tarefas reduzidas para estabelecimentos de ensino, biblioteca e postos de saúde. Na 21ª Reunião do Conselho, tal tema foi amplamente discutido e as principais dúvidas giraram em torno de apenas as escolas públicas teriam tal benefício. Foi esclarecido que o Ministério das Comunicações é que iria definir os estabelecimentos a serem beneficiados.

Na 22ª Reunião¹⁵⁸, um dos conselheiros mostrou-se inconformado pelo fato da sociedade não reconhecer a importância e os serviços prestados pelo Conselho Consultivo, sugerindo que a Anatel divulgasse com melhor destaque a contribuição do Conselho nas atividades da Agência.¹⁵⁹

A universalização dos serviços de telecomunicações, por sua vez, foi um dos destaques da 23ª reunião do Conselho¹⁶⁰ e a questão da responsabilização pública das Agências, pelo menos ao nível discursivo, volta à tona depois de 8 (oito) meses. Foi ressaltado que o interesse público deve prevalecer acima de tudo e que o plano de universalização é fundamental e prevê o acesso de qualquer pessoa ou instituição de interesse público, independente de sua condição sócio-econômica, à utilização das telecomunicações em serviços essenciais de interesse público.

¹⁵⁸ Cf. Anatel, Conselho Consultivo, Brasília. Ata da sessão 022, realizada no dia 15.dez.2000.

¹⁵⁹ Participação do Conselheiro Lindbergh Gondin de Lucena.

¹⁶⁰ Cf. Anatel, Conselho Consultivo, Brasília. Ata da sessão 023, realizada no dia 12.fev.2001.

O tema destaque e polêmico da 19^a Reunião, a participação efetiva da sociedade, parecia adquirir alguma objetividade na 24^a Reunião¹⁶¹, 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 IGPDI, foi considerado injusto pois superava os índices inflacionários, prejudicando os trabalhadores assalariados brasileiros. Esse foi o argumento utilizado por um dos conselheiros¹⁶² 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 ambivalências da Anatel.

¹⁶³ A reação dos demais conselheiros, a partir da colocação sobre a impropriedade dos reajustes tarifários, foi imediata. No sentido contrário da argumentação, outro conselheiro¹⁶⁴ 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. Se não houve manifestações em contrário, as normas passaram a ser legítimas e os reajustes são realizados a partir dos contratos firmados. Afirmou ainda que “alterar essas regras é destruir

¹⁶¹ Cf. Anatel, Conselho Consultivo, Brasília. Ata da sessão 024, realizada no dia 12.mar.2001).

¹⁶² Argumento apresentado pelo Conselheiro Júlio Campos.

¹⁶³ 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?” Ver Relatório Semestral (2002).

¹⁶⁴ Hipótese levantada pelo Conselheiro Otávio Azevedo.

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 conselheiro¹⁶⁵ 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 Conselho¹⁶⁶ interviu, considerando importante a colocação do item reajuste tarifário, porém registrando 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, por exemplo, 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 decisões e ações da Anatel, tema recorrente, um dos conselheiros¹⁶⁷ apresentou proposta para ampliar o controle social. A idéia básica contemplava um cadastro de organizações governamentais e não governamentais, representativa 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 envolvem tais eventos, para que, a partir de uma melhor

¹⁶⁵ Palavras registradas em Ata do Conselheiro Carlos de Paiva Lopes.

¹⁶⁶ Nesta Reunião do Conselho o Presidente interino era Lindbergh Gondim de Lucena.

¹⁶⁷ Proposta apresentada pelo Conselheiro Júlio Campos.

qualificação, possam participar com mais frequência e determinação nesses fóruns. A proposta foi criticada por 3 (três) conselheiros. O primeiro afirmou que a Anatel não poderia assumir tal responsabilidade, mantendo e atualizando o cadastro. Sugeriu que as “sociedades organizadas” assim o fizessem.¹⁶⁸ O segundo conselheiro, embora não criticasse diretamente a sugestão, ressaltou que o processo de consulta pública deveria ser repensado, tendo em vista que poucas sugestões apresentadas nesses fóruns são acatadas ou operacionalizadas pela Anatel. Sugeriu uma melhor publicização das informações por parte da área de Comunicação Social da Agência. Aparentemente, segundo esse depoimento, nem mesmo as sugestões ou demandas de grupos de interesses encontram algum tipo de ressonância por parte da Anatel. Um terceiro conselheiro acrescentou que tais sugestões não seriam de competência do Conselho Consultivo. A reunião terminou, sem, uma vez mais, consolidar formas efetivas de controle social.

Na 27ª Reunião, a crise de identidade do Conselho evidencia-se uma vez mais.¹⁶⁹ 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.¹⁷⁰ No entanto, como estava presente na reunião um conselheiro¹⁷¹ 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, o mesmo foi questionado sobre “o que se pretendeu com a criação do Conselho

¹⁶⁸ Comentário do Conselheiro José Expedito Prata.

¹⁶⁹ Cf. Anatel, Conselho Consultivo, Brasília. Ata da sessão 027, realizada no dia 28.mai.2001.

¹⁷⁰ Declarações do Presidente do Conselho Otávio Marques de Azevedo.

¹⁷¹ Conselheiro José Expedito Prata.

Consultivo”. Este é um dado central neste trabalho. 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 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 deste ou daquele conselheiro não considerar da competência do Conselho agir em pró da sociedade, sejam retomadas. Simplesmente o próximo ponto da pauta é discutido e tudo parece assumir menor importância. Ao final da Reunião o assunto audiência pública é retomado. Neste momento, o Presidente do Conselho faz grave depoimento, afirmando que a “Anatel tem assumido uma postura de não aceitar opiniões nas consultas populares”. Ressaltou que “99,9% do que vai a consulta pública é exatamente o texto publicado na regulamentação definitiva”. Para o mesmo conselheiro, conforme registro em ata, “deve estar acontecendo algum problema ou ninguém entende nada(sic)”. A Reunião foi encerrada em seguida sem maiores manifestações ou explicações sobre o depoimento.

A 30^a Reunião do Conselho contou com a presença do Presidente do Conselho Diretor¹⁷² que apresentou um projeto com o objetivo de criar um espaço interativo entre a

¹⁷² O Presidente do Conselho, na ocasião, era Renato Navarro Guerreiro.

Anatel e o usuário, disponibilizando dados de interesse da sociedade, sem melhores detalhes.¹⁷³

Em função de cortes orçamentários, um serviço de consultoria que teria como objetivo avaliar cenários e apontar caminhos para a Anatel, envolvendo as Superintendências de Serviços Públicos, Serviços Privados e Universalização da Anatel, ficou restrito à avaliação do processo de renovação dos contratos de concessão das prestadoras de Serviço Telefônico Fixo e Comutado (STFC). Este tema ganhou destaque na 38ª Reunião¹⁷⁴, em maio de 2002, quando um dos conselheiros¹⁷⁵ ressaltou a importância da Agência, sempre que possível, ouvisse o que a sociedade pensa acerca do STFC. Um tema curioso, dúvida de muitos usuários foi levantado, por sua vez, na 42ª Reunião, ou seja, a disparidade de tarifas entre o STFC e o SMC, mas explicações não foram fornecidas. Nesta mesma reunião, o quadro de pessoal, tema recorrente, foi uma vez mais ressaltado, principalmente na questão que envolve os servidores oriundos da Telebrás.

Na 43ª Reunião¹⁷⁶, um assessor da Ouvidoria¹⁷⁷ esteve presente para explicar sobre os objetivos da mesma, ou seja, manter eficientes e legítimos canais de comunicação com a sociedade, atuando como órgão representante do cidadão-usuário, receber reclamações, denúncias de irregularidades e a ampliação da capacidade do cidadão e do usuário corporativo participar das decisões da Anatel. Ao Conselho Consultivo foi informado que os relatórios da ouvidoria são semestrais e, quando concluídos, são encaminhados ao

¹⁷³ Cf. Anatel, Conselho Consultivo, Brasília. Ata da sessão 030, realizada no dia 3.set.2001.

¹⁷⁴ Cf. Anatel, Conselho Consultivo, Brasília. Ata da sessão 038, realizada no dia 30.mai.2002.

¹⁷⁵ Conselheiro Eduardo Felipe Ohana.

¹⁷⁶ Anatel, Conselho Consultivo, Brasília. Ata da sessão 043, realizada no dia 14.dez.2002

¹⁷⁷ Conselheiro Edvaldo Miron da Silva.

Conselho Consultivo e ao Conselho Diretivo. O Presidente do Conselho¹⁷⁸ questionou sobre a “real importância das Audiências Públicas para a população”, visto que as “impressões da sociedade já são colhidas por meio das Consultas Públicas, amplamente divulgadas nos veículos de comunicação”. O assessor da Ouvidoria respondeu ressaltando que as Consultas Públicas, na maioria das vezes, não são de interesse do cidadão, bem como não são acessíveis ao conjunto da sociedade. Um dos conselheiros presentes, por sua vez, perguntou qual “seria o produto efetivo da Ouvidoria”. O assessor, uma vez mais, respondeu que o papel da Ouvidoria é encaminhar ao Conselho Diretor as reclamações dos usuários e apontar as falhas das ações da Agência. Um outro conselheiro¹⁷⁹ aproveitou a oportunidade para elogiar o desempenho da Ouvidoria, responsável, segundo ele, pelo estreitamento da comunicação entre a Anatel e a sociedade. Em nossa avaliação, é surpreendente que o Conselho Consultivo da Anatel desconhecesse o trabalho da Ouvidoria. Perguntas básicas sobre o que faz a Ouvidoria, qual o papel da mesma etc. demonstram uma total dispersão do Conselho sobre importante órgão da própria Agência. O curioso é que a missão do Conselho Consultivo e da Ouvidoria, na essência, atendem aos mesmos objetivos, aconselhar ou sugerir ao conselho Diretor mudanças de correção de rumo por parte da Anatel. Impossível imaginar que as duas instâncias desenvolveram suas atividades sem qualquer comunicação anterior até a presente reunião. Mas foi que aconteceu, pelo menos, até aquele momento.

Na reunião seguinte, foi apresentado o próprio Relatório da Ouvidoria, e quem esteve representando este órgão foi novamente um assessor do Ouvidor¹⁸⁰. Em ambas as

¹⁷⁸ Conselheiro Carlos de Paiva Lopes.

¹⁷⁹ Conselheiro Júlio Campos.

¹⁸⁰ Conselheiro Edvaldo Miron da Silva.

oportunidades, na reunião anterior, para explicar sobre a Ouvidoria, e nesta reunião, para apresentar o Relatório, o Ouvidor da Anatel¹⁸¹ não se fez presente. A justificativa fornecida foi a mesma, ou seja, compromissos anteriormente assumidos impediram a presença do Ouvidor.¹⁸² O assessor, portanto, apresentou o Relatório, reafirmando os esforços da Ouvidoria para que a “Agência cumpra com sua finalidade, que é garantir a efetividade dos direitos dos consumidores e dos usuários” (ANATEL, 2003a, p.1). Entre os pontos principais do trabalho, destacou a necessidade da Agência “comprometer-se enquanto instância regulatória”, buscar uma descentralização do poder decisório e adotar posturas mais ágeis para beneficiar os usuários. Ressaltou ainda a necessidade da reativação do Comitê de Defesa da Ordem Econômica e do Comitê de Defesa dos Usuários e a importância crescente da Assessoria de Relações com o Usuário (ARU) com a sugestão de que essa unidade adquira o mesmo nível hierárquico das superintendências (Anatel, 2003a, p.2). Um dos conselheiros presentes¹⁸³ sugeriu que a Ouvidoria, em seus relatórios, deveria medir estatisticamente o funcionamento e a eficiência da Agência, como número de reclamações atendidas, respostas ao usuário nos prazos estabelecidos etc. O assessor da Ouvidoria respondeu dizendo não ser esse o papel do órgão. Um outro conselheiro¹⁸⁴, no entanto, reforçando a sugestão de seu colega, disse que era sim, função da Ouvidoria, elaborar tais demonstrações estatísticas. A exposição terminou após essa participação do conselheiro sem que um consenso se consolidasse sobre a Ouvidoria fazer ou não levantamentos estatísticos. Uma vez mais fica flagrante o desconhecimento do Conselho

¹⁸¹ O Ouvidor da Anatel, na ocasião, era Antônio Fagundes Reis.

¹⁸² Anatel, Conselho Consultivo, Brasília. Ata da sessão 044, realizada no dia 11.fev..2003.

¹⁸³ Conselheiro José Fernandes Pauletti.

¹⁸⁴ Conselheiro Orlando José Leite de Castro.

Consultivo sobre as especificidades, não apenas da Ouvidoria, mas da própria Agência, conforme demonstramos em análise de atas anteriores.

Em reunião de junho de 2003, o tema sobre quadro de pessoal ganha destaque.¹⁸⁵ 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, 8 (oito) anos após a criação da Agência¹⁸⁶.

3.2.3 – Breves reflexões sobre a leitura das Atas

As Atas demonstram singela e espontânea percepção dos conselheiros que refletem a já comentada ambivalência 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 traduz-se, 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 sistema 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 os autores, sempre obtiveram destaque na concepção das agências, embora não tenha havido uma ação afirmativa em desenvolver com nitidez esses parâmetros e que esses balizamentos pudessem se adequar ao sistema em seu conjunto. A autonomia e a interface com a sociedade eram pressupostos básicos na formulação original das agências,

¹⁸⁵ Anatel, Conselho Consultivo, Brasília. Ata da sessão 048, realizada no dia 11.jun..2003

¹⁸⁶ Apenas em julho de 2004 o concurso público foi realizado.

muito embora a clareza desses propósitos nas ações das mesmas ainda carecem de evidente aperfeiçoamento, como estivemos a observar nessas Atas do Conselho Consultivo. As contradições observadas no discurso dos conselheiros parecem bem refletir essa ambigüidade.

O neo-institucionalismo sociológico, bem como a vertente histórica da Teoria Institucional, nos permite analisar a estrutura organizacional da Anatel como socialmente construídas. Em estudos sobre organizações, torna-se fundamental privilegiarmos os aspectos ambientais em que as mesmas 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 em 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 mesmo 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.

3.3 – Ouvidoria, controle social e responsabilização pública

3.3.1 – Ouvidoria – Intenções e frustrações na busca de uma identidade organizacional

No Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial elaborado pela Presidência da República (2003), base para o Projeto de Lei encaminhado ao Congresso, ficou evidente a preocupação do Governo Federal em estabelecer mecanismos de controle social e a criação, fortalecimento e padronização dos mecanismos de Ouvidorias.¹⁸⁷ Embora a existência de ouvidorias não fosse exatamente uma novidade nas agências de regulação, a proposta causou polêmica por estabelecer a necessidade em prever cargos de ouvidor dissociados dos membros da diretoria. O Ouvidor seria obrigado a apresentar relatórios periódicos de atividades aos respectivos Ministérios dos setores regulados, bem como ao Congresso Nacional.

A Anatel dispunha, naquele momento, de uma estruturada ouvidoria, com nítida definição de seu papel frente ao usuário. Em seu sítio na Internet a preocupação desse setor demonstrava preocupação em estabelecer a responsabilidade pública desse setor. O *site* da Anatel, reproduzindo texto do Presidente da Associação Brasileira de Ouvidores¹⁸⁸, registrava a importância do papel da Ouvidoria, afirmando que

Quando falamos em democracia participativa, logo identificamos uma quimera, algo que ainda buscamos consolidar. A democracia representativa é uma conquista, mas, quanto à previsão constitucional que trata da democracia participativa, verificamos que ainda estamos engatinhando em seus mecanismos de desenvolvimento e fortalecimento. Tais mecanismos ainda são bem tênues, e é dever do Estado e do governo, procurar identificar caminhos que fortaleçam e incentivem o exercício da participação do cidadão na administração pública. Quando se vive numa sociedade, é preciso conviver com o pluralismo, com a existência de opiniões divergentes, e respeitar esse pluralismo, essas opiniões. Mesmo

¹⁸⁷ Independente das mudanças propostas no Projeto de Lei, as Ouvidorias foram definidas pela Lei n. 9.472, de 16 de julho de 1997, incluída na Lei Geral das Telecomunicações – LGT, com suas funções definidas no Art. 45. O Regulamento Interno da ANATEL, por sua vez, define com mais precisão as funções da Ouvidoria na Agência através do Decreto n. 2.338, de 7 de outubro de 1997, Seção II.

¹⁸⁸ Edson Luiz Vismona respondia pela presidência da Associação em abril de 2004.

havendo divergências, é possível estabelecer convergências em ações concretas que levem ao desenvolvimento do Estado e da sociedade.¹⁸⁹

Interessante observar, neste caso, a preocupação, ao menos discursiva, da Ouvidoria da Agência, em ressaltar a importância da participação cidadã, do papel, da democracia participativa, da responsabilidade do Estado etc. e vincular esses fundamentos democráticos nas ações regulatórias. Este texto em particular, embora não desenvolvido por integrantes da Anatel, adquire significativo interesse, pois demonstra um dos aspectos mais polêmicos da ação regulatória, a surpreendente postura da Agência em identificar de forma bastante nítida sua responsabilidade pública e, principalmente, seu papel frente à sociedade até mesmo como um aparelho de Estado. Ou seja, é como se existisse um desejo “inconsciente” das mesmas, neste caso a Anatel, em se definir como parte do Estado e não como um ator sujeito às pressões do mercado ou das empresas reguladas. Embora devamos relativizar a mensagem escrita, não a considerando como algo consensual ou determinante de uma cultura organizacional generalizante nas demais agências de regulação, ou mesmo na Anatel, não deixa de ser curioso o destaque concedido ao texto no *site* da Agência.

Os relatórios dos ouvidores da Anatel, que estaremos analisando neste capítulo proporcionam, à semelhança das Atas do Conselho Consultivo importante material para observar, uma vez mais, a busca por uma identidade organizacional que tenha como princípio básico a responsabilização pública de suas ações regulatórias. A partir deste material, talvez seja possível estabelecer uma base para melhor compreendermos os processos de mudança, ou as necessidades dos mesmos, em uma instituição que parece

¹⁸⁹ Disponível em www.anatel.gov.br

vagar em busca de uma identidade própria. Os ouvidores transmitem em seus relatórios o desenvolvimento dos processos de natureza simbólica e na interação da Anatel com o ambiente ao qual se insere. Os ouvidores, sem exceção, assumem símbolos do sistema social e passam a representar papéis e alternam seus discursos e atitudes a partir de suas respectivas percepção da organização. Nogueira Eros (2004, p. 4) assinala que o conceito de identidade organizacional e cultura organizacional, para alguns autores, embora próximos, podem ser tratados de forma diferente. A identidade organizacional estaria relacionada mais à forma como a organização é percebida, baseada em sua imagem externa. Poderíamos, ainda segundo o autor, considerar identidade organizacional um conceito científico, a partir do momento em que a organização tenha características essenciais, continuidade temporal e que a mesma se distinga em função de seus objetivos organizacionais estratégicos, missão, proposições ideológicas, valores, filosofia ou cultura própria. É exatamente o que os ouvidores tentam, de certa forma frustrada, ressaltar. A Anatel caminha sem rumo, sem exatamente saber aonde chegar.

O neo-institucionalismo sociológico, bem como a vertente histórica da Teoria Institucional, como abordagens teórico-metodológicas, poderão, uma vez mais, nos proporcionar, ao analisarmos os relatórios da Ouvidoria, importantes indicadores de como os processos nos quais se constroem as regras e as formas operacionais da Anatel são extremamente conflitivos, pois refletem os elementos políticos e estratégicos da ação, da mudança institucional, o papel dos interesses e do poder nas permanentes mudanças que vem ocorrendo no âmbito da Agência (THÉRET, 2003).

Antes de analisarmos os relatórios (quatro), é importante ressaltar que o Ouvidor da Anatel é nomeado pelo Presidente da República para um mandato de 2 (dois) anos, podendo ser reeleito uma única vez. O acesso a documentos é livre e o Ouvidor pode e deve participar das sessões do Conselho Diretor. O ocupante do cargo¹⁹⁰ não está subordinado hierarquicamente ao Conselho Diretor, dispõe de independência e deve assumir postura crítica sobre a atuação da Agência, elaborando e encaminhando relatórios periódicos para o Conselho Diretor, ao Ministério das Comunicações e ao Congresso Nacional, tornando públicos esses relatórios, análises e avaliações com edição no Diário Oficial da União e disponibilizando as informações na Biblioteca da Agência para consultas gerais.

3.3.2 – Os relatórios – propostas para a mudança organizacional

O primeiro relatório da Ouvidoria da ANATEL contempla o período de agosto de 1999 a março de 2000. A mensagem do Ouvidor¹⁹¹, na primeira página do relatório, enfatiza a defesa dos interesses dos cidadãos, a partir da privatização dos diversos serviços públicos, agora sob a responsabilidade das agências, consideradas “verdadeiras defensoras do interesse público” (ANATEL, 2000, p.2). O relatório, na seqüência, ressalta a necessidade da Agência participar de forma mais ativa nos meios de comunicação, justamente para divulgar o papel da reguladora na defesa da sociedade (id., p.3). Embora algumas iniciativas tenham sido implementadas, como as salas do cidadão, instaladas nos escritórios regionais da Agência, o *call center* e o acesso a informações via Internet, essas ações teriam sido pouco divulgadas. O documento

¹⁹⁰ A equipe da Ouvidoria é composta por 7 (sete) pessoas, com um Ouvidor, 5 (cinco) técnicos e 1 (um) estagiário.

¹⁹¹ O primeiro Ouvidor da Anatel, empossado em 10/08/1999, foi Saulo Levindo Coelho.

registra igualmente alguns problemas da Anatel, como a lentidão nos esclarecimentos sobre suas ações. Há alguma ambigüidade no relatório, pois em muitos momentos problemas como esse são identificados, mas, por outro lado, segundo a perspectiva da ouvidoria a “Anatel está cumprindo seu papel, mas a população não está sendo adequadamente informada” (ANATEL, 2000, p.3).

Nas diversas visitas realizadas pelo Ouvidor aos escritórios regionais da Agência, constatou-se diversas dificuldades, devidamente registradas pelo relatório. Deficiência de recursos materiais e humanos, falta de divulgação institucional das salas do cidadão, demora ou falta de retorno em relação às consultas dos usuários, limitada atuação da Agência contra estações clandestinas, inadequada distribuição de pessoal, salários desiguais entre os funcionários, carência de treinamento, falta de comunicação interna etc. Como se pode observar, a estrutura das agências, ainda num período de implantação, estava longe de se transformar, efetivamente, em organizações flexíveis e aptas a corresponder às expectativas dos cidadãos.

Uma outra preocupação reside na ineficiência da Central de Atendimentos.¹⁹² O dimensionamento para as posições de atendimentos foi considerado insatisfatório, em função do grande número de chamadas e a Anatel aumentou essas posições em 50%. O relatório, no entanto, registra que a quantidade de posições ainda é insuficiente, pois as chamadas crescem a cada dia numa progressão imprevista. 18,91% do total das ligações são perdidas, abandonadas ou não são conectadas com os atendentes. Nos meses de janeiro e fevereiro de 2000, esse percentual subiu para aproximadamente 30%. Algo inaceitável, do ponto de vista do gestor, ou regulador, de um serviço público.

¹⁹² Instalada em novembro de 1998, com 30 (trinta) posições de atendimento.

No período de novembro/1998 a fevereiro/2000 as reclamações somaram 222.751 ligações, das quais 31,57% ficaram pendentes e 34,08% foram solucionadas com prazos superiores a 30 dias. Esses números impressionam, de forma negativa, pois o prazo regimental para que essas demandas sejam equacionadas é de apenas 5 (cinco) dias. Ou seja, praticamente 65% das reclamações ou não foram resolvidas ou demoram excessivamente para obter solução. Do total de ocorrências, 82,53% estão relacionadas a telefone fixo comutado/Público.

Ao analisar o ano de 1999, o relatório da Ouvidoria destaca os cortes realizados pela Secretaria de Orçamento Federal – SOF.¹⁹³ Algumas metas da Anatel foram severamente prejudicadas. De um total de 12 escritórios regionais, 6 foram aprovados, de 56 estações remotas instaladas propostas, 19 foram aprovadas, das 28 estações móveis propostas, apenas 13 foram igualmente objeto de aprovação, de 1.210 servidores incluídos no programa de treinamento, apenas 435 foram beneficiados.

As sanções impostas pela Anatel, no mesmo ano, somaram R\$ 46 milhões. Os motivos foram planos de expansão vencidos, problemas decorrentes da implantação do código de seleção de prestadora e descumprimento do plano geral de metas de qualidade. A fiscalização das prestadoras de serviços, em particular as do serviço telefônico fixo, tem como referência o descumprimento das obrigações contratuais. Os prejuízos aos usuários precisam ser compensados pelas prestadoras e as mesmas são

¹⁹³ A proposta orçamentária da Anatel é encaminhada para a Secretaria de Orçamento Federal – SOF, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por intermédio do Ministério das Comunicações. O valor orçado está diretamente relacionado às cobranças das taxas de fiscalização (TFI e TFF). De acordo com o Art. 50 da Lei n. 9.472, de 16 de julho de 1997 – Lei Geral de Telecomunicações – LGT, a ANATEL é gestora exclusiva do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações - FISTEL, cujas fontes de recursos são concessões e permissões de telecomunicações, taxas de fiscalização das telecomunicações, certificação de produtos, informações científicas e tecnológicas, regulação da exploração de serviços de telecomunicações no regime privado e aplicações financeiras.

ainda penalizadas com multas. Prejuízo, desconforto causado e a falta da prestação do serviço ao consumidor são os três fatores que a Anatel tem como parâmetro para exercer o poder sancionatório.

O segundo Relatório elaborado pela Ouvidoria da Anatel, com a data de dezembro de 2002 ¹⁹⁴, assinala, em suas primeiras linhas, que a Ouvidoria passou por um processo de “reimplantação”, sem detalhar os motivos ou a necessidade dessa reorganização interna. Enfatiza que sua inserção é pró-ativa e interage com todos os setores do órgão regulador e seus trabalhos são imbuídos de “espírito público e alto senso de profissionalismo”(ANATEL, 2002, p.6).

No mesmo relatório, há constantes manifestações sobre o papel da Ouvidoria, ressaltando a “preservação do interesse público” e a qualificação da instância como “autônoma e independente”, buscando não apenas uma perspectiva “técnico-burocrática como, também, político-institucional, onde se faz presente, sempre, o caráter eminentemente público do seu proceder”, fazendo igualmente referências aos valores “democráticos e republicanos”. (ANATEL, 2002, p.7-8)

Duas linhas foram demarcadas para o trabalho da Ouvidoria. A primeira, denominada de exógena, abordando as relações da Anatel com a sociedade e a outra linha, endógena, tendo como preocupação central as unidades internas da Agência.

Em citações diversas, são enfatizadas os desafios da Agência em lidar com “poderosos interesses econômicos”, garantindo que seus profissionais “não atuem em interesses de grupos” ou tenham interesse, futuramente, em trabalhar para empresas que atualmente sejam objetos de regulação.

¹⁹⁴ Disponível em www.anatel.gov.br/ouvidoria

Em síntese, a grande responsabilidade da Ouvidoria é

Ocupar posição de equidistância em relação ao próprio Poder Público, às prestadoras dos serviços e aos usuários, sem perder de vista, porém, que estes, nessa ambiência, colocam-se como vulneráveis frente à desenvoltura natural do poder econômico (assimetria da informação na atividade regulatória). (ANATEL, 2002, p.14)

A ouvidoria, é bom ressaltar, não tem poder decisório e sua missão se resume a proporcionar sugestões para que os procedimentos da Agência encontrem sintonia com seus fundamentos de atuação. Em diversos momentos do Relatório, é enfatizado o fato de que a Ouvidoria esteve desativada um certo período de tempo sem, no entanto, explicar a razão desse lapso temporal no exercício de suas funções. O documento assinala que a equipe da ouvidoria elegeu como um de seus objetivos “o relacionamento com a sociedade (...) procurando incrementar o diálogo social entre o órgão regulador e a comunidade em geral”. (ANATEL, 2002, p.21)

Um dos aspectos curiosos levantados pelo Relatório é sobre a dificuldade dos usuários em compreender com exatidão o verdadeiro papel da Ouvidoria, pois o entendimento dos que a procuram é que esse órgão tem como objetivo resolver os problemas do usuário, como se a Ouvidoria fosse uma central de reclamações destinada a equacionar as demandas do cidadão-usuário. No entanto, e o Relatório faz questão de ressaltar, o papel da Ouvidoria tem como foco a elaboração de relatórios críticos acerca do funcionamento da Anatel. A função desse relacionamento mais estreito com o usuário, principalmente no que diz respeito às reclamações, estaria diretamente relacionada com a Assessoria de Relações com os Usuários (ARU), órgão vinculado diretamente à Presidência da Anatel. Mas o Relatório aponta, neste caso, alguns

problemas inerentes ao fato de que o atendimento proporcionado pela ARU é realizado por serviços terceirizados, estruturado para um atendimento massificado. Quando a Ouvidoria recebe algum tipo de reclamação, repassa imediatamente à ARU, sem ter condições de acompanhar a efetiva solução da solicitação.¹⁹⁵

A concepção inicial da Reforma do Estado, desenvolvida pelo MARE na gestão do Governo Fernando Henrique Cardoso pressupunha agilidade e presteza no atendimento, justamente para descaracterizar a imagem de um Estado excessivamente burocrático e pouco dinâmico na prestação de um serviço público. O Relatório da Ouvidoria coloca em dúvida essa pretendida agilidade do órgão regulador. Afinal, a eficácia da ARU, por exemplo, confrontada com inúmeras demandas diárias da sociedade, faz com que não haja um preciso acompanhamento e o devido retorno das soluções possíveis ao usuário, mesmo porque, se a Ouvidoria repassa as reclamações para a ARU, essa repassa para as operadoras. Não há garantias efetivas sobre a solução dos problemas. O Relatório demonstra essa preocupação enfatizando a necessidade da Agência permitir um “controle regulatório que reconheça a dimensão cidadã como personagem central da esfera pública” (ANATEL, 2002, p.44).

O Relatório faz menção à necessidade de tornar operacional, uma vez mais, o Comitê de Defesa da Ordem Econômica, que estava desativado, com propostas de criar metodologias, indicadores e de critérios e procedimentos voltados à avaliação das ações preventivas e corretivas destinadas à repressão das infrações das ações das empresas reguladas (id., p.46). Interessante observar que o Relatório não faz menção ao fato desse importante comitê ter sido, em algum momento, desativado. Mas este não é um

¹⁹⁵ No período analisado pela Ouvidoria, foram encaminhadas ao órgão 982 (novecentas e oitenta e duas) reclamações.

caso isolado. O Relatório identifica algo mais grave, pois não conseguiu, ou sequer obteve informações, sobre o funcionamento do Comitê para a Universalização dos Serviços de Telecomunicações, cuja principal atribuição é avaliar a relevância e os impactos sociais dos serviços de telecomunicações. O funcionamento do comitê criaria a oportunidade para a Agência “arejar-se (...) captando o sentimento da comunidade na execução das políticas do setor de telecomunicações” (ANATEL, 2002, p.48). A consequência mais imediata do não funcionamento desse comitê é que o Plano Geral de Universalização dos Serviços vem sendo desenvolvido sem a devida análise e o respectivo acompanhamento e avaliação de setores da sociedade que deveriam compor tal comitê.¹⁹⁶

Um outro importante comitê também demonstra inoperância. O Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços de Telecomunicações, constituído com o objetivo de propor ao Conselho Diretor da Anatel metodologias de avaliação do grau de atendimento ao usuário, adoção de procedimentos em defesa dos usuários frente à possíveis abusos por parte das empresas prestadoras de serviços, entre outras funções, não se reuniu, uma única vez, entre dezembro de 2000 e dezembro de 2002, data do Relatório da Ouvidoria. Desta forma, o “Conselho Diretor, mais uma vez, não contou com a possibilidade de usufruir um grau de interação mais efetivo com a sociedade organizada” (ANATEL, 2002, p.50). O Relatório, de maneira oportuna, ressalta que as audiências públicas não substituem o trabalho do comitê, potencialmente mais indicado para um estabelecimento de uma relação de diálogo com a sociedade, principalmente

¹⁹⁶ Pela Resolução 96, de fevereiro de 1999, diversos setores da sociedade deveriam compor o Comitê para a Universalização dos Serviços de Telecomunicações, como associação de moradores, portadores de necessidades especiais, sindicatos trabalhistas, moradores de áreas de urbanização precárias, universidades federais que realizam pesquisa na área etc.

porque o cidadão pouco participa das audiências realizadas.¹⁹⁷ A Ouvidoria encaminhou ao Conselho Diretor solicitando a reativação do Comitê de Defesa dos Usuários, considerado estratégico pelo órgão, justamente por demonstrar autonomia entre seus membros, pois correm menos riscos de serem “capturados” por grupos de interesses. A crítica sobre a inoperância do comitê, por parte da Ouvidoria, adquire um tom mais duro quando acusa a Anatel de uma postura tecnocrática, considerando que a eficiência técnica dispensaria a participação social. (ANATEL, 2002, p. 51)

As audiências públicas também foram objeto de análise crítica por parte dos ouvidores. A finalidade das audiências sempre foi o de estabelecer um fórum em que os cidadãos pudessem dialogar com atores do Estado. Matérias ou temas de interesse público devem ser apresentados nesses fóruns para que a sociedade possa se manifestar e, principalmente, alterar o rumo desta ou aquela ação em curso. No entanto, no segundo semestre de 2002, período coberto pelo Relatório da Ouvidoria, nenhuma audiência foi realizada. O Relatório, uma vez mais, percebeu a flagrante contradição da estrutura e missão da Agência e suas práticas efetivas, pois se a Anatel dispõe de condições formais e estruturais para se relacionar com a sociedade, em sua atividade estaria deixando a impressão de ainda não perceber a utilidade das audiências públicas como instrumento negociado de mediação. (ANATEL, 2002, p.54).

A consulta pública, por sua vez, submete ao público a minuta de algum ato normativo, assim como assunto ou documento de interesse geral.¹⁹⁸ A Anatel tem

¹⁹⁷ Cabe registrar que o Relatório da Ouvidoria demonstra sempre que utiliza a expressão “usuário” a palavra cidadão entre parênteses ou como uma palavra composta, sempre ressaltando, de forma correta, em nosso ponto de vista, a caracterização de um usuário de serviços públicos como cidadão em pleno direito do exercício da cidadania.

¹⁹⁸ Resolução 270, de 19.jul.2001.

utilizado, segundo o Relatório da Ouvidoria, o recurso da consulta pública com frequência.¹⁹⁹ O mesmo relatório, no entanto, ressalta que o número ainda é insuficiente, quando comparado com a participação dos representantes do setor econômico diretamente envolvido com a prestação do serviço. A explicação dos ouvidores é que o “grau de inorgacidade social” ainda é insatisfatório. (ANATEL, 2002, p. 55) A sugestão do Relatório enfatiza a modificação do curso da ação procedimental. As novas normas ganhariam legitimidade se a Anatel, quando concluída a consulta pública e, antes mesmo de encaminhar os documentos produzidos após o consenso para o arquivo da Biblioteca da Agência, “primeiro respondesse às considerações produzidas pelo público, deixando para editar, posteriormente, a resolução, criando, com isso, uma relação dialógica com os interlocutores populares” (ANATEL, 2002, p.56).

Citando Camões, “não louvarei o capitão que diga que não cuidei”, o Relatório avança, tratando, segundo denominação de um capítulo específico do mesmo, das relações com os usuários e a identificação de vácuo institucional na estrutura de um sistema para a satisfação da cidadania. Uma emblemática questão é colocada no Relatório que, uma vez mais, é digna de destaque, pois reflete a indefinição da própria missão da Agência, tema recorrente abordado em outras partes de nosso trabalho. As palavras dos ouvidores são expressivas:

Aliás, existe uma aparente dificuldade conceitual em posicionar a Agência com relação ao usuário. Seria a Anatel, literalmente, uma agência de consumidores? Sim e não. Sob uma perspectiva eminentemente estrita e exclusiva, é claro que não. Seu papel é atuar na “concertação” dos setores

¹⁹⁹ No período de maio a novembro de 2002, foram realizadas 89 (oitenta e nove) consultas públicas, com 3.541 contribuições e 1.267 comentários. Cf. Anatel (2002).

regulados (compatibilização dos interesses econômicos com a proteção do usuário), equilibrando forças e interesses.(ANATEL, 2002, p.56-57)

É a eterna crise de identidade das agências de regulação. Nada mais esclarecedor do que essa exposição do dilema ou drama das regulatórias. De qualquer forma, o fundamental, no documento, é o registro que, na estrutura organizacional da Anatel, não há um único setor ou departamento que se dedicasse exclusivamente e se tornasse responsável pela mediação de interesses entre o cidadão usuário o prestador dos serviços. O Relatório ressalta a prioridade da Agência se organizar para proteger os direitos do usuário, mesmo porque “embora na estrutura organizacional da Agência exista uma Assessoria de Relações com os Usuários - ARU, seu poder efetivo (...) sofre sérias limitações” (ANATEL, 2002, p.59). A sugestão, em termos de reestruturação interna é de que a ARU seja remodelada e se torne uma superintendência, com maior autonomia e poder decisório.

A existência de setores como central de atendimento ou o sistema “Fale conosco”, segundo o Relatório, apresentam bom desempenho, mas estariam ainda muito distante do que poderia “qualificar a atividade regulatória” (id., p.60).

A Anatel, definitivamente, não é empresa. Não tem ações negociadas em bolsa. Não tem registro na Junta Comercial. É órgão público (autarquia especial), sujeito aos condicionamentos dos princípios constitucionais que emolduram a administração pública. Sua relação com o cidadão não repousa na noção de “cliente”, mas de cidadania, porque agência de Estado. Seu relacionamento com o usuário é de natureza política e não privada, porque exteriorizador do diálogo político entre o Estado e a sociedade, na qual a atividade regulatória é, hoje, uma de suas principais variantes, naquilo que se convencionou denominar de economia social de mercado. (ANATEL, 2002, p.60)

Não existe, ainda segundo o Relatório, um sistema eficiente para acompanhar o trâmite das reclamações encaminhadas pelos usuários, pois a Agência recebe a reclamação, remete-a para a prestadora que, por sua vez, esclarece os procedimentos adotados, porém a Anatel fica sem condições de comprovar, ou verificar, junto ao reclamante, se sua demanda específica foi efetivamente atendida. Se o usuário volta a reclamar, a superintendência da Anatel é acionada e se instaura o Procedimento para Apuração de Descumprimento de Obrigações (Pado), sem que quaisquer previsões para o equacionamento do problema sejam sinalizadas ao usuário. O Relatório cita ainda depoimento de um ex-Conselheiro Consultivo da Anatel²⁰⁰, afirmando que a relação

²⁰⁰ Ex- Conselheiro Consultivo Márcio Wohlers

entre Anatel e usuário é inexistente e que se resume a um *call-center* para receber reclamações que, uma vez recebidas, são encaminhadas às operadoras, sem verificação posterior da Agência. (ANATEL, 2002, p. 61-62).

O atendimento ao usuário por uma central de atendimentos que opera 24 horas por dia e recebe em média 15 mil ligações diárias é também objeto de acompanhamento da Ouvidoria da Anatel. Entre os principais problemas encontra-se a demora no atendimento ao cliente, o que leva alguns dos usuários a buscar outras fontes para encaminhar suas críticas ou buscar soluções, sempre procurando um atendimento personalizado. Mas a maior surpresa encontrada pelos ouvidores é que as empresas terceirizadas, responsabilizadas pelo serviço, são remuneradas pelo número de atendimento realizado, independente de resolverem ou não o problema. O resultado desse contrato é que os atendentes, na medida do possível, apressam o diálogo e o foco do atendimento é mais para a quantidade das ligações conectadas com o usuário e menos para a qualidade da informação prestada.²⁰¹

No que diz respeito ao atendimento via e-mail, havia uma caixa corporativa²⁰² que foi desativada e essa responsabilidade passou exclusivamente para a Assessoria de Relações com o Usuário (ARU). As primeiras dificuldades giravam em torno da limitação do espaço para as mensagens eletrônicas, insuficientes para certo tipo de mensagem, quando requerem mais detalhes por parte do usuário. Uma vez mais, ao final do capítulo dedicado à análise dos ouvidores sobre o atendimento via e-mail, o discurso dos mesmos volta a ressaltar a importância das agências e sua

²⁰¹ O tempo médio do diálogo entre usuário e atendente é de 180 segundos (3 minutos)

²⁰² O endereço eletrônico era usuários@anatel.gov.br

responsabilização pública, registrando que “o órgão regulador é um balcão público das demandas sociais, de característica eminentemente republicana” (ANATEL, 2002, p.66).

A Assessoria de Relações com os Usuários (ARU) é preocupação recorrente por parte da Ouvidoria. Em função dessa assessoria ter adquirido significativa importância na estrutura organizacional da Anatel para se tornar uma efetiva fonte de comunicação com o cidadão, os aspectos e as peculiaridades de sua respectiva forma de atuação ganham destaque na avaliação dos ouvidores. Com a criação do Procedimento-Geral de Atendimento a Cliente²⁰³, quando foram estabelecidos os padrões para o recebimento, análise e controle das solicitações dos usuários, nem todas as demandas dos cidadãos reclamantes, em grande parte diversificadas, se adequaram aos padrões estabelecidos²⁰⁴. Neste caso, essas demandas são encaminhadas para outras áreas da Anatel, como superintendências e escritórios regionais e justamente nessa tramitação interna é que surgem os problemas, pois a demora por uma resposta, por parte do usuário, é significativa. Temas ausentes da regulamentação ficam praticamente sem respostas. Muitas vezes o problema se verifica na origem, ou seja, na dificuldade do atendente em classificar corretamente o tipo de demanda, pois, em muitos casos, isso depende da interpretação subjetiva do funcionário terceirizado a partir do contato com o usuário.

²⁰³ O Procedimento-Geral de Atendimento a Cliente foi criado em fevereiro de 2000

²⁰⁴ Os tipos padrões de classificação envolvem categorias como Reclamação, Pedido de Informação, Denúncia, Sugestão etc.

Quando pedidos são repassados para outras áreas da Anatel, há pouca integração interinstitucional para que se “trabalhe de forma sistêmica e organizada a demanda do usuário” (ANATEL, 2002, p.69).

Uma outra e original forma de interação da Agência com o cidadão tem como foco a Sala do Cidadão, espaço físico, localizado nos escritórios regionais e nas unidades operacionais da Anatel, tendo como objetivo interagir diretamente e de forma personalizada com o usuário. Embora considerada uma boa iniciativa, os ouvidores apontam algumas dificuldades para que o serviço alcance seu objetivo de forma mais abrangente. Entre essas dificuldades o Relatório aponta a inexpressiva divulgação para o público em geral dessa modalidade de atendimento, as dificuldades para o acesso para a maioria da população, notadamente os segmentos de baixa renda²⁰⁵, e a localização das salas apenas em capitais do país.

Entre as sugestões encontradas no Relatório da Ouvidoria, fica flagrante a necessidade em se alterar o *status* organizacional da Assessoria de Relações com os Usuário, divisão da Anatel que surge, em diversas partes do documento, como um gargalo na relação Anatel e cidadão-usuário. O nível hierárquico da ARU deveria ser outro, sinalizando para um *upgrade* que a equipare às atividades da regulação técnica, estruturalmente melhores definidas no organograma da Agência. Entendem os ouvidores que, desta forma, externamente, o processo de relacionamento com os usuários poderia ser melhorado e, internamente, os níveis de comunicação com outras áreas da Anatel poderiam se tornar mais fluidos.

²⁰⁵ O relatório não esclarece as razões dessas dificuldades.

Cidadania e controle social são novamente registrados no Relatório como algo essencial ao agente regulador a partir dessa reestruturação interna envolvendo as atividades da ARU.

Consolidaria, sob outra perspectiva, o diálogo com o cidadão que demanda a Anatel, imprimindo mais efetividade na assunção de suas responsabilidades e integrando, na prática, a cidadania ao controle social, por meio do acompanhamento mais direto das reclamações deduzidas na Agência, sobretudo em suas dimensões participativa e reivindicatória. (ANATEL, 2002, p.71)

A preocupação com a integração entre Anatel e a sociedade permeia grande parte do Relatório e, em alguns momentos, ressalta que essa integração deveria ir além dos mecanismos legais e institucionalmente previstos como os comitês, audiências e consultas públicas, “cumprindo a agência a sua tarefa republicana de promover e de estimular a interlocução viva com a comunidade, sem que, com isso, perca a racionalidade regulatória” (ANATEL, 2002, p.72).

Objetivando incrementar a eficácia da Agência, são sugeridas algumas ações pontuais, como buscar uma maior integração com o Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC) do Ministério da Justiça e coordenação com os Procons estaduais. Ainda com relação à dinâmica interna da Anatel, o Relatório percebe uma lógica procedimental muito forte, o que faz o órgão perder flexibilidade e agilidade no atendimento do usuário.

O Conselho Diretor, por sua vez, concentra o poder decisório de todas as ações da Anatel. A estrutura da Agência, extremamente hierarquizada, segundo o Relatório, cria mais dificuldades em função do distanciamento funcional com as demais unidades setoriais. As diretrizes, emanadas exclusivamente desse Conselho, fazem com que todas as outras unidades sintam uma dependência acentuada com relação às

decisões que precisam, necessariamente, ter origem nessa instância superior. Inexistindo autonomia decisória, os impasses burocráticos se fazem presentes, pois não permitem que outras unidades da Anatel tomem decisões mais ágeis em benefício do usuário. Embora haja um discurso da Anatel em torno de sua agilidade operacional, a prática administrativa, segundo a ouvidoria, não corresponde à mensagem institucional.

Os escritórios regionais foram criados para atuarem de forma fiscalizatória. No entanto, houve uma disfunção em suas práticas e os mesmos atuam desempenhando atribuições outras, notadamente como postos avançados das atividades da Agência (ANATEL, 2002, p.85). Como a estrutura da Anatel centraliza as decisões no Conselho Diretivo, os escritórios praticamente não dispõem de agilidade para equacionar as demandas que se apresentam.

A sanção, peça fundamental na ação fiscalizadora, é definida no Regimento Interno da Agência²⁰⁶, porém inexistente, segundo os ouvidores, um regulamento específico de aplicações de sanções, comprometendo a eficácia punitiva. O relatório é rigoroso em sua avaliação, pois embora reconhecendo a complexidade em elaborar padrões sancionatórios, em virtude da diversidade das condutas infracionais, a Anatel, “decorridos cinco anos de sua existência e de seu funcionamento, já poderia ter estabelecido os parâmetros de aplicação sancionatória”(id., p. 870).

O Relatório chega ao seu final com ênfase à necessidade de uma descentralização decisória, pois a estrutura organizacional, tal como se apresenta, impede o órgão de “adotar posturas mais ágeis e pró-ativas diante do dinamismo e das peculiaridades do mercado regulado” (ANATEL, 2000, p. 98).

²⁰⁶ Resolução 270/01.

Um outro relatório da Ouvidoria da Anatel, o terceiro de uma série de quatro, curioso material que estaremos analisando com bastante cuidado nas próximas páginas, refere-se ao primeiro semestre de 2003²⁰⁷. Encontramos, não só na introdução, citações de Guimarães Rosa, Roland Barthes e até mesmo Shakespeare, demonstrando cuidado por parte do Ouvidor e, por quê não, alguma sensibilidade em lidar com o tema da responsabilização pública. Há igualmente uma evidente preocupação em relativizar a contribuição do documento frente aos desafios da própria Agência e observar os limites do próprio Relatório.

Sem qualquer intenção de proselitismo maniqueísta, este Relatório não cuida de ser uma elegia ou um cântico de louvor ao órgão regulador, ainda que sejam reconhecidos diversos pontos favoráveis em seu agir. Mas, essa é uma estória não prevista no dispositivo legal que embasa a atuação da Ouvidoria (...).O presente trabalho busca contribuir para a consecução para a construção do princípio constitucional da eficiência, ainda que, em seu sentido estrito, expresse apenas um olhar em movimento sobre o órgão regulador, destituído do sentimento monocromático da plena verdade e da auto-suficiência (...). São apresentadas pretensas contribuições à complexa e constante necessidade de aperfeiçoamento da Agência, que não se encontra a salvo dela própria, porque personagem da esfera pública e democrática. Ao longo da narrativa, são abordados pontos como a insuficiência prática do Instituto da Ouvidoria no modelo normativo da Lei Geral de Telecomunicações, a recorrente dificuldade de se exercer o controle social, o sistema de relações onde a Agência se encontra e, principalmente, o agir regulatório no serviço de telefonia fixa comutada, dado o seu impacto para a massa de cidadãos consumidores (ANATEL, 2003, p. 5).

Uma vez mais, o texto surpreende com ambigüidades flagrantes, notadamente a incerteza na eficácia das propostas sugeridas, pois “pretensas contribuições” sinalizam um distanciamento provável entre o que foi efetivamente sugerido, e a possibilidade da Agência adequar-se a uma situação supostamente idealizada. No que diz respeito ao controle social, uma de nossas maiores preocupações, o texto traduz algumas

²⁰⁷ Como observamos anteriormente, a Ouvidoria da Agência Nacional de Telecomunicações elabora relatórios semestrais de acordo com o parágrafo único do artigo 45 da Lei Geral de Telecomunicações. A ouvidoria, neste momento, estava sendo coordenada por Fernando Antônio Fagundes Reis.

dificuldades em que a cidadania seja exercida. O fato da Agência não se encontrar “a salvo dela própria” e a própria Ouvidoria demonstrar “insuficiência prática” não deixam margem às dúvidas sobre o desenho inacabado do marco regulatório no Brasil. As agências formam um conjunto de atores cujo papel ainda está em construção e “as recorrentes dificuldades de se exercer o controle social” demonstram essa instabilidade ou indefinições em termos de *accountability*.

Isto não invalida o trabalho da Ouvidoria na Anatel. A sinceridade como os problemas são identificados e a disponibilidade pública de acesso a documentos do gênero é digna de registro. Não deixa de ser, apesar dos receios demonstrados, uma efetiva demonstração de controle social, apesar das limitações ressaltadas.

O documento inova ao fazer uma auto-crítica sobre a insuficiência institucional da Ouvidoria anterior à crítica sobre a *performance* da Agência, ressaltando que, em termos funcionais, compete à mesma unicamente encaminhar as reclamações para os diversos setores da Anatel, não exercendo poder para equacionar os problemas demandados individualmente pelo usuário dos serviços de telefonia.

No período coberto pelo relatório, a Ouvidoria registrou 2.115 e-mails²⁰⁸ com reclamações diversas. Nem todos os reclamantes ficaram satisfeitos com o encaminhamento de suas demandas. Duas foram as justificativas apresentadas por essas dificuldades. O quadro reduzido do órgão é apresentado como um obstáculo ao monitoramento de todas as reclamações a partir do momento em que são encaminhadas aos setores competentes. A outra explicação, mais grave, identifica “resistências difusas

²⁰⁸ Cf. ANATEL (2003).

crystalizadas nos órgãos internos da Agência” (ANATEL, 2003, p.8), o que pode significar graves prejuízos ao usuário.

Ao justificar a não existência legal de instrumentos que proporcionassem a mediação e a verificação da pertinência das reclamações e denúncias, o Relatório percebe a quebra de expectativas e diversos cidadãos²⁰⁹ que procuram a Ouvidoria na busca de soluções.

A sinceridade expressa no Relatório da Ouvidoria da Anatel uma vez outra se faz presente ao analisar de forma direta as limitações de suas ações.

Essa tímida ferramenta de gestão conspira contra as expectativas do cidadão ou das empresas que procuram este órgão na esperança de encontrar solução para seus problemas, na medida em que a Ouvidoria não dispõe de instrumentos claros e bem definidos para viabilizar uma atuação sob perspectiva resolutiva (ANATEL, 2003, p.8).

Há uma nítida sobreposição de responsabilidades entre a Ouvidoria e a central de atendimentos²¹⁰, setor componente da estrutura organizacional da Anatel. As críticas da Ouvidoria relacionadas a essa unidade ressaltam as “fortes limitações funcionais e procedimentais, próprias do viés tecnocrático, a despeito do abnegado esforço de seus colaboradores” (ANATEL, 2003, p.8).

A Ouvidoria analisa, com significativa sensibilidade, uma das principais vulnerabilidades das agências, o chamado déficit democrático das mesmas, conforme

²⁰⁹ Utilizamos ocasionalmente o termo cidadão em substituição ao de usuário para não descaracterizar os aspectos inerentes ao exercício efetivo de cidadania. Entendemos que os serviços públicos, embora privatizados, permanecem essenciais.

²¹⁰ O setor denomina-se Assessoria de Relações com os Usuários, vinculado às unidades gerenciais da ANATEL.

analisamos em capítulos anteriores.²¹¹ O Relatório não poupa a dificuldade a visão tecnocrática e corporativista da Agência.

O senso do dever nos impõe registrar, mais uma vez, que, na Agência, se há salutar preocupação quanto à garantia do equilíbrio econômico financeiro dos contratos, existe uma visível dificuldade de incorporação do ethos e da vivência do cidadão na execução do marco regulatório. Com isso, a Agência se encontra, em boa medida, inoculada de forma atávica por uma compreensão tecnocrática-corporativa do processo social. Lidar com o usuário diretamente é a sua grande tragédia grega e o aparelhamento estratégico para exercer o devido e inafastável papel fiscalizador, o seu acentuado entrave (...). Nesse contexto, afastados preconceitos e ressentimentos, torna-se imperativo ético-político assumir-se verdadeiramente funções de controle e de participação no interior do órgão regulador, a fim de que se inaugure outra forma de relacionamento com a sociedade. Assim, poderemos buscar respostas mais ágeis e eficazes às reclamações do cidadão, além de fortalecer o direito concorrencial, bases para a prestação de serviços adequados (ANATEL, 2003, p.9).

Antes de iniciar o relato das atividades desenvolvidas pela Ouvidoria, esses questionamentos antecipam as dificuldades encontradas pelo órgão ao tentar desempenhar suas funções em sintonia com os interesses públicos. Em determinado momento, o(s) autor(es) do texto sugerem uma alteração substancial da Ouvidoria, para que a mesma possa se “firmar como instância apropriada para o atendimento e o acompanhamento de parte das demandas que chegam à Agência” (...) e que a mesma não se transforme numa simples “voyeur do jogo regulatório” (ANATEL, 2003, p.9). O apelo por mudanças é explícito e chega a solicitar o aperfeiçoamento dos instrumentos de acompanhamento da Ouvidoria.

O relato é carregado de expressões cuja essência demonstram singular impotência frente aos desafios impostos pelo ideal da responsabilidade pública. Os

²¹¹ A obra de Melo (2001) é destaque no que diz respeito ao suposto déficit democrático das agências de regulação no Brasil.

ouvidores, ou a equipe da ouvidoria se dizem presentes, no desempenho de suas atribuições como “protagonistas ou como **espectadores** (grifo nosso), em diversos acontecimentos” (ANATEL, 2003, p.10).

Em cada capítulo do relatório, há citações de autores como Albert Camus, Guimarães Rosa, entre outros, proporcionando ao texto uma dimensão reflexiva e passando ao leitor uma atmosfera de angústia, de lamento ou mesmo uma perspectiva de denúncia frente às dificuldades encontradas.²¹²

Esse aspecto do papel fiscalizador, e as deficiências diagnosticadas pelos ouvidores, foi percebido por analistas mais atentos apontando causas outras, principalmente vinculadas ao corte do orçamento das agências de regulação por parte do Governo Federal. Segundo Azevedo e Nogueira (2003),

A Anatel, a Aneel e a ANP, só para citar as três mais importantes, estão sem nenhuma capacidade de executar seu trabalho de fiscalização. A Aneel, por exemplo, estava, no fim de fevereiro, com os serviços de fiscalização completamente paralisados. Os números da agência falam por si mesmos. Do orçamento de R\$ 200 milhões, aprovado no Congresso, R\$ 40 milhões foram logo “separados” para a reserva de contingência. Dos R\$ 160 milhões restantes, os ministérios do Planejamento e da Fazenda contingenciaram 60%. Para vegetar, pagar salários e fazer as audiências públicas das revisões tarifárias das empresas, restaram menos de R\$ 70 milhões. Parece muito? É uma miséria!

Além dessas dificuldades orçamentárias, não mencionadas no relatório dos ouvidores, o dilema das agências é ressaltado, justamente pela ambigüidade das mesmas, ao mesmo tempo exercendo

o papel de poder concedente e, também, o de órgão regulador, confundidos na mesma pessoa de direito, o que, sob certos aspectos,

²¹² As citações de Guimarães Rosa (“Narrar é resistir”) e Albert Camus (“Fui posto a meio caminho entre a miséria e o sol”), por exemplo, são emblemáticas e dificilmente não sensibilizam o leitor.

compromete a sua conceituação substantiva de ente administrativo incumbido de equilibrar os interesses envolvidos na prestação dos serviços públicos, exercendo sua regulação e fiscalização (ANATEL, 2003, p.17).

Nada mais esclarecedor do que observar, a partir de uma análise interna, considerando os ouvidores como técnicos que vivenciam o cotidiano da organização, o grande dilema “existencial” das agências, ser, ao mesmo tempo, concedente e executora da política setorial. Como representante do Poder Público e sujeito das concessões, as agências se tornam prisioneiras de um impasse operacional sem precedentes. O relatório da Ouvidoria, em diversos momentos, concorda com as principais teses do Governo Federal, em suas primeiras críticas ao marco regulatório brasileiro.

A imagem das agências, e esta é uma percepção de seus maiores críticos, parece estar sempre vinculada à possibilidade de ser “capturada” por interesses privados, e os reajustes tarifários, a cada momento de alteração, fragilizam sobremaneira ainda mais a face visível desses atores.

Os reajustes, em particular, são ressaltados como um momento delicado para a imagem das agências de regulação, fomentando desgastes inevitáveis perante a sociedade.

Por força disso e não podendo fugir de sua vinculação com o contexto sócio-político onde todas as instituições estão submetidas, a Agência vive, atualmente, a cada reajuste tarifário, o trauma de ficar localizada de forma mais visível na linha de frente do questionamento social. Cultua-se, assim, a impressão equivocada e precipitada de guardião dos interesses privados, o que fomenta um sentimento de ilegitimidade perante o imaginário coletivo, agravado por sua tenra idade (ANATEL, 2003, p.18).

Singela e espontânea percepção que reflete a já comentada ambivalência 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 traduz-se, 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 sistema 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, ainda segundo os autores, sempre obtiveram destaque na concepção das agências, embora não tenha havido uma ação afirmativa em desenvolver com nitidez esses parâmetros e que esses balizamentos 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 ações das mesmas ainda carecem de evidente aperfeiçoamento, como estamos a observar no relatório dos ouvidores da Anatel.

Embora as agências apresentem “tenra idade”, como o Relatório Semestral assinala, as mesmas parecem demonstrar, paradoxalmente, procedimentos administrativos pouco flexíveis e, surpreendentemente, pelo menos no caso da Anatel, componentes culturais voltados à rigidez organizacional.

As mudanças de paradigma da cultura incrustada no interior da Agência, orientada pelo formalismo e pelo ritualismo das regras, constitui o nó górdio de sua reorganização. Sob certo enfoque teórico, o quadro que identificamos no órgão regulador é ainda fortemente tecnocrático e burocrático (ANATEL, 2003, p. 19)

O mais curioso na análise do relatório não reside exatamente nas diversas sinalizações sobre os problemas encontrados ou a necessidade de correções pontuais. O documento aponta, independente de registrar a ênfase numa suposta e precoce

burocratização²¹³ da Anatel, a necessidade maior e emergencial de reorganização da própria Agência, demonstrando serem insuficientes as ações nitidamente corretivas, consideradas inócuas frente ao desafio de se repensar as práticas institucionais em seu conjunto.

Há um outro significativo registro dos ouvidores que demonstra e fundamenta com igual sinceridade o déficit democrático da Anatel, quando faz menções às sugestões relativas ao relatório do semestre anterior²¹⁴ para que se aperfeiçoassem formas de controle social. Segundo o documento foram poucos os avanços nesse sentido, “conservando-se forte absenteísmo da participação da sociedade no acompanhamento dos processos decisórios internos” (ANATEL, 2003, p.21).

Boschi e Lima (2002, p.237-243) privilegiaram as audiências públicas no Congresso Nacional com as formas mais freqüentes de controle social efetivamente exercidas, neste caso, pelo Poder Legislativo, mas identificaram um reduzido número de audiências envolvendo as agências reguladoras Anatel, Aneel e Anp.²¹⁵ O número de sessões na Câmara dos Deputados foi mais significativo que no Senado Federal, com a Anatel liderando o ranking de audiências entre essas agências.²¹⁶

Segundo o relatório dos ouvidores da Anatel, o processo de audiência pública foi acionado em dois momentos, o primeiro na discussão da prorrogação dos contratos

²¹³ Adotamos a expressão não no sentido *weberiano* do conceito, mas de forma pejorativa, utilizada pelo senso comum, tentando ser fiel ao teor e mensagem do texto elaborado pelos autores do Relatório Semestral, da Ouvidoria da Anatel.

²¹⁴ Relatório Semestral da Ouvidoria da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel envolvendo o 2º semestre de 2002.

²¹⁵ A pesquisa dos autores abrange o período 1999-2002.

²¹⁶ Foram 11 (onze) as audiências no Senado, sendo 8 (oito) relativas à Anatel. Na Câmara dos Deputados, o número chegou a 48 (quarenta e oito), sendo 23 (vinte e três) envolvendo a Anatel. Para melhores detalhes ver Boschi e Lima (2002, p. 238-239).

de gestão e num segundo momento, na discussão sobre a nova regulamentação de acesso pela Internet, sendo estas últimas solicitadas pela própria Ouvidoria, o que ocasionou inclusive o adiamento da regulamentação sobre a matéria.

As audiências são igualmente valorizadas pelos ouvidores da Anatel, pois minimizaria os efeitos do déficit democrático das agências.

A propósito, não se pode esquecer que no triângulo regulatório vigora a assimetria das informações, onde os agentes privados, naturalmente, pela proximidade com o órgão público (poder concedente), dispõem de mais dados e maior capacidade para utilizá-los em seu proveito. Os usuários, por sua vez, praticamente só comparecem na hora de pagar a conta ou de reclamar, situando-se a metros de distância do processo decisório do órgão regulador, algo compreensível nas organizações tradicionais, de perfil mais burocrático (ANATEL, 2003, p.22).

Embora a Anatel tenha sido, entre as principais agências, a recordista em realizações de audiências, os auditores se ressentem de uma “pitada de sal às consultas públicas realizadas pela Agência (...), pois há uma baixa interatividade com os setores que apresentam contribuições” (ANATEL, 2003, p.23). O foco de todo o problema residiria, em grande parte, na ausência de explicações, por parte da Agência, aos interessados, notadamente quando as considerações destes não são acolhidas.

Os ouvidores sugerem, para superar tal dificuldade, que a Agência, ao término da audiência pública, ainda “antes de encaminhar os documentos consolidados para o arquivo da Biblioteca, respondesse às considerações produzidas pelo público, deixando para editar, posteriormente, a resolução” (ANATEL, 2003, p.23). Mas as propostas vão além deste ponto.

Assim, fica a sugestão para que se convoquem audiências públicas para debater e encaminhar a solução de problemas específicos, com a participação direta da comunidade interessada na resolução dos conflitos

relacionados às queixas recorrentes de má prestação dos serviços de telecomunicações (ANATEL, 2003, p.24).

A audiência deveria, nesse sentido, ampliar seu alcance, com a participação de outros grupos sociais, minimizando os aspectos meramente formais ao tratar unicamente de procedimentos quanto ao descumprimento de obrigações contratuais. A originalidade da sugestão reside no fato de convocar audiências com o objetivo de se antecipar a problemas futuros, equacionando-os antes que possam emergir.

As audiências públicas, tais como se apresentam, são insatisfatórias do ponto de vista do controle social, pois tratam-se de

mecanismos meramente informativos e consultivos das políticas do órgão e de coleta de subsídios e de informações relevantes, oferecidas pelos particulares interessados. Não se trata, portanto, de outorga de poderes de decisão, que garantiriam a efetiva participação popular no controle das atividades públicas (ANATEL, 2003, p.25).

Há, na estrutura organizacional da Anatel, comitês que poderiam assumir maiores responsabilidades e atuar em sintonia com os interesses públicos, que seriam o Comitê de Defesa do Usuário e o Comitê de Universalização dos Serviços de Telecomunicações. A atuação dos dois comitês, de acordo com o relatório de ouvidores, deixa a desejar. Poderiam traduzir em ações um dos grandes objetivos das agências, desde que essas foram criadas que, seria tornar mais fluidos os canais de comunicação entre a agência reguladora e o cidadão, usuário dos serviços prestados pelos setores de telefonia, energia elétrica etc.

Os ouvidores da Anatel entendem que revigorar essas duas instâncias poderia significar uma alternativa a uma perspectiva meramente tecnocrática.

A edificação de espaços democráticos no interior da Agência, propiciando à autoridade reguladora um relacionamento direto e dinâmico com setores representativos da sociedade, compartilhando valores e equilibrando a ênfase econômica de mercado (muito presente no órgão) com a vivência dos usuários-consumidores em sua vulnerabilidade perante os agentes privados (ANATEL, 2003, p.26).

Afinal, o que significa controle social, ou melhor, participação efetiva da sociedade nos rumos, decisões e ações das agências? “Na Anatel, fica a impressão de que o discurso retórico-normativo diz ‘sim’ à participação, mas os fatos, com frequência, dizem ‘não’” (ANATEL, 2003, p.27).

Essa preocupação com a pouca flexibilidade das agências no relacionamento com a sociedade e a emergência, apesar do pouco tempo de existência das mesmas, de uma cultura tecnocrática e pouco sensível às demandas do cidadão-usuário, bem como o embrião de um possível novo corporativismo, foi analisada por Boschi e Lima (2002, p.247).

O atendimento ao cidadão-usuário, no caso da Anatel realiza-se num setor específico para tal fim²¹⁷, que é, segundo a Ouvidoria do órgão regulador, deficiente aos objetivos a que se propõe, pois não há um procedimento que efetivamente equacione os problemas identificados pelo usuário.

São candentes as reclamações que chegam à Ouvidoria a respeito da sistemática adotada pela agência, em que pese o esforço dos

²¹⁷ Como observamos anteriormente, na Anatel, as reclamações são encaminhadas para uma central de atendimento, denominada Assessoria de Relações com o Usuário (ARU).

colaboradores da ARU, todos dotados de consciente espírito público. Identifica-se, entretanto, que o problema não se encontra na gestão do serviço propriamente dita, mas na essência da metodologia empregada, tendo em vista a insistência em se tratar todos os casos que chegam à ANATEL de forma casuística e pontual, sem que o órgão regulador se encontre estruturado para tal e sem que isso contribua para a correção dos processos internos que a reclamação está desencadeando (ANATEL, 2003, p.28).

Difícil não perceber, a partir da leitura cuidadosa do relatório da Ouvidoria, uma frustração dos técnicos do setor em não obter respostas sobre a ineficiência da Agência em relacionar-se com a sociedade e resolver, de forma efetiva, as demandas oriundas dos cidadãos-usuários.

O quarto e último relatório publicado e divulgado pela Ouvidoria da Anatel, seguindo um padrão dos anteriores, faz ênfase, em suas primeiras páginas à necessidade de um controle social sobre a atuação da Agência, resgatando a “dimensão humanística do processo econômico-tecnológico sob regulação” (ANATEL, 2004, p.6). Na parte introdutória do Relatório, há citações de José Saramago, Karl Marx, Jürgen Habermas e Gustavo Corção, este último para ressaltar os perigos inebriantes da técnica, lembrança oportuna para uma Agência cujo perfil, como observamos anteriormente, tem sido essencialmente técnico na avaliação de sua função reguladora. Algumas outras frases chamam a atenção para o registro das dificuldades do órgão regulador em atuar numa economia de mercado, antecipando cenários em que os ouvidores delimitam seu campo de atuação ressaltando o caráter sensível de suas próprias observações, como um escudo protetor sobre as ambigüidades da Agência. Embora o papel da Ouvidoria seja justamente colocar-se à margem das ações cotidianas, uma possível superioridade ética parece prevalecer em algumas observações, como se os ouvidores estivessem acima das contradições e carências da ação regulatória. A perspectiva crítica muitas vezes é

pretensiosa. Ao afirmar que, “num mundo triunfante do mercado, nunca é ocioso lembrar que a economia, a técnica, o desenvolvimento tecnológico, devem subordinar-se aos imperativos da dignidade da pessoa humana” (ANATEL, 2004, p.6), o Relatório adquire um discurso correto, porém, não deixa de parecer algo artificial ou completamente desassociado de uma realidade mais dura, inflexível. É como se houvesse uma mensagem implícita dos ouvidores, ressaltando a independência de seu trabalho e uma postura ética acima do jogo de poder, de interesses que envolvem o setor de telecomunicações. Até mesmo quando os ouvidores se justificam, a mensagem implícita permanece. Isto fica uma vez mais flagrante quando lemos que o relatório “não se apresenta como atividade complacente, inserida em uma **pretensa ordem de iluminados** [grifo nosso]” (ANATEL, 2004, p.6).

Independente dessas observações, os relatórios da Ouvidoria proporcionam sim um grande avanço no sentido de apontar as carências e ineficácias do órgão regulador, apresentando efetivos subsídios para o marco regulatório e o estabelecimento de formas originais de controle social.

O “vazio constitutivo reinante na Agência em relação à institucionalização de um espaço público aberto à participação social” (id., p. 10) é uma preocupação recorrente e fundamental que permeia todos os relatórios da Ouvidoria. O discurso, uma vez mais, é correto, do ponto de vista sociológico:

A Agência engasga-se para se converter em espaço eminentemente público, revelando insuficiente dedicação para exercitar os mecanismos de controle social. Falta-lhe o senso da alteridade em reconhecer no usuário dos serviços de telecomunicações o “outro”, o que pressupõe o estabelecimento da confluência de um “conhecer” e de um “conviver”. Contribui, assim, para preservar a sensação de que o ambiente regulatório, sob o prisma da cidadania e das entidades civis, é uma equação sem

homogeneidade, que solicita a presença mais forte da sociedade (ANATEL, 2004, p.11).

O Relatório apresenta ainda críticas mais ácidas, pois a Agência “**insiste** [grifo nosso] em não se dimensionar organizacionalmente para o encontro com o cidadão demandador dos serviços de telecomunicações” (ANATEL, 2004, p.11) e que a sociedade ainda estaria por aguardar o estabelecimento de um canal de interlocução com a Anatel. O final de um parágrafo faz alusão a uma peça teatral, afirmando que a sociedade espera “Godot”.

Este último relatório contempla com destaque os diversos problemas ocorridos com o Serviço Móvel Pessoal (SMP) , substituto do Serviço Móvel Celular (SMC). A preocupação procede, pois ao se pensar a universalização dos serviços de telecomunicações por meio da rede fixa, ou seja, do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC), o que observamos foi a surpreendente aprovação, pela população brasileira, do SMP, ultrapassando em números de habilitação, a telefonia fixa.²¹⁸ Cabe ressaltar que a maior parte dos planos reside nos chamados “pré-pagos”, mais acessíveis às camadas de baixa renda.²¹⁹

De qualquer forma, esse crescimento exagerado causou, conseqüentemente, uma falta de estrutura adequada, por parte das operadoras, em garantir a qualidade dos serviços prestados. A falta de informação, por parte das operadoras, foi o alvo das críticas dos

²¹⁸ O ano de 2003 encerrou com a soma de 46.373,3 mil acessos móveis instalados, acima de qualquer previsão. A densidade, número de acessos por 100 habitantes corresponde, em todo o País, a 26,2%. No Distrito Federal esse índice chega à impressionantes 72,02% (Cf. ANATEL, 2004, p.22).

²¹⁹ Os gastos com os cartões dos telefones “pré-pagos” é mínimo, ficando na faixa de R\$ 3,00 a R\$ 6,00 de créditos mensais, caracterizando este consumidor como apenas receptor de chamadas (Cf. ANATEL, 2004, p.23).

ouvidores, ressaltando que a Anatel pouco fez para equacionar as demandas dos usuários.²²⁰

A quantidade de reclamações sobre os telefones móveis em operação, portanto, assume significativo percentual a partir da popularização desses serviços, mas não excede ainda as reclamações relacionadas à telefonia fixa.²²¹

Ainda sobre as possíveis sanções, objeto de análise de outros relatórios da Ouvidoria, as operadoras quando pressionadas, ou quando ocorrem as sanções, acionam ao Poder Judiciário, recorrendo com argumentos em defesa de seus atos, prolongando ainda mais o equacionamento das demandas da sociedade. E mesmo que as multas sejam efetivamente aplicadas, não há garantias que os problemas identificados sejam solucionados.

Problemas de registros e acompanhamentos foram igualmente registrados. Muitos usuários encaminham correspondência eletrônica afirmando que a reclamação encontra registro na Anatel como algo solucionado, mas que o problema permanece.

A expansão da telefonia móvel apresenta inédita polêmica, pois estaria apresentando poluição eletromagnética e incidindo sobre a saúde pública e o ambiente. A instalação de inúmeras antenas de telefonia celular estaria proporcionando à exposição humana a campos magnéticos acima do aceitável. O relatório ressalta inclusive que tal tema foi discutido no 3º Fórum Social Mundial, realizado em Porto Alegre em 2003. Municípios, através de seus governos locais, e setores organizados da sociedade apresentam seguidas reclamações sobre

²²⁰ As grandes reclamações dos usuários do Serviço Móvel Pessoal (SMP) residiram nas tarifas cobradas quando os mesmos estão em viagem, fora de suas respectivas áreas ou estações móveis, pois, neste caso, o usuário é duplamente onerado, com uma sobretarifa denominada Adicional por Chamada (AD) (Cf. ANATEL, 2004, p. 23-24).

²²¹ A Central de Atendimento da Anatel acusa 77,01% das reclamações referentes ao STFC, 13,14% ao SMP e 5,14% ao SMC, em um universo de 417.238 demandas em 2003 (Cf. ANATEL, 2004, p.25).

esse aumento de antenas. Paradoxalmente, a Anatel recebe número significativo de queixas sobre a falta de cobertura para o serviço móvel de telefonia, o que só poderá ser equacionado com um número maior de antenas de telefonia, danosas ao ambiente.

O Relatório é encerrado com a informação de que entre os meses de agosto e dezembro, a Ouvidoria recebeu 1.139 e-mails.

3.4 – Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços de Telecomunicações

Os relatórios da Ouvidoria, como registramos anteriormente, apontam a ineficácia do Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços de Telecomunicações, uma estrutura que poderia apresentar melhores resultados e condições apropriadas de controle social. O Comitê foi criado em 1999 e a primeira reunião contou com o Presidente da Agência²²², ressaltando a responsabilidade da Anatel em melhor atender o usuário dos serviços de telefonia.

A intenção dessa primeira reunião foi estabelecer critérios de atuação para o Comitê²²³, distribuindo suas funções em dois ramos distintos, no caso o ramo institucional, quando a Agência deveria estabelecer inter-relações com outros organismos que atuam na defesa do consumidor e o ramo operacional, em que buscaria propostas para melhoria de atuação da própria Agência no atendimento ao usuário.²²⁴

²²² O Presidente da Anatel em outubro de 1999, data da 1ª Reunião do Comitê, era Renato Navarro Guerreiro. O Regimento Interno do Comitê foi aprovado em 26.fev.1999.

²²³ Para melhores detalhes sobre as atribuições do Comitê, ver Regimento Interno do Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços de Telecomunicações no sítio www.anatel.gov.br

²²⁴ Informações disponíveis no sítio www.anatel.gov.br e extraídas em 26.mai.2004 – ver Atas das Reuniões do Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços de Telecomunicações.

Em seu Regimento Interno, as principais atribuições do Comitê²²⁵ registram o assessoramento ao Conselho Diretor da Anatel no controle, prevenção e repressão das infrações dos direitos dos usuários de Serviços de Telecomunicações, elaboração de metodologia para avaliação do grau de atendimento aos direitos dos usuários e ainda, entre outras atividades, opinar sobre as deliberações da Agência a partir do ponto de vista da defesa dos interesses do usuário, propor recomendações a respeito do estabelecimento de restrições, limites ou condições a empresas ou grupos empresariais, visando preservar os interesses dos usuários bem como propor também ao Conselho Diretor da Anatel elaborar programas de conscientização ao público sobre seus respectivos direitos.

E foi com essas ambiciosas atribuições que o Comitê foi constituído, gerando expectativas para os cidadãos clientes e, como não poderia deixar de ser, em função da abrangência das propostas, não transformando em ações suas pretensiosas metas. Os relatórios da Ouvidoria acusaram a ineficiência do Comitê e as atas das reuniões, ao longo desses últimos anos demonstram os resultados e as limitações do Comitê.

No ano de criação do Comitê foram realizadas duas reuniões. A primeira, como já observamos, atendeu unicamente às necessidades de que os critérios de atuação ficassem esclarecidos para os membros do próprio Comitê. O segundo encontro apresentou propostas interessantes, como a intenção em realizar uma reunião pública

²²⁵ O Comitê é composto pelos seguintes membros: Conselheiro da Anatel (Presidente do Comitê), Chefe da Assessoria de Relações com os Usuários (Secretário do Comitê), Superintendente Executivo, membro da Procuradoria, membro da Superintendência de Serviços Públicos, membro da Superintendência de Serviços Privados, membro da Superintendência de serviços de Comunicação de Massa, representante do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (órgão da Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça), representante de Usuários do Serviço Telefônico Fixo, representante de Usuário de Serviços Móveis, representante de Usuários de outros Serviços de Telecomunicações e representante de Entidades de classe de Prestadoras de Serviços de Telecomunicações. O Comitê, internamente, está ligado ao Conselho Diretor da Anatel e tem como norma reunir-se trimestralmente.

para que a população do local do encontro (foi sugerida a cidade de Recife) pudesse apresentar suas preocupações e questionamentos sobre os serviços de telecomunicações e uma iniciativa piloto em distribuir nas escolas de ensino fundamental de Ribeirão Preto uma cartilha sobre “direitos do consumidor”. Embora tímidas, pelo alcance restrito das mesmas, essas propostas poderiam sinalizar para algo mais consistente, como a de tornar pública as ações do Comitê, bem como realizar um trabalho de conscientização de crianças do ensino básico para o exercício da cidadania.

A terceira reunião apresentou uma pauta mais consistente, apresentando o início das atividades do Serviço de Atendimento ao Cliente – SAC, a criação da Ouvidoria (com o cargo de Ombudsman), e parcerias com o Procon. Foi discutida na mesma reunião uma denúncia de uma prestadora de serviços contra a Embratel. A denúncia foi encaminhada à Superintendência de Serviços Públicos. Houve destaque ainda para informações sobre uma cartilha de direitos dos usuários e a conveniência da divulgação crescente, por parte das concessionárias, das tarifas de serviços, para que o consumidor conheça o preço cobrado por cada empresa e decida pelas melhores condições.

A sugestão da primeira reunião foi acolhida e a cidade de Recife (PE) foi a sede da quarta reunião do Comitê e a primeira com características públicas. Após os membros do Comitê visitarem diversas empresas de telecomunicações, a audiência pública aconteceu em um Centro de Convenções. Participaram da reunião cerca de 400 (quatrocentas) pessoas e 54 (cinquenta e quatro) manifestaram-se. A audiência foi gravada para que essas pessoas que demandaram questões pudessem obter o retorno informativo de suas respectivas questões.

A quinta reunião contou com algumas ausências e voltou a ser realizada em Brasília, sede da Anatel. E aqui encontramos algumas dúvidas sobre a eficácia do Comitê em equacionar os problemas encaminhados pelos cidadãos clientes. No 6º item da pauta, o Presidente do Comitê²²⁶ informou aos presentes que as reclamações apresentadas na Audiência Pública em Recife (PE), foram encaminhadas às empresas reclamadas. Tal como os relatórios da Ouvidoria bem assinalaram, a Anatel, embora se comprometa em monitorar o equacionamento dessas demandas, não é o Comitê, ou a própria Agência que “responde” ao cidadão. A responsabilidade fica ao encargo das concessionárias dos serviços de telecomunicações. E aqui fica a dúvida. Quais as garantias de que as empresas reclamadas efetivamente equacionarão os problemas e proporcionarão as satisfações necessárias aos reclamantes? Neste caso, as audiências públicas se transformam unicamente num espaço para que as reclamações sejam ouvidas, mas não garantias ou controle para que as mesmas sejam solucionadas. De qualquer forma, o Comitê obteve retorno de algumas empresas reclamadas, mas as informações contidas nas Atas trazem ambigüidades.

Com relação à avaliação das atividades realizadas na 4ª Reunião do Comitê ocorrida em Recife, o Sr. Presidente informou que as reclamações apresentadas durante a Audiência Pública foram encaminhadas às empresas reclamadas. Avaliando os retornos às solicitações dos usuários, tem-se que a Telemar resolveu todos os problemas pontuais e informou sobre prazos para atendimentos às demais solicitações. As 5 (cinco) solicitações apresentadas com respeito ao Serviço Móvel Celular foram todas atendidas (...).Observou-se que as empresas da região de Pernambuco se esforçaram por atender às reclamações apresentadas no âmbito da Audiência Pública, no entanto, **não foi possível, até o momento, perceber mudança empresarial na Telemar, motivo de grandes reclamações** [grifo nosso] (ANATEL, 2004).

²²⁶ O primeiro Presidente do Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços de Telecomunicações era o Conselheiro da Anatel, Luiz Francisco Tenório Perrone.

A ata ainda registra que a Anatel reuniu-se com a Telemar e pediu providências para melhorar o atendimento ao usuário. No entanto, não há um detalhamento de que providências seriam essas e como e quando precisariam ser equacionadas. Registrou-se ainda que, a partir da realização da Audiência Pública, o número de reclamações recebidas pelo *Call Center* da Anatel em Recife (PE) cresceu de maneira significativa, ocasionando expectativas por parte do cidadão-usuário.

De qualquer forma, não há registros do número exato de reclamações, a tipificação das mesmas e o percentual de problemas resolvidos. Afinal, na Audiência foram 54 (cinquenta e quatro) pessoas a se manifestarem e a presente Ata não faz menção às soluções, registrando apenas que a Telemar informou à Anatel sobre prazos para que as soluções se efetivem.

A 5ª reunião tratou ainda das estratégias futuras do Comitê, e as audiências públicas foram consideradas de extrema importância e a proposta é que esse tipo de reunião adquirisse novo significado incluindo outras áreas funcionais da Anatel. Ou seja, a responsabilidade e a coordenação das audiências públicas passariam a ter um caráter institucional e o Comitê passaria a acompanhar, como coadjuvante, as futuras reuniões. Foram citadas três cidades para sediarem então o próximo evento.

Um detalhe aparentemente menor poderia, no entanto, adquirir consistência. Pelo menos um dos membros²²⁷ presentes na reunião reforçou a necessidade do Comitê exercer fiscalização mais sistemática da Anatel frente às reclamações dos usuários.

²²⁷ A observação foi de Ivan Roberto Pena Pereira, representante da Superintendência de Comunicação de Massa.

Apesar do pouco destaque na Ata²²⁸, essa sinalização vai ao encontro de um dos aspectos mais ressaltados pela Ouvidoria da Agência.

Ao comitê foram repassadas informações de que a Universidade de São Paulo – USP e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul foram contratadas para desenvolver pesquisas sobre o índice de satisfação do usuário frente aos serviços de telecomunicações. A cartilha, citada em reunião anterior, também foi apresentada aos membros do comitê.

A sexta reunião foi aberta com a participação do Presidente do Comitê informando aos demais sobre a futura divulgação à imprensa do demonstrativo dos indicadores de qualidade dos serviços da telefonia fixa e adiantando que nem todos os indicadores são favoráveis e que inúmeros Procedimentos da Apuração do Descumprimento de Obrigações - PADOS foram abertos. Um importante acordo operacional com os Procon's estaduais foi anunciado, permitindo um intercâmbio de informação entre esses órgãos de defesa do consumidor e a Agência. Foi registrada também a realização de duas audiências públicas, promovidas pelas Assembléias Legislativas de Alagoas e de Goiás, para as quais a Anatel tinha sido convidada.

Interessante observar também, na Ata da 6ª Reunião do Conselho uma menção por um dos membros do Comitê²²⁹ sobre uma solicitação do Ministério Público à Câmara de Defesa do Consumidor de Ribeirão Preto, sob a coordenação desse mesmo ocupante de uma cadeira no Comitê, relacionada ao grande número de reclamações dos municípios daquela cidade a Anatel, principalmente ao processo de cobranças da

²²⁸ Nesta mesma reunião, coincidentemente, Júlio César Campos Silva, membro do Comitê, sugeriu que as próximas atas fossem mais detalhadas.

²²⁹ O membro do comitê chama-se Milton Scavazzini.

Embratel de contas atrasadas. Curiosamente, em apenas 6 (seis) reuniões do comitê, a cidade de Ribeirão Preto é citada três vezes. Nesta mesma reunião, o município foi sugerido, pelo mesmo membro do Comitê, para sediar a avaliação da próxima Audiência Pública. Interesses corporativos de membros do Comitê, aparentemente, parecem emergir, de forma explícita, nas reuniões.

Nesta mesma reunião discutiu-se o tempo ideal para o mandato dos membros do Comitê, com a proposta de manutenção dos atuais titulares por mais um ano e, a partir de então, a substituição anual de 1/3 do quadro com um mandato de 3 (três) anos para cada membro efetivo.

Foi sugerida a inclusão de mais um membro para o comitê e que o mesmo fosse “representante de minorias”, sem que critérios para essa representação fossem definidos. A decisão sobre este ponto ficou para a reunião seguinte.

Capítulo IV – Dilemas e cultura organizacional – os desafios da aprendizagem no âmbito da organização.

Este último capítulo tem como pretensão estabelecer algumas reflexões sobre as especificidades da Anatel enquanto organização em busca de uma identidade. Embora estejamos a refletir sobre a complexidade das mudanças ocorridas a partir da Reforma do Estado no Brasil, o neo-institucionalismo se apresenta como uma teoria de médio alcance, proporcionando as bases necessárias e seguras para uma análise mais cuidadosa sobre determinada organização, no caso a Anatel, mas sem nos deixar seduzir por reflexões teóricas mais ambiciosas, de explicar a existência das agências reguladoras num contexto mais amplo, em que interesses globais e a fragilização dos Estados nacionais estariam constituindo uma rede de conflitos e complexas articulações políticas.²³⁰

Indispensável, no entanto, refletirmos sobre o dilema de uma organização cujo papel encontra-se ainda indefinido. A análise das Atas do Conselho Consultivo e os relatórios da Ouvidoria da Anatel nos transmitiram tal sensação, a de completa carência de rumos, ou mesmo de uma identidade organizacional. A teoria das organizações, atualmente um mosaico de diferentes contribuições teóricas²³¹, talvez nos auxilie na tentativa de melhor decifrarmos o ambiente organizacional da Anatel.

A teoria da escolha racional, como analisamos anteriormente, parte do pressuposto de que o campo da política e o do mercado apresentam semelhanças. Ou seja, os políticos agem em busca da maximização de seus interesses, numa perspectiva

²³⁰ Para refletir sobre a crise e reforma do Estado num contexto mais amplo, ver Fiori (1995).

²³¹ Sobre a fragmentação e descontinuidade neste campo do conhecimento, ver Reed (1998).

essencialmente utilitarista. Nessa linha de raciocínio, as políticas públicas regulatórias seriam elaboradas por interesses que seriam forjados além das estruturas organizacionais das agências de regulação e, conseqüente, pouca atenção dedicariam às pessoas diretamente envolvidas no cotidiano de trabalho desses atores. Funcionários, técnicos, assessores especializados etc. estariam submissos aos interesses econômicos e políticos externos ao seu próprio trabalho e dificilmente poderiam interferir no processo tendo como premissa o interesse público.²³²

Mas esta é uma explicação que, embora tentadora, do ponto de vista crítico, deixa inequívocas lacunas. É reduzir o comportamento organizacional a uma única variável.

Embora esta variável seja importante e não desprezível, pois a política regulatória estaria, de certa maneira, moldada ou constituída a partir de acordo com grupos organizados vinculados ao capital nacional ou transnacional. Mas os interesses, sejam dos políticos envolvidos no desenho institucional das agências, sejam dos investidores privados, estariam envolvidos em um mesmo jogo, cuja única regra é a escolha individual com o objetivo de maximizar interesses. Mas seria apenas isso?

²³² Em junho de 2004, a mídia impressa, notadamente as revistas “Isto É”, “Veja” e o jornal “O Estado de S. Paulo” deram destaque a um escândalo sobre supostos subornos pagos a altos funcionários da ANP por distribuidores de combustível, envolvendo adulteração do produto, flagrados por uma fita que teve seu conteúdo divulgado. Esses altos funcionários (dois) foram afastados do cargo para que uma sindicância interna apurasse as supostas irregularidades. O jornal “O Estado de S. Paulo”, na edição dominical de 27.jun.2004 concedeu destaque aos incidentes em ampla reportagem de 3 (três) páginas, além da manchete de grande visibilidade. A reportagem registra que donos de postos de combustível afirmam que um fiscal da ANP, por exemplo, “custa de R\$ 5 mil a R\$ 10 mil”. A matéria vai além, ressaltando igualmente que a “captura” se estende ao Parlamento, registrando informações de que 14 dos 24 da CPI dos Combustíveis estavam comprometidos com adulteradores e sonegadores. “Corrupção ajuda a manter fraude de R\$ 10 bi” e “Fitas revelam ligação da ANP com distribuidor”. O Estado de S. Paulo, 27.jun.2004. p. B4 e B5. Em entrevista ao mesmo órgão da imprensa, dois dias depois, o diretor-geral da ANP reage, afirmando que “não somos (a ANP) uma casa de bandidos”, ressaltando que interesses foram contrariados e haveria uma conspiração para desacreditar o trabalho da ANP. Cf. “ANP é vítima de perseguição, afirma diretor”. O Estado de S. Paulo”. 29.jun.2004. p.B 14.

Argumentos para tais explicações não faltam. Em mal explicado caso de espionagem corporativa, grupos estrangeiros envolvidos numa competição por fatia de mercado no setor de telecomunicações, comprometem personagens públicas ligadas ao governo federal. Embora indiretamente envolvidas, a espionagem obteve inclusive e-mails de Ministro de Estado com empresários do setor privado.²³³

Interesses corporativos fortíssimos em jogo envolvem grandes grupos econômicos que atuam em escala global. Salgado (2003, p.10) considera, no entanto, “anacrônica e simplista a afirmação de que burocratas, eleitores e políticos são maximizadores, respectivamente, de orçamentos, políticas e votos”. Muitos outros fatores, ainda segundo a autora, entram na determinação de visões políticas, mesmo porque o Executivo e os partidos políticos não podem ficar ausentes das análises mais consistentes. Mas não apenas esses atores, pois seria muita ingenuidade encontrarmos simetria nos quadros de funcionários das agências. Não existe, evidentemente, um padrão específico para os profissionais que nessas organizações atuam, agindo e comportando-se de forma utilitária.

Precisaríamos analisar o próprio conceito de cultura organizacional para identificar as especificidades de cada agência e, conseqüentemente, como agem os funcionários que nessas agências reguladoras desenvolvem seu trabalho. Mas cultura organizacional, cultura empresarial e cultura corporativa são termos que expressam a mesma coisa? Estariam mais

²³³ Um novo escândalo emerge em julho de 2004. Serviço de espionagem da *Kroll Associates*, contratado pela Brasil Telecom para investigar concorrente extrapola o ambiente das corporações e atinge o Ministro Luiz Gushiken e algumas prefeituras do PT. É bom ressaltar que Gushiken, ao trocar e-mail com um empresário privado, o banqueiro Daniel Dantas, do *Opportunity*, ainda não era Ministro de Estado. A comunicação eletrônica entre ambos era anterior à posse do Presidente Lula. O Banco Opportunity disputava, na oportunidade, o controle da Brasil Telecom, disputa levada ao Conselho Administrativo de defesa Econômica – CADE e num comitê de arbitragem em Londres. Pressionado pela mídia, a Presidente da Brasil Telecom, Carla Cico negou que o alvo das investigações era o Governo Federal, mas registrou que “quando você entra numa investigação, não sabe quais são as ligações que você acha”. O Presidente da Kroll, por sua vez, disse que sua empresa agiu “dentro da lei”, mas que “não há inocentes por aqui”, referindo-se ao mundo das corporações e suas ligações. Sobre este assunto, ver Folha de S. Paulo, 22.jul.2004, p.A7.

ligados à concepção pragmática das ações do mundo dos negócios ou pertenceriam ao universo simbólico do conceito de cultura adotado pelas ciências sociais, menos afeito a mensurações ou formas objetivas de analisar ambientes empresariais?

Barbosa (2002) demonstra preocupação com a utilização indiscriminada do termo “cultura”, quando o discurso de executivos, gerentes, consultores e mesmo alguns autores ligados às teorias da administração passaram a registrar a utilização do termo sem o devido rigor científico.

Por outro lado, a autora reconhece uma grave lacuna no estudo e nas análises, por parte das ciências sociais, em especial a sociologia e a antropologia, da esfera produtiva, configurando uma quase total ausência de pesquisas, trabalhos e teorias sobre os diferentes atores na esfera privada, arranjos institucionais e segmentos do mundo organizacional. Quando muito, os cientistas sociais dedicaram atenção às conflituosas relações entre capital e trabalho, concentrando esforços em pesquisas que envolvessem prioritariamente operários ou sindicatos trabalhistas, deixando de lado os sistemas administrativos, as novas tecnologias de gestão, as ideologias das elites gerenciais e o comportamento do nível executivo das empresas privadas (id. p. 9).

A despeito da indiferença das ciências sociais, a década de 1990 registrou um aumento de interesse pela questão cultural no âmbito das organizações de modo geral, e das grandes corporações de forma particular. O tema da cultura organizacional e corporativa tornou-se um elemento central de reflexão para gerentes corporativos, dos mais diferentes níveis, e consultores organizacionais das mais variadas formações. A partir dele, pensam ideológica e realisticamente acerca das organizações do mundo contemporâneo, no contexto de um universo social e político profundamente mutável e flexível em relação ao qual todos eles, reconhecidamente, admitem pouco entender e controlar, da forma como julgaram fazê-lo anteriormente (BARBOSA, 2002, p. 10).

Combinar, no entanto, conceito de cultura com outros termos utilizados no universo organizacional, no mundo dos negócios, ou mesmo utilizar como instrumental analítico para as agências reguladoras, traz evidentes confusões de ordem teórica e metodológica. Valores, crenças e símbolos passam a ser, gradativamente, observado pelos estudiosos das organizações, incorporando, aos poucos, a importância da esfera simbólica no mundo das organizações. Esse súbito interesse pelas questões culturais não é, segundo a autora, algo novo. Algumas tentativas foram realizadas, principalmente a partir a década de 1960, quando a literatura teórica da administração demonstrou significativo interesse pela gestão dos recursos humanos e materiais nas metodologias que contemplavam a “novidade” da época, o chamado “Desenvolvimento Organizacional (DO)”, método adotado pela grande maioria dos consultores e executivos da época. Os aspectos culturais foram ressaltados como algo determinante para que a organização pudesse, efetivamente, desenvolver-se em direção a metas e resultados pré-estabelecidos.

Superado esse momento, antes mesmo no final da década de 1960, o termo “cultura organizacional” ressurge na década de 1980, adquirindo alguma consistência acadêmica, com diversos artigos publicados por periódicos internacionais.²³⁴ Mas a expressão ainda permanece dotada de certa ambigüidade, na qual é mencionada quando não há explicações suficientes para definir esta ou aquela dificuldade de gestão.

Mas o debate prossegue. Cultura seria produzida pela empresa ou seria trazida para seu interior pelas pessoas? Será que as empresas selecionam, de forma inconsciente, pessoas que supostamente teriam o perfil para aquela organização? Como

²³⁴ Barbosa (2002, p. 11) cita as publicações *Administrative Science Quartely* e *Organizational Dynamics, Corporate*, bem como as obras *Teoria Z* (Ouchi, 1982), *The Art of Japonese Management* (Pascale & Athos, 1981), *Corporate Culture* (Deal & Kennedy, 1982) e *In Search of Excellent* (Peters & Waterman, 1982).

veremos adiante, os funcionários da Anatel trouxeram algo de suas empresas de origem, notadamente organizações com forte tradição na disciplina de engenharia das telecomunicações. E quem sabe trouxeram também uma perspectiva tecnocrática causadora, em última instância, de um déficit democrático da agência?

Valores, missão da empresa, liderança etc. permearam o discurso dos executivos neste período. No Brasil, principalmente a partir da década de 1990, as empresas adotaram a mesma concepção. Ainda sobre a utilização da expressão “cultura organizacional” é flagrante que nunca o conceito respeitou o rigor das ciências sociais, contemplando mais a forma de administrar empresas do que propriamente a cultura de uma organização.

A partir dessas críticas, alguns autores no Brasil têm feito uso do termo “cultura administrativa” em vez de cultura organizacional. Esse conceito coloca no centro das preocupações epistemológicas a administração e a gerência ao invés da identidade organizacional, que na verdade é o que está em questão quando determinados “valores” são associados a determinadas organizações e empresas (BARBOSA, 2002, p. 26).

Um equívoco semelhante seria reduzir a categorias similares o conjunto de funcionários de uma agência reguladora a atitudes e comportamentos idênticos e, mais grave, entender que todas as agências têm uma simetria em termos de cultura organizacional.

A expressão cultura organizacional é aplicada como sinônimo de cultura corporativa e cultura empresarial. O que observamos é que “na prática, quando se fala em cultura organizacional e corporativa, grande parte dos trabalhos refere-se aos valores explicitados pelos segmentos gerenciais e administrativos mais altos na organização” (BARBOSA, 2002, p. 30). Mas não há impedimento em que realizemos estudos sobre a cultura gerencial

ou administrativa. O que não se pode é considerar as conclusões desse estudo como cultura organizacional, algo mais amplo. Poderíamos falar em cultura organizacional da Anatel?

Para a cientista social, o conceito de cultura de uma organização teria como preocupação um sistema de classificação que pudesse organizar determinada realidade organizacional, baseados em valores não homogêneos e universalizantes que caracterizariam determinado grupo. A cultura seria algo flexível, mutante e aberta à diversas influências, a partir da vivência e experiência de cada componente do grupo (id., p. 31). Símbolos, convenções, rituais, comportamentos, atitudes etc. seriam as expressões dessa cultura. O período de existência da Anatel, e o perfil pouco nítido de seu corpo técnico, bem como as alterações constantes dos mandatos da diretoria tornam extremamente complexa a tarefa de identificar traços do que poderíamos chamar de cultura organizacional na Agência.

A cultura passa a ter uma outra dimensão no mundo das organizações, sendo objeto de estudos, mesmo que com as limitações conceituais analisadas, e fazendo parte das estratégias empresariais. A descoberta da existência de um universo simbólico nas organizações, por parte dos executivos, gestores públicos e gerentes, já é um avanço significativo. Qualquer estudo que generalize comportamentos e atitudes de funcionários da Anatel e mesmo apresente semelhanças excessivas com a “cultura” de outras agências, como Aneel, Anp, Anvisa etc. seria um exercício de grande inconsistência teórica.

Talvez estejamos lidando com um curioso fenômeno na Anatel, pois a agência estaria apreendendo e definindo uma cultura própria, enquanto os empregados estiverem absorvendo lições de novas experiências. Este talvez seja um dos maiores pressupostos da aprendizagem organizacional e que esteja em pleno desenvolvimento na Agência. O

conceito de aprendizagem organizacional, por sinal, tem ganhado significativo destaque nas análises organizacionais e, no caso específico da Anatel, esta concepção teórica adquire relevância ainda maior. Meireles e Paixão (2003) fazem importante revisão bibliográfica sobre este ainda pouco conhecido conceito.²³⁵ De organizações baseadas em recursos palpáveis para organizações baseadas em algo intangível, como o conhecimento. Esta seria a grande “novidade” no mundo das organizações. A transferência de *best practices* formaria a disseminação do conhecimento, a renovação de saberes, sempre em mão dupla, ou seja, uma troca entre empresa e funcionários. O grande desafio, no entanto, é mensurar o aprendizado organizacional, sem ficar limitado pelo aprendizado individual, mais fácil para identificar. A crescente importância dada ao fenômeno organizacional como algo socialmente construído pelos atores envolvidos no ambiente das organizações, faz com que as análises concentrem-se nos grupos, nas equipes, nas relações sociais estabelecidas, no comportamento gerencial etc. (MEIRELES e PAIXÃO, p. 313). Nada mais atual do que perceber as influências e interações da Anatel frente ao ambiente ao qual a Agência se insere. Poderemos resumir tal preocupação teórico-metodológica na diferenciação estrutura x ação (ou determinismo x voluntarismo). Ao consideramos a estrutura como determinante, o comportamento individual é condicionado pela organização. No caso de interpretarmos pela ótica da ação (ou orientação voluntarista), os indivíduos são os agentes da mudança da organização, superando os obstáculos impostos por padrões institucionais. Mas quem sabe as duas abordagens possam ser contempladas, sem uma exclusão imediata de um ou outro olhar metodológico? Mas as explicações que envolvem o aprendizado não podem ser simplificadas ou reduzidas. O aprendizado individual, por exemplo, é um

²³⁵ Para uma extensa, polêmica e detalhada leitura sobre o conceito de aprendizagem organizacional, ver Weick e Westley (2004).

processo dinâmico. Teorias como o behaviorismo, centrada na indução do comportamento, estimulada por variáveis externas, ou o modelo cognitivo, que busca analisar o aprendizado como percepção do indivíduo face a um processo de apreensão da realidade, fazem com que a abordagem das organizações e aprendizagem se tornem um tema delicado e nada consensual, do ponto de vista metodológico. Aprendizado operacional, aprendizado conceitual, enfim, essas expressões contém significativa diferenciação que impossibilitam uma clareza metodológica ao abordarmos o aprendizado organizacional. Afinal, o processo de aprendizagem organizacional é significativamente diferente do aprendizado individual. Por outro lado, o ciclo de aprendizagem individual influencia diretamente no aprendizado organizacional. É como se os modelos mentais individuais influenciassem os modelos mentais compartilhados²³⁶, gerando uma rede de conhecimentos adquiridos que permeariam a organização. Em resumo, o aprendizado organizacional está baseado, ao mesmo tempo, no caráter individual e coletivo de um mesmo processo.

No entanto, independente das considerações acima, é importante registrar que as mudanças organizacionais não são, em absoluto, apenas resultado do processo cumulativo do aprendizado de seus membros, pois as organizações têm “sistemas cognitivos e memórias, ou seja, desenvolvem visões do mundo e ideologias, mapas mentais, normas e valores que preservam para além da presença de membros individuais” (MEIRELES e PAIXÃO, 2003, p. 318) e a aprendizagem integraria a cultura de cada organização. A perspectiva, neste caso, é nitidamente construtivista e a Anatel, como qualquer outra organização ou empresa, é socialmente construída. Ou seja, a organização e seus atores

²³⁶ Modelos mentais, segundo Meireles e Paixão (2003, p. 319) são expressões de crenças, valores, senso comum e, assim, estariam associados à cultura das organizações.

podem ser responsáveis pelo seu próprio futuro, desenvolvendo propostas coletivas consistentes a partir de suas próprias experiências (KIRSCHNER, 2002, p. 142).

Os desafios, as pressões e as mudanças constantes ocorridas desde sua criação fazem com que a Anatel e seu corpo de funcionários participem de um processo dinâmico e com profundas alterações no comportamento organizacional.

As organizações, e no caso da Anatel este exemplo ganha ainda mais consistência, lidam com uma situação conflitante ou paradoxal. Ao mesmo tempo em que, num ambiente de risco e grande competitividade, busca reduzir incertezas, a aprendizagem faz com que a diversidade aumente, pois situações novas trazem inevitavelmente algum risco. As mudanças, ou a expectativa das mesmas, do marco regulatório no Brasil fazem com que os funcionários das Agências percebam permanentemente outras possibilidades e convivam com incertezas permanentes.

O poder que as organizações exerce sobre seus membros encontra fundamentação teórica em, principalmente, duas abordagens distintas, a funcionalista e a marxista. Meireles e Paixão (2003) destacam, no entanto, algumas variações contemporâneas: a Teoria das Restrições, a Teoria da Expectância, a Teoria da Estruturação, a Teoria das Expectativas e a Teoria do Campo Organizacional.

A Teoria das Restrições, conhecida mundialmente pela obra de Elyahu Goldrat, *A Meta*, destaca o balanceamento do fluxo de produção e não a capacidade instalada das unidades produtivas. É uma teoria que aborda o sistema produtivo em seu conjunto. Na Teoria da Expectância o foco é no comportamento do ser humano em suas diferentes escolhas, sempre voltadas aos resultados e recompensas proporcionados pelas opções

feitas.²³⁷ A Teoria da Estruturação tem como essência a sociologia de Anthony Giddens, refletindo sobre a relação entre o comportamento individual e as estruturas sociais. A ação humana produz ou reproduz as estruturas sociais? Giddens assinala que o processo se estabelece em mão dupla. O sociólogo inglês ressalta que os atores individuais, desenvolvendo ações de forma não passiva, proporcionam mudanças sociais e ao mesmo tempo refletem os impactos das estruturas sobre eles mesmos.²³⁸ No mundo das organizações não é diferente, pois os atores organizacionais estabelecem a mesma relação, alterando e sofrendo influência do ambiente ao qual estão inseridos, ou seja, há uma interdependência, uma conciliação entre estrutura e ação humana (objetivismo e subjetivismo). A Teoria das Expectativas, por sua vez, está voltada às análises empíricas sobre o comportamento do consumidor. Os ganhos e perdas a partir das opções dos consumidores estarão sempre a refletir valores subjetivos. A Teoria do Campo Organizacional, tal como a Teoria da Estruturação, tem forte vínculo com as ciências sociais. Poder e cultura adquirem significativa importância nessa abordagem teórica.²³⁹ As organizações não estão dissociadas de um contexto maior, não estão isoladas no mundo e são levadas a adotar procedimentos racionalmente aceitos. Ou seja, a noção de racionalidade é socialmente constituída. O campo organizacional, desta forma, “é formado pelo conjunto das organizações que se relacionam e se influenciam de alguma forma (MEIRELES e PAIXÃO, 2003, p. 370)”. Acreditamos que essas duas últimas abordagens

²³⁷ Neste caso, a semelhança com a Teoria da Escolha Racional é bastante acentuada.

²³⁸ A Teoria da Estruturação nega a tradição funcionalista ou estruturalista nas ciências sociais, que situam a estrutura como algo externo, independente da ação humana.

²³⁹ Meireles e Paixão (2003, p. 377), ressaltam a sociologia de Pierre Bourdieu, com os conceitos de *campus* e *habitus*, o primeiro composto por um conjunto de relações históricas e objetivas ancoradas em formas de poder, enquanto o segundo seria representado por um conjunto de relações históricas depositadas dentro dos corpos individuais sob a forma de esquemas mentais e corporais de percepção, compreensão e ação. Os campos sociais seriam estruturas objetivas e o conceito de *habitus*, por sua vez, refletem as estruturas incorporadas. Os agentes não são fenômenos ou consequência da estrutura.

possam perfeitamente proporcionar uma boa perspectiva analítica para se estudar a complexidade de organizações em pleno processo de transformação, como por exemplo, as agências de regulação.

Meireles e Paixão (id., p. 391) proporcionam destaque para os estudos sobre comportamento organizacional, que tiveram impulso, no Brasil, no final da década de 1980, quando foram desenvolvidas metodologias específicas para mensurar o grau de comprometimento dos trabalhadores com suas respectivas organizações. Os autores registram distinção entre três estilos de ligação entre trabalhadores e organizações. O Comprometimento Organizacional Afetivo, O Comprometimento Organizacional Calculativo e o Comprometimento Organizacional Normativo. O primeiro desses estilos enfatiza a natureza atitudinal e a internalização, por parte dos indivíduos, dos valores organizacionais, havendo profunda identificação do trabalhador com os objetivos da organização. Por sua vez, o Comprometimento Organizacional Calculativo pressupõe uma relação utilitarista na relação trabalhador e organização. Vantagens remuneratórias, posições na estrutura de poder, benefícios, planos de aposentadoria etc. constituem a base para que o trabalhador avalie a possibilidade de comprometer-se ou não com a organização, em função da percepção de ganhos, custos e perdas (*side-bets*), basicamente uma das grandes carências da Anatel. O Comprometimento Organizacional Normativo, por outro lado, significa “uma forte tendência do indivíduo para guiar seus atos por valores culturais internalizados sem, muitas vezes, se dar conta de quão pouco racionais certas ações deles decorrentes possam parecer” (MEIRELES e PAIXÃO, 2003, p. 394). Ou seja, esse vínculo tem como base obrigações e deveres morais com a organização, a partir do reconhecimento do indivíduo pelos valores organizacionais. Neste caso, um possível “espírito público” dos funcionários da Anatel poderiam determinar a entrega desses funcionários à grande

responsabilidade da Agência perante à sociedade. Allen e Meyer, apud Meireles e Paixão (2003), afirmam que os três componentes, o desejo (comprometimento afetivo), a necessidade (comprometimento instrumental ou calculativo) e a obrigação moral (comprometimento normativo) não se distinguem de forma clara, havendo superposição pelo menos entre o comprometimento afetivo e normativo, pois sentimentos de obrigação moral para com a organização e desejo de nela permanecer não são excludentes. Numa organização com compromissos sociais, como as agências de regulação, isto fica evidente.

Uma das maiores preocupações, principalmente neste momento, em que a Anatel desenvolve seu primeiro concurso público para funcionários de carreira é manter os atuais técnicos, oriundos das antigas estatais ligadas ao setor público das telecomunicações. Manter talentos e o conhecimento acumulado tem sido o desafio constante das agências, principalmente as que são responsáveis por serviços públicos essenciais. Não permitir a “fuga” desses talentos ou detentores de conhecimento e tecnologia não é tarefa fácil frente às tentativas dos grupos transnacionais privados acenarem com vantagens remuneratórias. Para os funcionários que não vislumbram um plano de carreira que lhes proporcionem vantagens, a sedução por um emprego na esfera privada não seria descartável. Como gerir e manter o conhecimento acumulado ao longo de um período em que o Estado investiu no treinamento e desenvolvimento de profissionais?

Gestão do conhecimento, tal como a aprendizagem organizacional, tem sido considerada a mais nova “onda” no campo das teorias da administração. Esse movimento (a denominação na língua inglesa é *knowledge management*) teve seu embrião com a chamada Era do Conhecimento, cuja característica essencial é a gestão no campo do pensamento para enfrentar os desafios de um mundo transformado a partir dos processos de globalização. Mudanças de paradigmas criaram as condições para que superássemos uma

concepção tradicional de trabalho e buscássemos novos horizontes onde o pensamento e a reflexão possam estabelecer as bases para uma organização que gerenciasse não apenas pessoas e processos de trabalho, mas o próprio conhecimento humano. Albrecht (2004) questiona, no que concordamos inteiramente, a essência do conceito, afirmando ser impossível “gerenciar conhecimentos”.

A forma mais segura de inibir o desenvolvimento de fenômenos espontâneos é tentar gerenciá-los. Gestão pressupõe impor algum tipo de ordem sobre o conhecimento – exatamente o que não se deve fazer. O que podemos, e devemos fazer, é gerenciar as circunstâncias em que o conhecimento pode prosperar. Em outras palavras, a idéia seria gerenciar culturas de conhecimento (ALBRECHT, 2004, p. 31).

O conhecimento precisaria ser entendido como algo compartilhado, mas jamais gerenciado. O autor assinala ainda as diferenças conceituais entre informação e conhecimento. Quando atualmente ressaltamos “trabalhadores do conhecimento”, estamos, na verdade, nos referindo a “trabalhadores da informação”, estágio anterior ao do conhecimento, algo mais abrangente. O conhecimento só existe no cérebro humano e as informações podem, efetivamente, circular no espaço das organizações. Albrecht (2004, p. 32) avança em sua reflexão, enfatizando que, além do conhecimento, estaria ainda a “sabedoria”, que seria a capacidade de ir além dos conhecimentos e buscar novas descobertas e inovações. O conceito de inteligência organizacional teria como essência a capacidade da empresa em mobilizar o potencial intelectual disponível na organização e realizar seus objetivos. Para que isso aconteça, no entanto, é preciso criar as condições ambientais para que os conhecimentos, e por que não a sabedoria, possam emergir. Mas não podemos esquecer que o papel da organização é nutrir o conhecimento, gerenciando as circunstâncias para a produção do mesmo, e não gerenciá-lo. Pensar de maneira crítica,

clara, fluente, construtiva, sistemática, conceitual e produtiva é o desafio, mas o autor registra que as organizações não dispõem ainda dessa capacidade em utilizar o potencial do conhecimento, havendo um *gap*, uma lacuna de inteligência ainda distante de ser preenchida (ALBRECHT, 2004, p. 33). Nada mais atual para analisarmos o desafio e o dilema das agências de regulação frente à necessidade, estratégica, de criar as condições ótimas para que tal ambiente possa, efetivamente, prosperar.

E aqui retomamos o que observamos em nosso referencial teórico, o neo-institucionalismo, fundamental para compreendermos as especificidades da ANATEL. Como observamos, três são as versões do neo-institucionalismo para Hall e Taylor (2004), uma referência na literatura recente no campo das ciências sociais. São métodos de análises que contribuíram para analisar o papel desempenho das instituições, mas que guardam diferenças entre si. Esse novo e inovador enfoque teórico surge a partir da década de 1980 para superar as perspectivas behavioristas que tiveram grande importância nas décadas de 1960 e 1970. Embora com forte ênfase na Ciência Política, o debate é importante igualmente para as teorias da administração, notadamente para a teoria da organização.

A primeira das versões, denominada Institucionalismo Histórico, analisa as instituições como construções coletivas que não podem ser transformadas de um dia para o outro pela ação individual. Os próprios indivíduos são influenciados e envolvidos no mundo das instituições a partir dos símbolos, cenários, modelos morais etc. A segunda versão, denominada Institucionalismo da Escolha Racional, tem como foco o comportamento utilitarista dos indivíduos para satisfazer, maximizar suas próprias preferências. O cálculo das escolhas, das opções é sempre estratégico. Trabalha-se com a idéia de que os diferentes atores, como os indivíduos e as organizações agem

permanentemente com o objetivo de maximizar seu bem estar material. As organizações agem em função das expectativas do ator frente ao provável comportamento de outros atores. O Institucionalismo Sociológico, a terceira versão, surge no quadro da Teoria das Organizações e remonta ao final da década de 1970. Parte do pressuposto de que as formas organizacionais não são idênticas e as estruturas burocrático-administrativas do mundo moderno sofrem influência das práticas culturais, comparadas aos mitos elaborados pela sociedade. As políticas organizacionais e empresariais não são adotadas exclusivamente por serem mais eficazes, a partir do ponto de vista do capital, mas em consequência de um processo de transmissão e interação com uma rede de hábitos, símbolos e cenários que fornecem modelos de comportamento. As escolas antigas ligadas à Teoria das Organizações ressaltavam os papéis de cada indivíduo, por exemplo, numa empresa, internalizando as normas e regulamentos vigentes. Era uma dimensão normativa, estrutural funcionalista, que limitava análises mais consistentes que precisam, a partir deste novo enfoque, incorporar os significados da vida social, a natureza interativa entre instituições e ação individual, pois organizações e indivíduos expressam suas identidades conforme comportamentos socialmente apropriados.

Prates (2000) enfatiza que este debate tem como origem a sociologia das organizações. A estrutura organizacional é vista como um complexo de programas de ação relacionados ao âmbito formal e informal das organizações. Não há como fazer exercícios de comparação, tão presentes na literatura da Teoria da Administração, de estabelecer modelos de estruturas formais ou informais, pois esses modelos, embora didáticos, apresentam-se como um instrumento analítico extremamente simplificado. A relação organização – ambiente, absorvendo incertezas, sofrendo influências, pessoas e

organizações desenhando novos mapas cognitivos, passa a obter importância para a análise organizacional, superando os modelos estruturais e funcionalistas da Teoria das Organizações. Atores individuais e coletivos (setores, divisões, departamentos) definem o ambiente organizacional, não como realidades objetivas e externas às organizações.²⁴⁰

O novo institucionalismo, portanto, significa um paradigma importante na sociologia das organizações, embora ainda careça de uma ampliação do debate mais amplo envolvendo as Teorias da Administração. É bom lembrar que a teoria institucional preocupa-se com o “processo cultural e político por meio do qual atores e seus interesses/valores são institucionalmente construídos e mobilizados no apoio de certas ‘lógicas organizacionais’ em detrimento de outras”(REED, 1998, p. 79).

O desafio em desenvolver e manter um quadro de pessoas qualificadas e dotadas de alto grau de responsabilidade pública envolve igualmente o que se denominou chamar de gestão de competências, conceito relacionado com nossa preocupação neste capítulo, tal como a gestão do conhecimento, pois as exigências técnicas para a regulação de serviços de telecomunicações passa, inevitavelmente, pela garantia da excelência profissional em serviços essenciais.²⁴¹

No entanto, uma vez mais, é preciso definir com mais cautela o conceito de competência. O que temos, como pano de fundo, é que nas organizações predomina uma nova concepção de gestão de pessoas, numa perspectiva de desenvolvimento mútuo,

²⁴⁰ O autor faz interessante menção sobre as formas heterodoxas das burocracias modernas sinalizando que, a partir da introdução de novos métodos, como reuniões informais, discussões em grupos, enfim, atividades dos membros da organização não decorrentes das regras explícitas dos cargos e funções atendem a outros objetivos, como novos mecanismos de controle não-obstrusivos (PRATES, 2000, p. 135).

²⁴¹ Kirschner e Monteiro (2002, p. 98) apontam, em estudo recente, a preocupação de empresários brasileiros no desenvolvimento de competências específicas, fundamental para os desafios organizacionais na atualidade. A sinalização dos autores é para que tenhamos uma sociologia da empresa que contemple tal tema com mais atenção.

compartilhado entre organizações e as pessoas que nela trabalham. A empresa, “ao se desenvolver, desenvolve as pessoas, e estas, ao se desenvolverem, fazem o mesmo com a organização. A pessoa é vista como gestora de sua relação com a empresa, bem com de seu desenvolvimento profissional” (DUTRA, 2001, p. 25-26). Esta nova concepção fez com que o conceito de competência assumisse lugar de destaque no debate que envolve as teorias de administração, mesmo porque, a organização, em seu conjunto, é vista como síntese das competências individuais. É como se detivesse um patrimônio de conhecimentos, que muitas vezes, ou quem sabe na maioria das vezes, não é utilizado em sua plenitude. A empresa não utiliza o potencial disponível e, conseqüentemente, as pessoas detentoras de diversas competências não canalizam ou traduzem seus saberes de forma integral. Há uma duplicidade, ou multiplicidade, de perdas incalculável. A idéia básica é que organizações e pessoas façam trocas de competências.

Organização e pessoas, lado a lado, propiciam um processo contínuo de troca de competências. A empresa transfere seu patrimônio para as pessoas, enriquecendo-as e preparando-as para enfrentar novas situações profissionais e pessoais, dentro ou fora das organizações. As pessoas, por seu turno, ao desenvolver sua capacidade individual, transferem para a organização seu aprendizado, dando-lhes condições para enfrentar novos desafios (DUTRA, 2001, p. 27).

A competência é vista, por alguns autores, como a soma de conhecimentos, habilidades e atitudes, necessários ao desenvolvimento de atribuições e responsabilidades. O indivíduo passa a ser avaliado pela sua “capacidade de entrega”²⁴² à empresa a partir de suas competências aplicadas ao ambiente de trabalho. A avaliação tradicional identifica unicamente o que as pessoas fazem, em função de seus respectivos cargos. Atitudes e

²⁴² Mantivemos o conceito original do autor, embora possamos considera-lo extremamente ideológico, no sentido de que haja, de fato, uma espontânea “entrega” de alguém a uma organização. Sobre a utilização de expressões com conotação ideológica nos estudos organizacionais, ver Alvesson e Deetz (1998).

realizações são valorizadas e a avaliação torna-se individualizada, para que o desenvolvimento profissional possa ser monitorado e tratado de forma especial. Se os cargos deixam de ser a principal referência para a avaliação de desempenho, são precisos novos instrumentos de mensuração para incorporar a complexidade das novas atribuições exigidas. As descrições de cargos sinalizam essas necessidades. Ao contrário dos anos 70 e 80 do século XX, quando os modelos de descrições retratavam unicamente as funções a serem exercidas, a expectativa atualmente é que traduzam as expectativas de “entrega” desses cargos, tendo como base uma escala de complexidade determinante para definir a remuneração de cada profissional. Desenvolvimento e remuneração tornam-se interdependentes. O funcionário, ao se desenvolver, assume maiores responsabilidades e atribuições mais complexas e, desta forma, passa a agregar mais valor à empresa. Uma remuneração mais vantajosa é a contrapartida desse acréscimo de responsabilidade frente ao grau de complexidade exigida pelas novas tarefas (DUTRA, 2001, p. 29-30).

Uma pessoa desenvolvendo atividades profissionais numa organização, na medida em que aumenta o nível de complexidade de seu trabalho, não precisa ser promovido, ou alterar o desenho de seu cargo, mesmo porque as empresas na atualidade dispensam níveis hierárquicos em excesso. Dutra (id.,p. 30) apresenta o conceito de ampliação do espaço ocupacional, a partir das necessidades organizacionais e da competência da pessoa em atendê-las. Entrega, complexidade e espaço ocupacional são três novos conceitos que ajudam, no ponto de vista do autor, compreender com mais clareza as possibilidades em termos de gestão. Com as inovações tecnológicas no segmento das telecomunicações, este é o perfil para que técnicos especializados possam ampliar suas respectivas capacidades de trabalho.

Os sistemas de gestão por competências, no entanto, requerem paciência dos gestores públicos ou privados, pois não são fórmulas prontas que atendem a todas as empresas, muito menos às agências reguladoras, ainda em processo de formação organizacional.

As empresas que têm sistemas de gestão por competências há mais de dez anos evoluíram naturalmente para definir níveis de complexidade para cada uma das competências requeridas das pessoas (...). Há também uma evolução na forma de encarar o que é uma competência. Inicialmente, a caracterização de uma competência era uma mistura de habilidades e de atitudes requeridas das pessoas. Ao longo do tempo, as habilidades deram lugar à caracterização de entregas requeridas dos indivíduos e as atitudes deram lugar aos comportamentos observáveis. Essa transição se fez de modo empírico, por tentativa, erro e ajuste (DUTRA, 2001, p. 42).

Os conceitos, no entanto, ainda carecem de melhor desenvolvimento. O próprio autor assim admite.

Os conceitos de entrega, de complexidade e de espaço ocupacional promovem esse avanço, mas ainda há muito trabalho a fazer para transformar esses conceitos em um modelo de gestão por parte de pessoas confiável, tanto por parte da empresa quanto por parte das pessoas (DUTRA, 2001, p. 43).

Coordenar relações humanas, no entanto, é essencial para qualquer organização. Há uma evidente carência em sistemas de gestão de pessoas na Anatel. Observamos essa lacuna nos Relatórios da Ouvidoria, bem como nas Atas do Conselho Consultivo. Estratégias, sistemas, processos, práticas de gestão precisam ser formalizados para que tenhamos um conjunto de práticas que possibilitem à organização concretizar seus objetivos. Mas deveremos ter o devido cuidado para não entender Modelo de gestão de pessoas numa perspectiva funcionalista, não podendo ser reduzido ao seu caráter unicamente instrumental. Fischer (2001) ressalta ainda que são muito difíceis as

possibilidades de analisar o modo de gestão das empresas e os impactos advindos desse sobre o comportamento humano. Os funcionários, por outro lado, pouco contribuem para uma análise mais consistente, pois os mesmos não detêm uma perspectiva sistêmica ou mesmo técnica sobre os sistemas aos quais estão submetidos. O que predomina são representações pessoais carregadas de distorções (ib., p.15).

Não somos igualmente ingênuos para acreditar que os mecanismos de gestão colocados em prática sejam neutros em suas respectivas aplicações. As estratégias são adotadas para minimizar os efeitos das contradições entre capital e trabalho e os conflitos inerentes dessa relação. Os agentes organizacionais não agem apenas “tecnicamente”, mas atendem a uma lógica de atuação política, sociológica e comportamental, ainda mais numa agência de regulação.

Retornando aos desafios da Anatel em estabelecer e reconhecer competências. Valle, Carneiro e Coelho Junior (2003), enfatizam três aspectos ligados à competência organizacional, sejam estes, a cognição, a experiência e a linguagem. Mas antes que possamos avançar nesse tema, é preciso contextualizá-lo. Interessante observar que em meados da década de 1970, prevalecia o que se denominou chamar de “qualificações-chave”, caracterizando a necessidade de especialistas em diversos níveis da hierarquia organizacional, bem como a comunicação e autonomia. A década de 1980 conheceu as técnicas japonesas de administração, ressaltando a poliquificação e a participação do trabalhador em decisões e na busca de melhoramentos contínuos e o comprometimento do mesmo com relação aos objetivos organizacionais. Atualmente, a ênfase direciona-se aos saberes tácitos, base para a gestão do conhecimento. A síntese dessas três fases constitui um novo conceito: competência (VALLE, CARNEIRO e COELHO JÚNIOR, 2003, p. 22).

O tratamento que os sociólogos do trabalho deram à crise da qualificação nos permite ver que os conceitos desta deslocaram-se, durante as três últimas décadas, de uma abordagem estritamente objetivista (engenheiros *tayloristas* debruçados sobre postos de trabalho e sobre trabalhadores, tratados como objetos maleáveis e inanimados) para uma abordagem pelo menos parcialmente intersubjetiva, na qual é central o uso da comunicação para (em princípio) um entendimento entre os sujeitos sobre a eficiência de uma linha de fabricação, sobre a justiça de um sistema de classificação profissional ou sobre a autenticidade de seu envolvimento com os objetivos da empresa. Saímos da perspectiva do sujeito isolado diante de seu objeto, visto como unicamente físico, para a perspectiva da relação intersubjetiva que os homens assumem quando se entendem sobre algo que está nos mundos físicos, subjetivo ou social (VALLE, CARNEIRO e COELHO JÚNIOR, 2003, p. 23).

O conceito de competência, no entanto, é impreciso. O trabalho baseado em cargos, sem dúvida, trazia mais clareza para uma compreensão do ambiente organizacional. Substituir uma noção cristalizada, como a “qualificação”, por uma outra, no caso, “competência”, faz com que tenhamos a substituição de um conceito “convencionado socialmente, por outro, polissêmico, que ainda está em construção e cuja designação de conteúdos varia de acordo com o autor, ou com o setor” (id.,p.24).²⁴³ Mas a competência continua sendo vista como um “conjunto de atributos, tais como as habilidades e os conhecimentos empregados durante o desempenho individual no trabalho” (FISCHER, 2001, p. 27). O grande problema é que se a área de Recursos Humanos errar a dosagem na condução e elaboração de estratégias exclusivamente num sentido instrumental, condutivista, teremos um retorno às práticas behavioristas. “Para a superação desse condutivismo, é preciso incorporar a concepção construtivista, que ressalta a experiência concreta dos sujeitos como conjunto de situações significativas de aprendizagem” (FISCHER, 2001 p. 29).

²⁴³ Ver em Valle, Carneiro e Coelho Junior (2003, p. 24-26) a interessante definição do conceito de competências em diversos países do mundo. A observação complementar é que a palavra que permeia praticamente todas as definições é o **desempenho** [grifo nosso].

Há outras interpretações, com destaque para aquelas que destacam a reprodução da forma capitalista de divisão de trabalho, voltada para a superação do modelo taylorista-fordista, mas também há outras interpretações, nem exatamente imaginando essas transformações no mundo do trabalho como algo sem contradições ou conflitos, mas percebendo as oportunidades que se apresentam para novos horizontes para a consciência do trabalhador ou ganhos efetivos em termos de absorção de novos conhecimentos. As oportunidades que se apresentam para a gestão de pessoas, na Anatel, por se traduzir em inúmeras possibilidades de crescimento profissional, permite analisar, para a Agência, boas alternativas em torno de políticas de RH a partir da efetiva valorização de seu quadro de pessoal.

O importante a ressaltar, inclusive para reforçar argumento anterior, é que numa perspectiva de uma teoria educacional dialética mais apropriada em nosso entendimento, “o conceito de competência demanda um processo pedagógico que se contraponha à didática behaviorista, tradicionalmente empregada no taylorismo” (id., p. 40). Com essa alternativa, o trabalhador pode, efetivamente, compreender e fazer a ligação essencial entre seu conhecimento e o ambiente ao qual está inserido. Haveria um crescimento, não apenas profissional, mas pessoal, dentro de uma concepção de aprendizado mais abrangente, em sintonia com os processos sociais, políticos, culturais e ambientais, essencial em se tratando da Anatel e da responsabilização pública.

(...) a competência humana não é uma soma específica de atributos como conhecimentos, habilidades e atitudes. Contrapõe uma abordagem interpretativa, segundo a qual a competência é constituída por significados dados ao trabalho pelos trabalhadores, em suas experiências. A fenomenologia foi o ponto de partida desta proposta metodológica, que vincula pessoa e mundo à experiência cotidiana, podendo ser aplicada tanto à competência dos trabalhadores, quanto a interpretações pelos pesquisadores da competência (VALLE, CARNEIRO e COELHO JÚNIOR, 2003, p. 40-41).

Baseando-se na teoria da ação comunicativa, de Habermas, alguns autores situam a comunicação como uma das competências básicas, além da competência técnica, para o exercício de qualquer profissão. Mas há explicações, ou definições menos sofisticadas para o polêmico e indefinido conceito de competências. Enfrentar os desafios cotidianos do trabalho, saber executar suas tarefas com sucesso, atuar em forma de rede numa organização, tudo isto significaria um autodirecionamento do indivíduo em busca de resultados.

Mas gestão do conhecimento talvez seja mais um conceito gerencial do que uma ferramenta que tenha aplicabilidade prática. De qualquer forma, capital humano, capital intelectual, inteligência competitiva, gestão do conhecimento, inteligência empresarial, tornaram-se expressões comuns no mundo das organizações. Fleury (2001, p. 95), no entanto, afirma que os significados são diferentes, mas é por meio de processo de aprendizagem e de gestão do conhecimento que as organizações poderão desenvolver as competências necessárias para a realização de estratégias competitivas. A autora registra que há duas grandes concepções teóricas que envolvem o processo de aprendizagem, ou seja, o *modelo behaviorista*, cujo foco principal é o comportamento que pode ser observado, planejado e mensurado. O *modelo cognitivo*, por outro lado, envolve aspectos mais subjetivos, levando em consideração as percepções dos indivíduos que influenciam decisivamente seu processo de apreensão da realidade. Em uma empresa, três são os níveis em que o processo de aprendizagem pode ocorrer. No nível individual, do grupo e no nível da organização (FLEURY, 2001, p. 96).

As organizações podem não ter cérebros, mas com toda certeza possuem sistemas cognitivos e memórias (...). A empresa precisa descobrir como o conhecimento organizacional pode ser disseminado e aplicado por todos os membros da organização como uma ferramenta para o sucesso da empresa (FLEURY, 2001, p. 100).

E nossa preocupação reside justamente nessa “memória organizacional”, pois os técnicos oriundos das ex-estatais das telecomunicações trazem consigo esses conhecimentos. Sem os mesmos, a Anatel perde sensivelmente sua capacidade reguladora. Os novos profissionais, a partir do concurso público não terão a experiência suficiente para exercer tecnicamente suas funções.

Dois seriam os tipos de conhecimento na organização: o conhecimento tácito e o conhecimento explícito. Este pode ser definido como o conhecimento que pode ser transmissível em linguagem formal e de forma sistemática. O conhecimento tácito, por sua vez, está mais relacionado com a ação, com fortes componentes pessoais, e que se configura em três distintos componentes, o consciente, em que o indivíduo sabe o porquê está desenvolvendo determinada atividade; o automático, cuja aplicação a pessoa não tem consciência e o coletivo, que o indivíduo compartilha com outras pessoas de seu setor, departamento ou divisão. O conhecimento explícito deve ser objeto de atenção por parte das organizações, pois este pode ser retido por patentes. Mas o conhecimento é um ativo corporativo fluido que necessita de permanente gerenciamento (FLEURY, 2001, p. 101). Para a Anatel, esses conhecimentos são essenciais e não poderão perder-se frente às incertezas do marco regulatório no País.

Se a apropriação ou captura das agências regulatórias estivesse pré-determinada antes mesmo de suas iniciais operações, restaria pouco ou nenhum espaço para políticas

sintonizadas com o interesse público, restando um livre e exclusivo espaço para os grupos de interesses atuarem. As agências estariam incapacitadas de desenvolver qualquer ação desvinculada desses interesses políticos e econômicos externos ao poder operativo e decisório das mesmas e insensíveis às demandas sociais.²⁴⁴

O aspecto mais interessante do projeto do governo federal foi fortalecer, reforçar a dinâmica do controle social das ações das agências de regulação, principalmente com a criação de ouvidorias e conselhos que representem setores organizados da sociedade. A própria estabilidade, mesmo que por um período determinado, de seus principais dirigentes minimiza, em parte, possíveis pressões políticas.

Mas um quadro de funcionários efetivos, com segurança de carreira, com um perfil técnico mais consistente, sempre foi um forte argumento das agências para criar uma cultura organizacional própria e, conseqüentemente, criar as condições internas propícias para um trabalho autônomo, livre de possíveis pressões ou mesmo nepotismo.

Mas será isso possível?

A impressão que se tem é que, apesar da implementação de novos modelos de gestão, o ambiente organizacional e o quadro de pessoal das agências não estão imunes a isso, apresentando um curioso quadro de angústias e ansiedades que permeia o comportamento e as ações das pessoas envolvidas em diversas formas de trabalho. Carreiras numa mesma empresa e projetos de vida vinculados a uma mesma organização fazem parte de um passado em que o grau de previsibilidade com relação ao futuro se fazia presente. Para

²⁴⁴ É oportuno registrar que a “captura”, no entanto não se restringe unicamente aos interesses do capital privado. As agências podem ser capturadas pelo próprio governo, intenção explícita, no caso brasileiro, por diversas autoridades do governo petista em seu primeiro ano de gestão.

Nogueira (2004), “empregos vitalícios não mais existem. Na verdade, emprego como tais, da maneira como outrora os compreendíamos, já não existem” (id., p.199). E sem essas possibilidades, não há mais espaços para projetos de longo prazo. Independente disso, em organizações públicas a estabilidade e a perspectiva de carreira ainda são fatores bastante significativos.

A primeira preocupação em se criar um quadro técnico efetivo e qualificado foi registrado na Ata de número 12 da Reunião do Conselho Consultivo da Anatel, em maio de 1999. O Superintendente de Administração Geral²⁴⁵ participou da reunião registrando que a Agência não dispunha de um quadro de funcionários efetivo e que a forma encontrada para suprir tais carências era contratar, em convênio com a Universidade de Brasília – UNB, técnicos e assistentes em regime de serviço temporário.

Mas o superintendente registrou a necessidade de uma distribuição quantitativa de pessoal mais eficiente nas superintendências e nos escritórios regionais, quadro próprio de pessoal, atribuições funcionais, carreira, tabela remuneratória etc. Ou seja, as agências estavam completamente desestruturadas em termos de quadro profissional e sem políticas de recursos humanos.

Em abril de 2000, em outra reunião do Conselho Consultivo da ANATEL, um dos conselheiros presentes questiona, uma vez mais, sobre a autonomia da empresa em termos de gestão de recursos humanos. Como resposta, obteve a informação de que a

²⁴⁵ O Superintendente da ANATEL era Edmur Moraes.

organização do concurso público já estava em andamento.²⁴⁶ Na 25ª Reunião do Conselho Consultiva, em abril de 2001, a previsão era de que em meados de maio –do mesmo ano- o “problema da realização do Concurso Público pela Agência estará definido pelo Supremo Tribunal Federal”.²⁴⁷

Apenas em julho de 2004, mais de quatro anos depois do assunto ter destaque numa reunião do Conselho Consultivo, o concurso público da Anatel foi, de fato, efetivado.

O quadro de servidores da Agência foi constituído, em grande parte, por pessoas oriundas da Telebrás. O Relatório da Ouvidoria da Anatel²⁴⁸ registrou inclusive curioso diagnóstico. Como esses funcionários vieram da antiga estatal, fizeram com que a Anatel herdasse uma cultura típica de empresa de engenharia, bastante diversa do que se imaginava para uma reguladora, com papéis distintos e uma outra filosofia de atuação. 64% dos cargos de gerência da Agência, por exemplo, eram ocupados por engenheiros. O quadro de pessoal da Anatel, constituído por funcionários da Telebrás, como citamos, contou com a migração de outros órgãos da administração pública e, principalmente, do Ministério das Comunicações. Mas o perfil desses funcionários era nitidamente técnico. Considerando o total de funcionários com nível superior exercendo atividades na Anatel ao final do ano de 1999, chegamos a seguinte distribuição: 52,1% de engenheiros, 13,6% de advogados, 8,1% de administradores, 5,8% de economistas e 20,4% de outras formações acadêmicas.

²⁴⁶ O diálogo foi entre os Conselheiros Otávio Marques e Raimundo Carreiro. Ver Ata 17 em www.anatel.gov.br/conselhoconsultivo.

²⁴⁷ Palavras do Presidente do Conselho Diretor, Renato Navarro Guerreiro, presente na Reunião do Conselho Consultivo.

²⁴⁸ Ver Anatel (2000).

O número de funcionários ideal para a Agência, em 1999, segundo o mesmo relatório, era de 1.496 funcionários. No entanto a Anatel dispunha, em dezembro do mesmo ano, 1.121 pessoas trabalhando.

Em outro relatório da ouvidoria, em dezembro de 2002²⁴⁹, 49% dos profissionais da Agência eram contratados temporariamente, 26% eram requisitados da Telebrás e 5% requisitados de outros órgãos do Ministério das Comunicações. Sem carreira definida, sem perspectivas de algo mais estável e com práticas salariais sem critérios definidos, a rotatividade é significativa, sem contar o risco de alguns funcionários serem capturados pelas empresas que deveriam regular. O Relatório, de forma discreta, trata desse assunto com muito cuidado assinalando que não se pode aferir-se “à crença demasiada na ética individual de cada colaborador em resistir à magnitude dos agentes exploradores da atividade econômica” (ANATEL, 2002, p.82).

A partir de 2004, as nove agências de regulação federais passam a realizar concursos públicos para suprir seu quadro de pessoal. A Anatel foi a pioneira em abrir concursos públicos e a Aneel, Anp e Anvisa igualmente organizaram novos procedimentos para o preenchimento de vagas.²⁵⁰

A medida foi bem recebida, pois a situação da maioria dos funcionários das agências era formalizada por contratos de tempo determinado.

Enquanto não ocorre o preenchimento de vagas, os funcionários das agências parecem lidar com desafios frequentes e, em grande parte, não previstos. As organizações se apresentam como novas institucionalidades e, conseqüentemente,

²⁴⁹ Ver Anatel (2002).

²⁵⁰ A iniciativa se deve ao Projeto de Lei do Governo encaminhado ao Congresso, visando alterar o marco regulatório no Brasil, citado em outros capítulos deste mesmo trabalho.

avançam em tentativas mediante tentativa e erro. A falta de definição sobre seus respectivos papéis contribui decisivamente para essa falta de rumo.

Talvez tenhamos aqui algo que as novas teorias da Administração estejam a debater, o conceito de aprendizagem organizacional, como observamos nas páginas anteriores. A organização estaria aprendendo quando os empregados estivessem absorvendo lições de novas experiências. A Anatel estará próxima desse modelo?

Considerações finais

O debate acadêmico em torno das agências de regulação, a partir da criação das mesmas, teve como foco o déficit democrático dessas organizações. Nos estudos de Melo (2000) e Boschi e Lima (2002), a responsabilização pública e o controle social das decisões e ações das reguladoras ocuparam o centro das atenções e, conseqüentemente, proporcionaram o espaço para o debate em torno dessas novas institucionalidades.

Mas afinal, há ou não *déficit* democrático nas práticas das agências de regulação? Existe, efetivamente algum tipo de controle social sobre essas organizações? As mesmas demonstram essa preocupação última com a sociedade? Essas foram as questões norteadoras da pesquisa.

Muitas vezes, ao longo da pesquisa, obtivemos indícios, sinalizações de que havia um esforço da Anatel em criar mecanismos de satisfação pública que pudessem negar, ou pelo menos reduzir, esse suposto *gap* de responsabilização. Afinal, escritórios regionais, serviços de atendimento ao cidadão usuário, ouvidorias, consultas eletrônicas etc. proporcionaram o desenho desejável de uma organização sintonizada com as expectativas e necessidades de seus diversos usuários dos serviços de telecomunicações.

As audiências públicas, por exemplo, valorizadas, sobretudo em estudos de Boschi e Lima (2002), prevêm, pelo menos em tese, transparência das ações das agências. A Anatel e a Aneel parecem valorizar este aspecto, pois citam sempre, em

suas respectivas páginas da Internet, que a grande responsabilidade das mesmas é com a sociedade e citam a realização das audiências como um instrumento de controle social. As audiências teriam, portanto, a característica de proporcionar aos interessados a oportunidade de se manifestar publicamente e registrar insatisfações ou mesmo encaminhar sugestões para os melhoramentos dos serviços.

No entanto, dificilmente teremos uma ampla participação da sociedade nesses fóruns. Um importante Diretor de uma agência regional, R.C., afirmou que as “formalidades das audiências inibem a participação do cidadão comum e que, basicamente, se transformaram num espaço para elogios emitidos pelas próprias concessionárias, num evidente jogo de interesses”. O entrevistado registrou ainda que na última audiência que teria participado, com o plenário lotado, apenas 2 (dois) cidadãos ocuparam o espaço reservado para as manifestações para exercer seus respectivos direitos, como consumidores, e registrar queixas sobre os serviços prestados pelas empresas concessionárias. O restante das manifestações, em grande número, era de representantes das concessionárias ou de grupos de interesses, e todos os depoimentos, como ressaltamos, foram elogiosos aos mesmos serviços.

Os *sites* das agências registram a importância das audiências serem abertas a toda sociedade e que todos têm o direito legítimo de manifestação. Evidentemente que o fato das audiências terem a formalidade como limitador à participação popular, não significa, necessariamente, que não tenham valor em termos de visibilidade das ações das agências. Afinal, poderão ser motivos de matérias de opinião pública e formadores de opinião, pois há, efetivamente, uma publicização das ações das agências.

De qualquer forma, independente das limitações das audiências, no caso da Aneel, especificamente, as inscrições para a manifestação nas audiências exigem prévia inscrição, seja por fax, e-mail ou na secretaria do local do evento. Mas nem tudo é tão simples assim. A resolução da Aneel que regulamenta as audiências públicas²⁵¹ estabelece que “será dada prioridade à manifestação dos expositores inscritos que encaminharem previamente suas sugestões formais, chamadas de contribuições, à Aneel, no período especificado no Aviso publicado no Diário Oficial”.

Toda e qualquer contribuição durante as audiências serão analisadas por uma equipe técnica da Aneel e submetidas à diretoria colegiada da agência para aprovação ou não da matéria ou sugestão apresentada. Os resultados serão então disponibilizados na Internet.

Uma resolução da Aneel²⁵² regulamentou a criação do Conselho de Consumidores, grupos que podem ser criados a partir da iniciativa das empresas de energia elétrica. A concepção básica desse conselho é exercer ações fiscalizadoras e atender às reclamações do usuário, atuando junto às empresas concessionárias com o objetivo de garantir a qualidade dos serviços prestados. Essas mesmas concessionárias têm por obrigação convidar instituições representativas da sociedade para que sejam indicados dois conselheiros para cada tipo de consumo, no caso, residencial, comercial, industrial, rural e poder público. Uma outra vaga ainda existente pode ser ocupada ou representada por instituições de defesa do consumidor, indicação do Procon local ou mesmo pelo Ministério Público.

²⁵¹ Conforme &3º do Art. 4º da Lei n. 9.427 de 26/12/1995, art. 21 do Decreto n. 2.335 de 06/10/1997 e art. 13. da Norma da Organização ANEEL – 001 anexa à Resolução ANEEL n. 233 de 14/07/1998.

²⁵² Resolução Aneel 138/2000.

Os membros desses conselhos estabelecem uma agenda de trabalho no chamado “Plano Anual de Atividade”, em que são detalhados os projetos e os custos de cada qual e cabe às concessionárias arcar com essas despesas. Curiosamente, cabe igualmente ao Conselho de Consumidores apresentar projetos que revertam os recursos arrecadados com as multas para o consumidor dos serviços de energia.

O desenvolvimento da pesquisa, portanto, apontou, gradativamente, a existência do chamado *déficit* democrático, apesar dos esforços da Anatel em minimizar tais lacunas de responsabilização pública de suas ações. E nada mais esclarecedor do que os próprios relatórios da Ouvidoria da Anatel. Nesses documentos encontramos todas as sinalizações possíveis para fundamentar os argumentos que levaram a considerar o *déficit* algo factual.

Importante ressaltar, no entanto, que o fato da própria organização reconhecer tal *déficit* é um avanço. Embora os relatórios dos ouvidores não tenham encontrado o eco devido ou a receptividade necessária por parte da alta administração da Anatel, a existência da Ouvidoria e desses documentos, todos disponibilizados ao público, comprovam a intenção, mesmo que embrionária, de estabelecer canais de comunicação mais efetivos com a sociedade.

Uma Tese exige, num capítulo final, algo conclusivo. Existe ou não o *déficit*? Um veredicto definitivo, no entanto, nos parece injusto ou, no mínimo, precipitado. Sim ou não é como conduzir a organização a um banco de réus. Mas, se pressionados a uma resposta definitiva, a Anatel apresenta sim, como observamos ao longo do trabalho, um *déficit* democrático, mesmo fazendo esforços no sentido contrário. Os relatórios da Ouvidoria, bem como as Atas do Conselho Consultivo, apontam com bastante nitidez

as dificuldades da organização em consolidar uma postura de efetiva interação com o cidadão usuário. Ora esse *déficit* aponta para um comportamento tecnocrático da agência, ora sinaliza para a falta de um controle social sobre as ações da Anatel.

De qualquer forma, as agências de regulação passam por um longo processo de consolidação. Definir ou afirmar, neste momento, a existência de um acentuado *déficit* democrático como algo consolidado a partir das ações das mesmas, como os estudos recentes de conceituados cientistas sociais apontam, e que os relatórios da Ouvidoria da Anatel e os debates durante as reuniões do Conselho Consultivo parecem confirmar, nos parece, como dissemos, ainda precipitado. Há o déficit, indiscutivelmente, mas essa lacuna de responsabilização pública convive com tentativas nem sempre bem articuladas para a superação, pelo menos ao nível discursivo, de formas mais efetivas de *accountability*.

Nosso argumento, embora sensível às argumentações que conduzem a existência do déficit de responsabilização pública, é que as agências de regulação e, em especial a Anatel, face ao grau de indefinições existentes no que diz respeito ao próprio desenho das agências, possam criar controles sociais mais eficazes, bem como uma postura mais ativa das reguladoras frente às demandas sociais.

Ora, as estruturas organizacionais da Anatel, bem como das demais agências de regulação são socialmente construídas. Em estudos sobre organizações, torna-se fundamental privilegiarmos os aspectos ambientais em que as mesmas estão inseridas e outras perspectivas paradigmáticas precisam ser levadas em conta para uma análise mais abrangente. Perceber as agências como organizações autônomas permitem, inevitavelmente, uma resposta simplificada: “O déficit existe”. Embora os estudos

sobre as agências de regulação estejam longe de uma interpretação funcionalista, pois, evidentemente, não consideram as reguladoras associadas ou apolíticas, esquecem algo essencial. 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 em 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 mesmo guiados por um “espírito público” herdado das ex-estatais. Os conceitos de “habitus” e “campos”, em Bourdieu (1996), podem perfeitamente ser utilizados para compreender o momento das agências, pois se os agentes não agem de acordo com regras determinadas, as constantes mudanças a que as reguladoras estão submetidas proporcionam alterações significativas na estrutura do campo, proporcionando forte interação entre os agentes envolvidos.

A Anatel age, efetivamente, *em diversos momentos*, no interesse da sociedade. Mas não *em todos os momentos*. O *déficit*, desta forma, não estaria configurado? Mas temos exemplos de um desses momentos em que os interesses da sociedade se sobrepõem aos interesses dos grupos privados que oferecem os serviços anteriormente oferecidos pelo Estado. Recentemente, o Plano de Metas a ser cumprido pelas empresas privadas no setor de telecomunicações a partir de 2006 sofreu críticas severas por parte das reguladas.

Em seminário, ontem, no Rio, Telemar e Brasil Telecom criticaram a obrigatoriedade de instalação de linhas residenciais nas localidades com

mais de 300 habitantes. Atualmente, a exigência vale apenas para as localidades a partir de 600 habitantes. Para o Diretor de assuntos regulatórios da Brasil Telecom, Luiz Otávio Marcondes, haverá desperdício de recursos “em nome de uma teórica universalização dos serviços”. A empresa alega que não há demanda por linhas telefônicas em localidades pequenas e pobres e que o gasto com infra-estrutura vai onerar ainda mais as tarifas cobradas dos usuários (...). As duas teles querem mudança no plano de metas, mas o superintendente de universalização da ANATEL, Edmundo Matarazzo, diz que **a exigência será mantida** [grifo nosso] (Folha de S.Paulo. Anatel e fixas travam queda-de-braço, 25.set.2004, p. B4).

Poderíamos observar, neste caso, uma posição bastante evidente, por parte da Anatel, na defesa dos interesses da população mais carente, dentro dos princípios da universalização dos serviços de telefonia. Neste caso, o déficit democrático permanece? Não se trata de defender tese contrária, mesmo porque fomos conclusivos em parágrafos anteriores. Estamos a ressaltar a ambivalência das agências reguladoras, em especial a Anatel. Nosso principal argumento é de que, neste momento, em face da fluidez das transformações ainda em curso sobre o papel das agências de regulação, comprovar ou não déficits democráticos torna-se tarefa de risco.

Na mesma linha de reflexão, ao optarmos pela hipótese da captura das agências e, conseqüentemente, de seus funcionários, pelas empresas supostamente reguladas, podemos identificar autores que transitam em sentido contrário como Botelho (2002), que ressalta a predominância da cultura estatal das antigas organizações ligadas ao aparelho de Estado nas atuais agências de regulação. O autor defende a idéia de que as elites técnicas estão mantidas às reguladoras, mesmo porque são oriundas das instituições governamentais. Ou seja, as agências de regulação manteriam um forte perfil tecnocrático, pouco atento à dinâmica do mercado.

Como observamos, o estudo das as agências de regulação caracterizam um desafio inacabado, pois o objeto de pesquisa apresenta grande diversidade de interpretações, mesmo porque são organizações em processo de constituição.²⁵³

Desenvolvemos uma pesquisa, não conclusiva, ilustrando situações em que o conflito e as dúvidas relacionadas à Anatel emergiram em diversos momentos (reuniões, relatórios etc.). Nossa abordagem caracterizou-se por uma perspectiva exploratória, pois, sendo fluido o momento que vivenciam as agências reguladoras, as indefinições tornam-se acentuadas, caracterizando um fenômeno organizacional extremamente novo e impreciso, o que nos fez gerar ainda tímidas hipóteses, mas que talvez possam proporcionar base para outras investigações.

²⁵³ Ao término deste trabalho, em maio de 2005, o projeto que regulamenta a atuação das agências regulatórias ainda tramitava no Congresso brasileiro.

REFERÊNCIAS

ALBRECHT, K. Um modelo de inteligência organizacional. In: **HSM Management**. São Paulo: Edi. Savana, maio-junho de 2004.

ALVESSON, M. e DEETZ, S. Teoria crítica e abordagens pós-modernas para estudos organizacionais. . In: CLEGG, S.R.; HARDY,C.; NORD, W.R. (orgs.) **Handbook de estudos organizacionais: modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1998, v.1.

ANDERSON, P. **As origens da Pós-Modernidade**. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 1999.

AZEVEDO, R. e NOGUEIRA, R. Democracia neles. **Primeira Leitura**: São Paulo, mar. de 2003.

BARAT, J. Agências reguladoras: avanços e recuos. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 5 mai. 2004.

BARBOSA, L. **Cultura e empresas**. Rio de Janeiro: Jorge zahar Ed., 2002.

BARRETO, H.M.S. **Crise e reforma do Estado brasileiro**. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2000.

BASBAUM, L. **História sincera da República: de 1930 a 1960**. São Paulo: Alfa Omega, 1976.

BAUMAN, Z. **O mal-estar da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. Ed., 1998.

_____. **Globalização: As conseqüências humanas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. Ed., 1999.

_____. **Modernidade Líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.

BECK, U. **O que é Globalização**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

BEDESCHI, G.. Comunismo. In: BOBBIO, N.; MATTEUCI, N.; PASQUINO, G. (orgs.). **Dicionário de Política**. Brasília: UNB, 1997.

BELLUZO, L.G. Do PF ao Fast Food. In: AGUIAR, L.A. **Para Entender o Brasil**. São Paulo: Alegro, 2000.

BOBBIO, N.. **Teoria Geral da Política. A Filosofia Política e as lições dos clássicos**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BOBBITT, P. **A guerra e a paz na História Moderna**. O impacto dos grandes conflitos e da política na formação das nações. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

BORBA, J. **Reflexões sobre o ensino de Ciência Política**. Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas. Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, mimeo, 2003.

_____. Ideologia tecnocrática e cultura política no Brasil: o Plano Real e as eleições de 1994. Porto Alegre, 2002. Tese – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

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. (or.) **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte, Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002.

BOTELHO, A. J. J. Globalismo, regulação e neonacionalismo: uma análise das agências reguladoras. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba: UFP, jun.2002, n. 18, p. 11-31.

BOURDIEU, P. **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. Campinas: Papyrus, 1996.

BRESSER PEREIRA, L.C. Em busca de um novo perfil institucional do Estado: uma revisão crítica da literatura recente. **Revista Brasileira de Informação bibliográfica em Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, n. 44, 1997, p.81-102.

_____. A Reforma gerencial de 1995. In: **Burocracia e Reforma do Estado**. Cadernos Adenauer II, n.3. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. p. 29-45.

BURKE, P. **Origens distantes da globalização**. In: Folha de São Paulo. Caderno Mais! 11.jul.2004. p. 7.

CAMPOS, R. O. **A lanterna na popa**. Rio de Janeiro: Tpobooks, 1994.

CANCLINI, N.G. **Consumidores e cidadãos**. Conflitos multiculturais da globalização. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1999.

CALAME, P. TALMANT, A. **A questão do Estado no coração do futuro**. Petrópolis, RJ: Vozes; Montevideu, Uruguai: Ediciones Trilce, 2001.

CAMPOS, A. M. e SANTIAGO Jr., D. Regulação Gradual: A opção da aprendizagem. In: **Burocracia e Reforma do Estado**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. p. 99).

CARVALHO, M.A.R. Cultura política, capital social e a questão do déficit democrático no Brasil. In: VIANNA, L.W. (or.) **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte, Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002.

CARVALHO, C.A., GOULART, S. e FALCÃO VIEIRA, M.M. A inflexão consevadora na trajetória histórica da teoria institucional. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 28., Curitiba. Anais...(Curitiba): ANPAD, 2004. 1 CD-ROM.

CASTELLS, M. Para o Estado-Rede: globalização Econômica e Instituições Políticas na era da informação. In: **Sociedade e Estado em Transformação**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

CLARKE, S. Crise do fordismo ou crise da social-democracia. In: Lua Nova. N.24, setembro de 1991.

COHEN, I. J. Teoria da Estruturação e Práxis Social. In: **Teoria Social Hoje**. GIDDENS, Anthony e TURNER, Jonhathan. Orgs. São Paulo: Editora Unesp, 1999.

CONCEIÇÃO TAVARES, M. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1979.

CRUZ, P.M. **Política, Poder, Ideologia e Estado Contemporâneo**. Florianópolis: Diploma Legal, 2001.

DINIZ, E. Globalização, ajuste e reforma do Estado: um balanço da literatura recente. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**: Rio de Janeiro, n 45, 1998.

_____. **Globalização, reformas econômicas e elites empresariais**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.?’

DOMINGUES, J. M. **Criatividade social, Subjetividade Coletiva e a Modernidade Brasileira Contemporânea**. Rio de Janeiro, Contra Capa, 1999.

DUPAS, G. A lógica econômica global e a revisão do Welfare State: a urgência de um novo pacto. In: **Sociedade e Estado em Transformação**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

DUTRA, J. S.. **Gestão por competências**. São Paulo: Editora Gente, 2001.

FLEURY, M. T. L. Aprendizagem e gestão do conhecimento. In: DUTRA, José Souza (org.). **Gestão por competências**. São Paulo: Editora Gente, 2001. p. 95-107.

FLIGSTEIN, N. Market as politics: a political-cultural approach to market institutions. **American Sociological Review**, 61, pp. 656-673, 1996.

FIORI, J.L. **Em busca do dissenso perdido. Ensaio crítico sobre a festejada crise do Estado**. Rio de Janeiro: Insight, 1995.

FISCHER, A. L. O conceito de modelo de gestão de pessoas. In: ____ **Gestão por competências**. São Paulo: Editora Gente, 2001. p. 9-23.

GENRO, T. A Internacional dos fragmentos. In: **Folha de São Paulo**, 27, fev, 2001. Caderno A.

GESNER, O. A bronca dos consumidores. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 15 mar. 2003.

_____. Por uma lei de responsabilidade regulatória. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 16 ago. 2003 b.

GOUVÊA, G.P. **Burocracia e elites burocráticas no Brasil**. São Paulo: Paulicéia, 1994.

GIDDENS, A. **As Conseqüências da Modernidade**. São Paulo: Unesp, 1991.

GIDDENS, A. e TURNER, J. **Teoria social hoje**. São Paulo: Unesp, 1999.

GRANOVETTER, M. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. **American Journal of Sociology**, pp. 481-510, 1985.

GUDIN, E. **Princípios de economia monetária**. Rio de Janeiro: Agir, 1976.

HALL, P. A. e TAYLOR, R.C.R. Political Science and the three New institutionalisms. In: **Political Studies**: Cambridge (UK), 1996.

HAY,C. e WINCOTT,D. Structure, agency and historical institutionalism. In: **Political Studies**, XLVI, 1998.

HELLER, A . **A Condição Política Pós-Moderna**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1988.

HOBSBAWN, E. **O Novo Século: Entrevista a Antonio Polito**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

HIRST, P. e THOMPSON, G. **Globalização em questão**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

IANNI, O. **O colapso do populismo no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1975.

LÜCHMANN, L.H.H. **Possibilidades e limites da Democracia deliberativa**. A Experiência do Orçamento Participativo de porto Alegre. Campinas, 2002. Tese – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas.

MARQUES, E. Novas Críticas à literatura sobre Estado e Atores Políticos. **Revista Brasileira de Informação bibliográfica em Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, n 43, 1997.

MARTINS, L. **Pouvoir et développement économique. Formation et evolution des structures politiques au Brésil**. Paris: Editions Anthropos, 1976.

MEIRELES, M. e PAIXÃO, M. R. **Teorias da Administração. Clássicas e modernas**. São Paulo: Futura, 2003.

MELO, M. A. Política Regulatória: uma Revisão da Literatura. In: **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB**. Rio de Janeiro. Número 50, 2000. p.8),

_____. A Política da Ação Regulatória. Responsabilização, credibilidade e delegação. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, n 46, 2001.

_____. Estado, Governo e Políticas Públicas. In: MICELI, S. (org.). **O que ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995)**. São Paulo: Editora Sumaré: Anpocs: Brasília, DF: Capes, 1999.

MILIBAND, R. **O Estado na sociedade capitalista**. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1972.

NASSIF, L. A Anatel e as tarifas. **Folha de São Paulo**, 9 jul., 2003.

NONAKA, I. e TAKEUCHI, H.. **Criação de conhecimento na empresa**: como as empresas japonesas geram a dinâmica da inovação. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

NOGUEIRA EROS, E.S. Símbolo e Identidade Organizacional. A função das figuras ou imagens conceituais. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 28., Curitiba. Anais...(Curitiba): ANPAD, 2004. 1 CD-ROM.

NOGUEIRA, M. A.. **Um Estado para a sociedade civil**. São Paulo: Cortez, 2004.

OHMAE, K. **O fim do Estado-nação**. Rio de Janeiro: Campus; São Paulo: Publifolha, 1999.

PEREIRA, C. Em busca de um novo perfil institucional do Estado: uma revisão crítica da literatura recente. **Revista Brasileira de Informação bibliográfica em Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, n. 44, 1997, p.81-102.

POULANTZAS, N. Elementos de análise sobre a crise do Estado. In: POULANTZAS, N. (org.). **O Estado em Crise**. Rio de Janeiro: Graal, 1977.

PRATES, A.A.P. Organização e Instituição no Novo Institucionalismo. **Teoria e Sociedade**. UFMG, n.5. Junho 2000. p. 123-146.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Análise e avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro, 2003. Disponível em www.planalto.gov.br

PRIMEIRA LEITURA, São Paulo: Primeira Leitura Ltda, 2003.

PRZEWORSKY, A. **Estado e economia no capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume, 1995.

_____. Reforma do Estado. Responsabilidade Política e intervenção econômica. Revista Brasileira de Ciências Sociais: São Paulo, n 32, 1996.

_____. O Estado e o cidadão. In: **Sociedade e Estado em Transformação**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

RAMOS, F. O papel de um banco de desenvolvimento frente ao desafio da crise. A experiência do Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina S.A . no período de 1975-1982. Florianópolis, 1984. Dissertação – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Santa Catarina.

RAUD, C. A construção social do mercado em Durkheim e Weber. Uma análise do papel das instituições na sociologia econômica clássica. In: Revista de Sociologia Política. Florianópolis: UFSC, n.34, out. 2003.

RAWLS, J. **O liberalismo político**. São Paulo: Editora Ática, 2000.

REED, M. Teorização Organizacional: um campo historicamente contestado. In: CLEGG, S.R.; HARDY, C.; NORD, W.R. (orgs.) **Handbook de estudos organizacionais: modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1998, v. 1.

REIS, E. Situando a Sociologia Política. In: Política & Sociedade: **Revista de Sociologia Política**. v.1.n.1. Florianópolis: UFSC: Cidade Futura, 2002.

ROSANVALLON, P. **A crise do Estado-Providência**. Lisboa: Editorial Inquérito, 1984.

SANTOS, B.S. Os processos de globalização. In; **A Globalização e as Ciências Sociais**. Cortez Editora: São Paulo, 2002. p.25-102.

SALGADO, L. H. **Agências Regulatórias na experiência brasileira: um panorama do atual desenho institucional**. Rio de Janeiro: IPEA, 2003.

SALLUM JR, B. Metamorfoses do estado Brasileiro no Final do Século XX. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, n 52, 2003.

SCHIERA, P. Estado Moderno. In: BOBBIO, N. MATTEUCCI, N. PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Brasília: UNB, 1997, v.1., p. 425-431.

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.

SHERWOOD, R.E. **Roosevelt e Hopkins**. Uma História da Segunda Guerra Mundial. Brasília: Nova Fronteira; Brasília: Universidade de Brasília; Rio de Janeiro: Faculdade da Cidade, 1998.

SOARES, L.E. A racionalidade do “politicamente correto” ou: Weber errou porque estava certo. In: SOUZA, JESSÉ (org.) **A Atualidade de Max Weber**. Brasília: UNB, 2000.

SOLA, L. Reformas do Estado para qual democracia? O Lugar da Política. In: **Sociedade e Estado em Transformação**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

SOUZA, A.R. Agências reguladoras de serviços públicos e campo organizacional. Limites e possibilidades. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 28., Curitiba. Anais...(Curitiba): ANPAD, 2004. 1 CD-ROM.

SILVA, I.G. **Democracia e Participação na 'Reforma' do Estado**. São Paulo: Cortez Editora, 2003.

SILVA, R. Planejamento econômico e crise política: do esgotamento do plano de desenvolvimento ao malogro dos programas de estabilização. In: **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 14: p. 77-101. Curitiba: Jun. 2000.

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

THÉRET, B. As instituições entre as estruturas e as ações. São Paulo: Lua Nova, 58, p. 225-254, 2003.

KIRSCHNER, A.M. Intervenção sociológica na empresa. In: **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, n.19: 141-143, nov.2002.

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.

KUMAR, K. **Da sociedade Pós-Industrial à Pós-Moderna. Novas Teorias sobre o mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1997.

VALLE, R. MUNIZ, A. M. COELHO JÚNIOR, T. P. **O conhecimento em ação. Novas competências para o trabalho no contexto da reestruturação produtiva**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003. p. 15-50.

VIEIRA, L. Cidadania e globalismo. Rio de Janeiro: Record, 1997.

_____. **Os argonautas da cidadania.** Rio de Janeiro. Record, 2001.

WALLERSTEIN, I. **Após o Liberalismo. Em busca da reconstrução do mundo.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

WEBER, M.. **História Geral da Economia.** São Paulo: Mestre Jou, 1968.

_____. **Economia Y Sociedad.** Bogotá (CO): Fondo de Cultura Económica, 2v. 1977.

WEICK, K.E. e WESTLEY, F. Aprendizagem organizacional: confirmando um oximoro. In: CLEGG, S.R.; HARDY,C.; NORD, W.R. (orgs.) **Handbook de estudos organizacionais: modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais.** São Paulo: Atlas, 2004, v.3.

ZELIZER, V. Human values and the market: the case of life insurance and death in 19th-century America. **American Journal of Sociology**, 84, 1978, pp. 591-610.

_____. Beyond the polemics on the market: establishing a theoretical and empirical agenda. **Sociological Form**, 1988, v. 13, n.4, p. 614-634.

Outras Fontes

RELATÓRIOS DA OUVODORIA DA ANATEL:

ANATEL. Relatório Semestral. **Ouvidoria da Agência Nacional de Telecomunicações.** Brasília, 2000.

ANATEL. Relatório Semestral. **Ouvidoria da Agência Nacional de Telecomunicações.** Brasília, 2002.

ANATEL. Relatório Semestral. **Ouvidoria da Agência Nacional de Telecomunicações.** Brasília, 2003a.

ANATEL. Relatório Semestral. **Ouvidoria da Agência Nacional de Telecomunicações.** Brasília, 2003b.

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