
20 ANOS DA CONSTITUIÇÃO DE 1988: AS TELECOMUNICAÇÕES E O CIDADÃO

Ronaldo Mota Sardenberg*

1. Introdução

Promulgada em 5 de outubro, a Constituição de 1988 representou um marco central na redemocratização do país e na inauguração de um Estado democrático de direito, fundado na cidadania e na dignidade da pessoa e destinado, conforme seu preâmbulo, a assegurar o exercício de direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça.

Para além do progresso que representou no que diz respeito ao reconhecimento formal dos direitos fundamentais e sociais, a Constituição marcou também a abertura de uma nova visão acerca do papel da Administração Pública, que consagra a supremacia dos princípios da *legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade* e afirma a necessidade de concurso para acesso aos cargos e empregos públicos, numa clara rejeição ao patrimonialismo e clientelismo que predominavam em determinados setores públicos. Em 1998, por meio da Emenda Constitucional n.º 19, veio a somar-se aos princípios acima elencados o princípio da *eficiência*, que indica a determinação de se virar definitivamente uma página na história da Administração Pública brasileira. Não obstante as críticas que lhe podem ser dirigidas, a Constituição de 1988 representou um claro avanço em muitos sentidos, notadamente no que diz respeito à consciência da necessidade de responsabilização, transparência e controle social do Estado.

A Constituição de 1988 e as suas sucessivas emendas produziram, ainda, impactos sobre setores específicos da economia, notadamente os de infra-estrutura. A partir da compreensão das telecomunicações como elemento estratégico de indução do desenvolvimento nacional, propõe-se neste artigo oferecer uma reflexão acerca dos impactos da Constituição de 1988 sobre esse setor, e descrever como, ao longo de seus 10 anos de existência, a Anatel vem trabalhando para que as telecomunicações funcionem como efetivo instrumento de transformação social.

* RONALDO MOTA SARDENBERG é Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Diplomata. É Presidente do Conselho Diretor da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).

2. A Constituição de 1988 e as telecomunicações

Como acima mencionado, a Constituição de 1988 foi generosa na consagração de novos direitos e voltou-se decididamente para a plena realização da cidadania. Representou, assim, uma importante vitória nacional no esforço em favor de instauração da democracia e do Estado de direito.

No entanto, em paralelo aos notáveis avanços de ordem política, promoveram-se importantes mudanças na definição do papel do Estado na economia. Enquanto nas Constituições anteriores o Estado figurava como o responsável pelo desenvolvimento econômico, do lado da iniciativa privada a Constituição de 1988 deu ênfase à livre iniciativa e ao regime de mercado. Estabeleceu que a participação direta do Estado na economia só se permitiria nos casos de imperativa segurança nacional ou de relevante interesse coletivo. Além de diversos dispositivos relativos à ação estatal na economia, previu-se regra genérica atribuindo ao Estado o papel de *agente normativo e regulador da atividade econômica*, cabendo-lhe, na forma da lei, exercer as funções de *fiscalização, incentivo e planejamento* (art. 174).

No que concerne especificamente às telecomunicações, no entanto, vale salientar que a opção da Assembleia Constituinte foi a de reafirmar expressamente a manutenção do modelo de exploração estatal até então vigente. O setor de telecomunicações era então regido pelo Código Brasileiro de Telecomunicações – CBT, aprovado pela Lei n.º 4.117/62, que, em consonância com o texto constitucional anterior, determinava competir à União manter e explorar diretamente a própria rede de telecomunicações (ou “Sistema Nacional de Telecomunicações”), bem como os serviços públicos de telégrafos, de telefones interestaduais e de radiocomunicações. Durante a vigência do CBT, os serviços de telecomunicações de competência da União eram prestados pela sociedade de economia mista Telebrás (Telecomunicações Brasileiras S.A.) e pela Empresa Brasileira de Telecomunicações – Embratel, posteriormente incorporada à Telebrás.

Assim, em simetria com o modelo em funcionamento, a Constituição de 1988 previu, em seu artigo 21, XI, a exploração dos serviços de telecomunicações diretamente pela União ou por empresa sob controle acionário estatal, bem como a exploração pela União de sua “rede pública de telecomunicações”:

Art. 21. Compete à União:

XI - explorar, diretamente ou mediante **concessão a empresas sob controle acionário estatal**, os serviços telefônicos, telegráficos, de transmissão de dados e demais serviços públicos de telecomunicações, assegurada a prestação de serviços de informações por

entidades de direito privado através da **rede pública de telecomunicações explorada pela União**.

A reafirmação, em 1988, da natureza pública dos serviços de telecomunicações, explorados diretamente pela União ou por empresa estatal, contou com amplo apoio da Assembleia Constituinte.

Deve-se salientar, entretanto, que se, por um lado, a Constituição de 1988 não antecipou as transformações por que passaria o Brasil no que diz respeito à forma de exploração dos serviços de telecomunicações, por outro, ao consagrar princípios como a legalidade e a impessoalidade, trouxe o embrião do modelo de agência reguladora dotada de autonomia e independência que viria a ser consagrado quase dez anos mais tarde.

3. A Emenda Constitucional N.º 08/95: o marco de um novo modelo para o setor

Em meados da década de 1990, no âmbito de vivos debates sobre a reforma do aparelho de Estado, voltou-se à discussão acerca do modelo a ser adotado para a exploração das telecomunicações.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), elaborado em 1995 pelo Ministério de Reforma do Estado, buscava instituir um reposicionamento do Estado na economia, por meio da redução de seu escopo de ação, tendo em vista que este já não conseguia “atender com eficiência a sobrecarga de demandas a ele dirigidas, sobretudo na área social”. Segundo o documento, a reforma do Estado era “algo cobrado pela cidadania, que vê frustradas suas demandas e expectativas”. Assim, pretendia-se que o Estado deixasse de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico-social. Fortalecia-se, ao invés, sua função de “promotor e regulador do desenvolvimento”. Estabeleceram-se, com esse propósito, diversas metas, entre as quais a continuidade do processo de privatização e a reorganização e fortalecimento dos órgãos de regulação dos monopólios naturais que fossem privatizados.

Nesse cenário de discussões sobre a reforma do Estado, a construção do atual modelo de telecomunicações teve suas premissas registradas nos dois volumes do documento “Reforma Estrutural do Setor de Telecomunicações”, preparado pelo Ministério das Comunicações, em abril de 1995. Neles estavam as diretrizes para a reestruturação e a modernização das telecomunicações brasileiras, com a proposta de adequar essa infra-estrutura à evolução tecnológica e ao novo cenário de globalização. Buscava-se, assim, incluir o Brasil no então restrito grupo de países que integravam a “Sociedade da Informação”.

Entre agosto e novembro de 1995 foram promulgadas cinco emendas constitucionais associadas à flexibilização dos monopólios estatais e à liberalização da participação do capital estrangeiro em setores estratégicos da economia. No bojo de tais reformas, em 15 de agosto de 1995 foi promulgada a Emenda Constitucional n.º 8, que alterou os incisos XI e XII do artigo 21 da Constituição para permitir a exploração dos serviços de telecomunicações por empresas privadas. Previa-se, adicionalmente, a criação de **um órgão regulador** para organizar a sua exploração:

Art. 21. Compete à União:

XI - explorar, diretamente ou mediante **autorização, concessão ou permissão**, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, **a criação de um órgão regulador** e outros aspectos institucionais.

Vale, por fim, realçar que a Anatel e a ANP são as únicas duas agências reguladoras formalmente previstas pela Constituição da República, conforme alterações introduzidas pelas Emendas Constitucionais números 8 e 9 de 1995.

4. A Lei Geral de Telecomunicações, a criação da Anatel e a privatização do Sistema Telebrás

A concepção da Lei Geral das Telecomunicações (LGT) e a criação da Anatel, nela incluída, ocorreram nos anos noventa, à luz das amplas transformações pelas quais passava o setor em todo o mundo, impulsionadas por três forças: a globalização da economia, a evolução tecnológica e a rapidez das mudanças no mercado e nas necessidades dos consumidores, como expressaram os autores da Exposição de Motivos que justificou a proposta da LGT, transformada na lei n.º 9.472 em 16 de julho de 1997.

A Anatel teve, portanto, como orientadora de seu perfil institucional, a mesma visão estratégica que vinha, desde 1995, abrindo caminhos para o novo modelo das telecomunicações brasileiras. A criação da Agência decorreu do entendimento, ousado para aquele momento nacional, de que para reestruturar e modernizar as telecomunicações não bastava expandir o mercado e privatizar as operadoras estatais do setor. Essa tarefa, ampla e profunda, exigia um agente que tornasse viável o processo de implementação e que desse curso contínuo às atribuições de outorgar, de regulamentar e de fiscalizar o setor em que o Estado deixaria de atuar como empresário. O entendimento ia mais longe: além de organizar a exploração dos serviços de telecomunicações, caberia a esse agente conquistar a confiança dos potenciais investidores – nacionais e estrangeiros – no novo modelo, na transparência e solidez de suas regras, que sempre deveriam tomar como referência as necessidades e os direitos dos usuários.

Segunda agência reguladora criada no Brasil, mas a primeira a ser instalada, em 5 de novembro de 1997, a Anatel despontou, desde o princípio, como expressivo e pioneiro marco da mudança de postura do Estado brasileiro no tocante aos serviços públicos. Foi concebida com a missão de “promover o desenvolvimento das telecomunicações do País, de modo a dotá-lo de moderna e eficiente infra-estrutura para o setor, capaz de oferecer à sociedade serviços adequados, diversificados e a preços justos, em todo o território nacional”.

Não obstante a extensão dessa responsabilidade, a Agência foi dotada de estrutura orgânica e funcional simples: um Conselho Diretor, responsável pela tomada de decisões da Agência, e um Conselho Consultivo que configura a participação institucionalizada da sociedade nas atividades e decisões da instituição, conformam os órgãos superiores da Anatel. Seus titulares são nomeados pelo Presidente da República e aprovados pelo Senado Federal. Na Anatel, o presidente do Conselho Diretor acumula o cargo de presidente-executivo, cabendo-lhe o comando hierárquico da Agência, em todas as vertentes de responsabilidades e atribuições institucionais, executadas por seis superintendências e por 11 escritórios regionais e 16 unidades operacionais distribuídas por todos os estados brasileiros. Completa a estrutura uma Ouvidoria, cujo titular obedece às mesmas regras de nomeação dos conselheiros, mas sem qualquer vinculação hierárquica com a Agência, e tem como missão produzir apreciações críticas sobre sua atuação.

A Anatel surgiu com perfil diferenciado em relação aos demais órgãos e entidades da Administração Pública em razão de sua caracterização legal como autarquia especial, dotada de *independência administrativa*, *ausência de subordinação hierárquica*, *mandato fixo e estabilidade* de seus dirigentes e *autonomia financeira*. Com efeito, a LGT e a regulamentação infralegal que a sucedeu atribuíram à Anatel a competência de “decidir, em último grau, sobre as matérias de sua alçada” (art. 19, XXV da LGT), determinando adicionalmente, ao Conselho Diretor, a tarefa de “propor o estabelecimento e alteração das políticas governamentais de telecomunicações” (art. 22, III, da LGT). A expressa designação da Agência como instância última de decisão acerca das matérias de sua alçada e de entidade legalmente encarregada da propositura de políticas públicas setoriais reforça sua condição de autarquia de regime especial, autônoma financeiramente e independente do ponto de vista do exercício de suas competências finalísticas.

Deve-se, no entanto, ressaltar que embora a Anatel lute diariamente para que tais princípios sejam espelhados em sua prática cotidiana, nem sempre sua materialização é obtida. Notem-se, a esse propósito, os desafios representados pelo contingenciamento

orçamentário, pela frequente ausência de um quadro completo de conselheiros diretores e pelas legítimas pressões políticas que fazem parte do jogo democrático.

Teve a Agência, como uma de suas primeiras tarefas, a preparação dos documentos fundamentais que balizaram a privatização do Sistema Telebrás, em 29 de julho de 1998. É importante salientar, a esse respeito, que a aprovação da Lei Geral de Telecomunicações, que definiu o novo modelo – que inclui a privatização das operadoras estatais que formavam o Sistema Telebrás e a criação da Anatel – despertou temores e provocou reações contrárias. De um lado, questionava-se o próprio modelo a ser instituído, com base na prestação de serviços públicos em regime competitivo sob a fiscalização de uma agência reguladora. De outro, questionava-se o propósito de privatizar o Sistema Telebrás, à luz de preocupações relativas à possibilidade de aumento de desemprego e de perda da soberania nacional.

Passados dez anos da privatização, mostram os fatos que os postos de trabalho – próprios e terceirizados – cresceram perto de 300% se cotejados apenas com os empregos oferecidos pelo Sistema Telebrás; mais que duplicaram, quando aos postos de trabalho da Telebrás são somados os que eram oferecidos por cinco outras operadoras privadas, de pequeno porte. Ademais, a entrada de capitais nacionais e estrangeiros promoveu o desenvolvimento do setor de telecomunicações em proporções não imaginadas mesmo pelos mais otimistas. O novo cenário trouxe conquistas, mas tem acarretado também sérios desafios, relacionados à efetividade do exercício das competências de regulação, fiscalização e sancionamento dos atores do mercado liberalizado das telecomunicações, bem como à necessidade de colocar o foco da atuação estatal nas necessidades, interesses e direitos do cidadão.

Ao longo de seu decênio de existência e mesmo enfrentando adversidades político-administrativas em alguns momentos, a Agência trabalhou na estruturação de um consistente marco regulatório infra-legal que conquistou credibilidade e serviu como fator de atração de capitais e avançadas tecnologias, facultou a evolução das plantas de telefonia e a ampliação da oferta de serviços de telecomunicações à sociedade brasileira; ampliou a competição e melhorou a qualidade dos serviços. Nos nove anos pós-privatização, os investimentos diretos e os valores pagos por licenças pela iniciativa privada nos segmentos de telefonia fixa e móvel, de TV por assinatura e de serviços via satélite e multimídia, atingiram R\$ 196,4 bilhões – média anual de R\$ 21,8 bilhões –, como registra o documento ‘Anatel – dez anos que modernizaram as telecomunicações brasileiras’.

5. A Ação Reguladora para a concretização da Constituição Cidadã

Conforme leitura da Exposição de Motivos n.º 231, que encaminhou a LGT, a reestruturação e a modernização das telecomunicações tinha como objetivos a consolidação de dois princípios fundamentais: a introdução da competição na exploração dos serviços e a universalização do acesso aos serviços básicos. Para alcançar tais objetivos, ainda segundo os formuladores do projeto, o novo modelo deveria: *(i)* fortalecer o papel regulador do Estado e eliminar sua atuação de empresário; *(ii)* aumentar e melhorar a oferta de serviços; *(iii)* em ambiente competitivo, criar oportunidades atraentes de investimento e de desenvolvimento tecnológico e industrial; *(iv)* criar condições para que o desenvolvimento do setor se harmonizasse com as metas de desenvolvimento social do País; e *(v)* maximizar o valor de venda das empresas estatais de telecomunicações sem prejudicar os objetivos anteriormente enunciados.

Para além desses objetivos específicos (alguns consagrados na própria LGT), as preocupações da Anatel têm se voltado, desde seu nascedouro e de forma crescente nos últimos anos, à realização de sua vocação de instrumento de indução do desenvolvimento econômico e social, de defesa dos usuários e de redução das desigualdades entre regiões geográficas e entre classes de renda pessoal e familiar, por meio de ações regulatórias transparentes baseadas em ampla participação popular.

As próximas seções serão dedicadas a examinar ações empreendidas pela Anatel, ao longo dos últimos anos, de modo a materializar as metas acima descritas e, dessa forma, dar concreção aos princípios constitucionais que vinculam e orientam sua atuação.

5.1. Transparência e participação social

A Anatel foi projetada para ser uma entidade marcada pela transparência e pela interação com a sociedade. Com esse propósito, a LGT e o regimento interno da Agência instituíram diversos mecanismos com vistas à ampla participação e controle social, entre os quais sobressaem: *(i)* a obrigatoriedade de consultas públicas antes da expedição de qualquer ato normativo; *(ii)* a realização de audiências públicas; *(iii)* a existência de um conselho consultivo e *(iv)* de um ouvidor independente, *(v)* a obrigatoriedade de motivação de seus atos; e, naturalmente, *(vi)* a vinculação ao princípio constitucional da publicidade.

A Agência hoje se pauta pela visão de que sua legitimidade depende da ampla participação popular. Nesse sentido, a Anatel dá ênfase ao uso dos institutos da consulta e da audiência pública, associados à transparência de todos os atos, resoluções, normas e demais documentos por ela expedidos, disponíveis, na íntegra, na página www.anatel.gov.br que a

Agência mantém atualizada na *Internet*. Essa mesma página estampa os dias de reuniões do Conselho, suas pautas e as atas dessas reuniões.

No decênio, avançou-se também no esforço de estreitar o relacionamento entre a instituição e o Congresso nacional. Levou-se ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados, em inúmeras audiências e em contatos pessoais de seus dirigentes e técnicos, as informações, os esclarecimentos e as contribuições solicitadas à Agência. Pelas mesmas vias, colheu-se junto aos parlamentares o pensamento de seus representados, uma interação que tende a se acentuar, com proveitos para as telecomunicações e para toda a sociedade.

5.2. Foco nos direitos dos usuários

Desde os documentos que balizaram a construção do atual modelo tornou-se explícita “a necessidade de o arcabouço regulatório das telecomunicações evoluir, *de modo a colocar o usuário em primeiro lugar*”. Entre as premissas, a determinação de que *o novo modelo deveria ter como referência os direitos dos usuários dos serviços de telecomunicações* e, para alcançar esse objetivo, assegurar-se, com a implementação do modelo, a busca do acesso universal aos serviços básicos de telecomunicações; o aumento das possibilidades de oferta de serviços, em termos de quantidade, diversidade, qualidade e cobertura territorial; a possibilidade de competição justa entre os prestadores de serviços; e preços razoáveis para os serviços de telecomunicações. Passadas as turbulências da privatização e definitivamente consolidado o modelo de agência reguladora para o setor, as atenções da Anatel se voltam de forma definitiva para os anseios e os direitos dos usuários dos serviços de telecomunicações.

Nesse sentido, a regulamentação tem buscado reconhecer e ampliar direitos dos usuários de telefonia móvel, fixa e de TV por assinatura, em linha com os preceitos do Código de Defesa do Consumidor. As operadoras de telefonia fixa foram obrigadas a criar o “Conselho de Usuários”, colegiado que já atua em seu seio com a atribuição de avaliar os serviços, a qualidade do atendimento e propor soluções para conflitos entre prestadoras e usuários. Mais dois avanços recentes no âmbito da telefonia fixa, que sinalizam a preocupação com o usuário: as ligações locais passaram a ser tarifadas em minutos e não mais por pulsos, alteração que propiciou maior transparência na prestação do serviço e mais possibilidade de controle pelo usuário; a instituição do Índice de Serviços de Telecomunicações (IST), que facultou a otimização do processo de revisão tarifária e opera no mesmo sentido.

Avançou a Agência também no relacionamento com as entidades de defesa do consumidor, uma interação de alta valia para ambas as partes. Os contratos de concessão em vigor, além de regulamentos recentes e antes referidos, incluem importantes dispositivos do

Código de Defesa do Consumidor. A presença de representante dos órgãos de defesa do consumidor no Conselho Consultivo da Agência é outro fato marcante desse esforço. No conjunto, fatos demonstram que a Anatel centra suas atenções nas necessidades, interesses e direitos do cidadão.

Ciente de que a positivação de um direito não é suficiente para assegurar sua observância, a Agência segue em busca de resultados mais eficazes na prestação do serviço, baseando-se na rigorosa apuração e punição de abusos nas relações de consumo.

5.3. Universalização e massificação dos serviços de telecomunicações

Os princípios da universalização, que levou a telefonia até núcleos habitacionais com cem habitantes, em todo o País, e da competição com qualidade, figuram entre os principais pilares da modernização das telecomunicações brasileiras.

Em 1997, quando da instalação da Anatel, a planta de telefonia fixa somava 17 milhões de acessos em serviço; em dezembro de 2007, esses acessos alcançaram 39,4 milhões. Nesse período, a rede de Telefone de Uso Público (orelhão) avançou de 520 mil para mais de 1,1 milhão. Graças aos programas de universalização, todos os 5.564 municípios brasileiros dispõem, hoje, de telefonia fixa com acesso individual e de uso público. Um claro avanço em comparação ao tempo do monopólio estatal das telecomunicações brasileiras. O serviço de telefonia fixa é o único prestado em regime público.

A notável expansão dos serviços foi diretamente impulsionada pelos Planos Gerais de Metas de Universalização implantados pela Anatel e tirou expressivos contingentes populacionais do isolamento, com a abertura de caminhos para a inclusão social e digital. Além disso, dos mais de 1,1 milhão de telefones de uso público em operação em 2007, perto de 22 mil já eram adaptados para cadeirantes e outros 2,4 mil para deficientes auditivos e da fala. Essa expansão vai crescer, a partir de 2008, em decorrência do projeto que atenderá com Telefone de Uso Público outras 8,5 mil localidades com menos de cem habitantes. Graças à visão social adotada pela Anatel no atual modelo, existe hoje a garantia de que pelo menos 2% dos telefones públicos sejam adaptados para cada tipo de portador de necessidades especiais. Além disso, e em razão de recente decreto presidencial, um programa com recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST) contemplará com amplos benefícios as “Instituições de Assistência às Pessoas com Deficiência Auditiva”.

Os registros históricos mostram outros avanços. No ano passado, quando a Agência completou dez anos, 166 aldeias indígenas dispunham de telefone público e, várias delas, de acessos individuais/residenciais. Nesse decênio, a telefonia fixa chegou também a 386

assentamentos rurais, a quatro arquipélagos, a 77 núcleos habitacionais localizados em áreas remotas e a 122 localidades situadas em zonas de fronteira. São alguns reflexos de planos e de regulamentos preparados pela Agência, norteados para atender necessidades e anseios da população de baixa renda.

A Anatel vem empreendendo ações com vistas à difusão e massificação de outros serviços, como os de telefonia móvel e os serviços de banda larga.

No momento da instalação da Anatel, existiam em todo o Brasil 4,6 milhões de acessos celulares. Com a implementação do Serviço Móvel Pessoal, em 2002, e com a chegada de novos competidores, no final de 2007 a planta brasileira de telefonia móvel somava 121 milhões de acessos em serviço (ao final de agosto último, acrescenta-se, tal número alcançava 135 milhões) dos quais 97,6 milhões (80,66%) eram pré-pagos. Por esse somatório de fatores, o Brasil, que em 2002 ocupava a 8ª posição no ranking mundial de plantas de telefonia celular, em 2007 havia avançado para a 5ª posição. Na frente do Brasil, a China, os Estados Unidos, a Rússia e a Índia; após o Brasil, Japão, Alemanha, Itália e Inglaterra, entre outros. Esses saltos gigantescos foram possíveis também graças a tempestivas ações regulamentares da Anatel, entre as quais se destaca a adaptação, no momento certo, do antigo instrumento de concessão para o de autorização.

A bem-sucedida licitação para as subfaixas de radiofrequências para uso da tecnologia 3G constitui outra mostra de que é permanente o esforço para que a regulamentação acompanhe e permita ao Brasil usufruir os benefícios dos avanços tecnológicos. Tem a Agência alcançado excelentes resultados nesse esforço, em todos os segmentos das telecomunicações, com reflexos altamente positivos para a sociedade brasileira. As portas que se abrem para o uso da tecnologia 3G são só o exemplo mais recente. O uso dessa tecnologia abrirá horizontes para a ampliação dos serviços em banda larga móvel em mais de 3,8 mil municípios, nos próximos anos. Em virtude dos compromissos de abrangência estabelecidos pela Anatel, todos os 1.836 municípios que ainda não dispõem de telefonia móvel passarão a contar com esse serviço, o que ampliará o atendimento, por essa modalidade de telecomunicação, para mais 17 milhões de brasileiros. Ademais, com o leilão das sobras de frequências do Serviço Móvel Pessoal (SMP), o novo mapa desse serviço consolida o modelo de competição, firmado com a presença de pelo menos quatro operadoras móveis em cada área de exploração do SMP. Nos dois casos, ganhos para a sociedade, puxados pelo aumento da competição, principalmente no que tange à melhora na qualidade e no atendimento do serviço, na redução de preços e aumento das facilidades.

Em 1997, também no segmento do Serviço de Rede de Transporte de Telecomunicações operava uma única empresa. A Anatel promoveu a competição e, hoje, existem nada menos que 280 autorizações para o serviço de comunicação de dados prestados por empresas privadas. Com a criação do Serviço de Comunicação Multimídia, em 2001, propiciou-se a convergência de vários serviços. Estimulado pelo quadro regulatório vigente e pela evolução das tecnologias, os acessos em banda larga cresceram de modo exponencial. Saltaram de 360 mil, em 2001, para 7,8 milhões no final de 2007. Até 2002, existiam apenas 66 autorizações para a exploração desse serviço; no final de 2007, elas somavam 815, consolidando um cenário de competição e a expansão dos benefícios da banda larga, agora também disponível em milhares de escolas, levados pelos programas governamentais e pela iniciativa privada. Definido na regulamentação como serviço de interesse coletivo e aberto à exploração por pessoas jurídicas em âmbito nacional e internacional, apenas em 2007 o Serviço de Comunicação Multimídia gerou renda bruta no montante de R\$ 12,7 bilhões.

Outro desempenho marcante foi protagonizado pelo segmento de TV por Assinatura, que, em decorrência da atuação da Agência, evoluiu da distribuição de sinais de vídeo para a prestação de múltiplos serviços. Nesse período, o segmento saiu das redes com transmissão analógica, avançou para redes híbridas e chegou às redes 100% digitais. No período, um moderno regulamento de licitações deu nova dinâmica ao processo de serviços. Certames que, sob a égide da Lei das Licitações duravam cerca de um ano, passaram a ser realizados em apenas três meses, com plena transparência para o mercado.

A busca pela qualidade nos serviços de TV por Assinatura não se restringiu a atender reclamações ou solicitações. Com o “Plano Geral de Metas de Qualidade” e, mais recentemente, o inovador “Regulamento de Proteção e Defesa do Assinante de TV por Assinatura”, estão disponíveis agora ferramentas hábeis para o tratamento de questões como ponto adicional, alteração de planos e interrupção de serviços, entre outros. O segmento também evoluiu em outro aspecto fundamental: saiu dos 2,4 milhões de assinantes, em 1997, para 5,1 milhões no final de 2007, estágio que permite estimar em 15 milhões de pessoas a audiência dos serviços de TV por Assinatura, sem contar as escolas, bibliotecas e outras instituições de utilidade pública que recebem esse serviço gratuitamente.

Por fim, deve-se dar destaque a iniciativas recentes, como as alterações introduzidas no PGMU e os esforços para conectar com banda larga 55 mil escolas, que permitiram, por meio de uma profícua parceria entre setor público e privado, uma abertura rápida de novos horizontes para a inclusão digital. As ações da Anatel nesse sentido representam importantes passos para o aprofundamento das premissas de justiça social que orientam nosso país,

alinhando-se, igualmente, às perspectivas de revisão do marco regulatório para o setor de telecomunicações, que tem na massificação da banda larga um de seus principais objetivos.

6. Conclusão

Órgão com as atribuições de outorgar, de regulamentar e de fiscalizar as telecomunicações, como também de executar as políticas governamentais para o setor, a Anatel foi capaz, nesse ciclo de dez anos, de realizar um trabalho notável, na apreciação de respeitáveis avaliadores nacionais e estrangeiros. E seguirá, no ciclo que se inicia, enfrentando os desafios do setor de telecomunicações, que não são poucos no presente e serão maiores ainda no futuro próximo, para corresponder ao que esperam da Agência as autoridades e a sociedade brasileiras, em todos os estratos sociais, em qualquer ponto geográfico do País.

Em razão de sua marcante característica de rápida evolução tecnológica, a regulamentação do setor de telecomunicações exige contínua capacidade de adaptação e aprendizado. Nesse sentido, a convergência tecnológica – refletida na tendência de convergência de serviços e de consolidação empresarial – requer agilidade e atenção especial da Agência no que concerne ao disciplinamento do provimento de infra-estrutura, à promoção da competição e à assimilação dos avanços tecnológicos, com vistas a favorecer atendimento à crescente demanda por novos conteúdos no mercado nacional. Em paralelo, a Anatel tem empreendido construtivos diálogos com a sociedade, com o Poder Legislativo e com outras instâncias governamentais de modo a zelar para que os fenômenos da convergência sejam acompanhados de efetivos ganhos para o consumidor e para a sociedade em geral.

A instituição vem buscando enfrentar o cenário da convergência por meio de diversas iniciativas, que vão desde a ênfase na capacitação de seus servidores até o projeto de sua reorganização, com vistas à adequação das estruturas orgânica e funcional aos imperativos de novos patamares tecnológicos e econômicos.

Os resultados até aqui obtidos pelo atual modelo brasileiro de telecomunicações, graças também ao papel desempenhado pela Agência, sinalizam expressivos ganhos tecnológicos, econômicos e sociais. Graças a essa evolução, o Brasil faz parte da Sociedade da Informação, avanço que alguns não acreditavam ser possível em apenas uma década, mas que se tornou realidade porque a credibilidade conquistada pelo arcabouço regulatório permitiu saltos gigantescos.

Não há, porém, como subestimar os problemas remanescentes e os desafios atuais e futuros. Ainda há um longo caminho a trilhar, notadamente no que diz respeito ao aprimoramento dos processos de regulação, à efetividade das ações de fiscalização e

sancionamento, à proteção e defesa dos direitos dos usuários e à massificação dos serviços de telecomunicações para acesso por qualquer pessoa, a preços justos, independentemente de sua localização e condição sócio-econômica. Novos avanços são necessários na consolidação de participação popular e na cultura de transparência na Agência e no setor. É certo que tais aprimoramentos e avanços dependem, em grande medida, do reconhecimento, tanto no plano da Administração Pública quanto na sociedade em geral, da posição especial ocupada pela Agência, decorrente dos altos graus de independência, autonomia e especialização que sua lei de criação lhe atribuiu. A tarefa de regular um setor sensível como o de telecomunicações requer, portanto, a reverência ao delicado equilíbrio que deve existir entre competências técnicas e valorações políticas, de modo a assegurar estabilidade, uniformidade e eficiência na implementação de políticas públicas.

Há, no caminho, muitas dificuldades, mas é possível verificar que o momento de desencontro conceitual sobre as agências reguladoras já passou. As agências reguladoras perderam a conotação de herança negativa e passaram a ser vistas como realmente são: instrumentos de modernização do Estado, vocacionadas de modo definitivo para a promoção do desenvolvimento econômico e social do país.

Referências bibliográficas

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: julho de 2008.

_____. Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962. Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, 05. out. 1962. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: julho de 2008.

_____. Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional 8, de 1995. *Diário Oficial da União*. Brasília, 17. jul. 1997. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 6. out. 2006.

_____. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília, 1995. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI.HTM>. Acesso em: julho de 2008.