

A ANATEL E A SOCIEDADE*

*Pedro Dutra***

A defesa do interesse público, que faz o objeto da regulação, é árdua, pois persegue uma fórmula ideal, de desafiadora simplicidade: busca o consumidor – cujo universo consiste no interesse público – maior e melhor oferta de serviços, a menor preço. Nesse contexto, a ação de uma agência reguladora dá-se sob um permanente desafio, a se desdobrar no enfrentamento de interesses privados, sempre versados por empresas de expressivo poder econômico – daí a razão de existir a regulação – e, em sociedades nas quais a cultura da regulação técnica independente ainda não se afirmou, na resistência ao assédio político-partidário de diferentes esferas do poder, sobre o curso ordinário de sua ação.

Em seus dez anos de existência, a Anatel enfrenta a si própria – enfrenta os efeitos de suas ações ao longo desse período – e resiste às pressões externas que muitas vezes se abatem sobre os órgãos reguladores. A Anatel pode espontaneamente rever suas ações e aperfeiçoá-las, ao contrário do que ocorre no plano externo, em que a ela não cabe reagir diretamente, socorrendo-a as forças voltadas à defesa do interesse público, quando essas encontram um fator que as mobilize sobre interesses político-partidários que afligem a regulação técnica independente.

Ao procurarmos atender à proposição deste seminário, parece-nos indicado apontar medidas ao alcance direto da Anatel, capazes de contribuir para o aperfeiçoamento da sua ação regulatória, que é, afinal, o objetivo permanente de seu corpo técnico.

Não se trata de reorganizar administrativamente a Anatel, de lhe redefinir cargos e funções sob novas denominações, ou alinhar planos e metas de trabalho. Mas de medidas de fortalecimento da atuação da Anatel em seus planos interno e externo.

* Comunicação apresentada no seminário “Desenvolvimento da Concorrência no Setor de Telecomunicações e o Papel dos Órgãos Reguladores” realizado em 30 de setembro de 2008.

** Advogado.

As medidas a seguir sugeridas podem ser promovidas por meio de atos administrativos cuja expedição e execução dependem da iniciativa da direção superior da Anatel, pois todos esses atos já se acham previstos em Lei – normas legais e infralegais – e encerram-se em sua esfera de competência.

a) Publicidade

Franquear as ações ordinárias da Anatel, a começar pelas reuniões de seu Conselho Diretor; a agenda de seus principais dirigentes; e a vista, às partes e terceiros interessados e seus respectivos representantes e patronos, dos processos administrativos em curso na Agência.

Ou seja, as reuniões do Conselho da Anatel passariam a ser abertas ao público, indistintamente; a agenda de seus conselheiros, superintendentes e procurador-geral seria tornada pública; e a vista aos autos dos diferentes processos administrativos em curso na Agência seria franqueada, prontamente, àqueles habilitados na forma da Lei.

É importante acentuar que a exceção à publicidade a que estão sujeitos todos os órgãos da administração pública é medida extraordinária. Portanto, tal ressalva deve ser aplicada sem que se extreme a interpretação e a aplicação daquela regra excepcional que, na prática, frustra a publicidade dos atos da Agência.

b) Divulgação de dados do mercado

Só a Anatel é capaz de reunir o conjunto de dados de mercado, isto é, os dados relativos à atuação das empresas nos diversos segmentos de mercado sob sua jurisdição, uma vez que essas empresas prestam esses dados ordinariamente à Agência para que ela possa cumprir sua função regulatória.

São ditos dados de mercado porque são os números da atuação pública dessas empresas, que prestam serviços essenciais ao consumidor. A divulgação sistemática pela Anatel dos dados do mercado de telecomunicações, que ela recolhe rotineiramente, permitirá a todos os agentes públicos e privados, e ao consumidor também, terem um retrato fiel do mercado e assim poder defender os seus interesses, sem assimetrias de informação que os desigualem e, em consequência, reduzam-lhes a capacidade de exercer as suas funções e os seus direitos.

O direito à livre-concorrência, assegurado a todo consumidor e a todo agente econômico e a sua promoção obrigatória pela Anatel promover; o

direito à prestação continuada, atualizada tecnologicamente e a preços módicos, assegurada a todo usuário de serviços públicos e obrigação da prestadora cumprir; e a proteção assegurada a todo consumidor, não podem ser devidamente exercidos sem que esses figurantes tenham pleno acesso aos dados dos mercados cujos serviços contratam ou prestam no mercado de telecomunicações.

Não por outra razão a redução da assimetria de informações é um dos objetivos da defesa da livre-concorrência, da regulação eficiente de mercados e da afirmação dos direitos do consumidor.

c) Prestação de contas

Assim como é indispensável aos agentes administrativos, aos agentes econômicos e ao consumidor terem acesso aos dados de mercado que a Anatel ordinariamente coleta, para que possam cumprir, no caso dos agentes da administração pública, sua função regulatória e, no caso dos agentes econômicos privados e do consumidor, pela mesma forma, exercer seus direitos, a divulgação pela Anatel dos dados relativos a seu desempenho dará aos seus jurisdicionados e ao consumidor a possibilidade de melhor conhecê-la a função regulatória, avaliá-la e aperfeiçoá-la por meio de comentários e sugestões.

Do ponto de vista da Anatel, a prestação ordinária de contas, em um relatório anual em que se achem detalhados todos os planos de sua atuação – a sua função preventiva, repressiva, normativa, entre outras – a ela irá conferir uma maior autoridade não apenas na fundamentação de seus atos, mas também na reivindicação dos meios indispensáveis a melhor execução de suas funções, junto aos poderes Executivo e Legislativo e, sobretudo, junto à sociedade.

Note-se, ainda, que o acesso aos dados do mercado de telecomunicações e a publicação de relatório detalhado de suas atividades pela Anatel, e mesmo aos debates travados nas sessões de seu Conselho Diretor, formam material indispensável à ação dos órgãos de defesa da concorrência, a saber, à função preventiva e repressiva do CADE ao decidir sobre atos de concentração e infrações à ordem concorrencial. Igualmente, ao controle externo da Anatel, exercido pelo Judiciário e pelo Legislativo, este inclusive por meio do Tribunal de Contas da União e, não menos significativo nos dias atuais, à ação do Ministério Público e dos órgãos institucionais de defesa do consumidor.

d) Participação social

As três medidas acima, uma vez aplicadas, aumentam inquestionavelmente a participação (e, portanto o controle) social no curso da função regulatória corrente. Quando a agência reguladora se abre ao público, a ele informa sobre dados relativos ao mercado sob sua jurisdição e a ele presta contas, apresentando-lhe os números da sua atuação, a agência engaja o público na sua ação imediata, que tem o próprio público por destinatário. Então, o público colabora diretamente com o exercício da função regulatória que a ele se destina, e assim torna-se aliado da agência reguladora, fortalecendo-a interna e externamente, reforçando-lhe a independência técnica.

A participação social é aumentada significativamente por algumas ações específicas, além das acima citadas, e de entre elas ressalta o instrumento da consulta pública, desde que seguida sua execução pela resposta às sugestões encaminhadas à agência no âmbito de tais consultas. Além do prazo necessário ao exame da matéria posta em consulta, faz-se necessário que a agência dê resposta a elas antes de agir, disciplinando a matéria que submeteu ao debate público.

Se assim não for, a consulta pública transforma-se em uma mera formalidade e esgota-se sem que sejam alcançados os resultados necessários, resultando no insulamento da agência em relação à sociedade.

As medidas acima devem ser aplicadas por todos os órgãos de intervenção do Estado na economia – em especial agências reguladoras e órgãos de defesa da concorrência, pois atuam rentes ao interesse econômico direto do cidadão – e alguns desses órgãos já as aplicam. Elas todas já estão previstas nas normas que disciplinam a atuação desses órgãos, a partir da regra constitucional que fixa os princípios regentes da administração pública, entre eles do da publicidade.

O dinamismo do mercado de telecomunicações, as inovações tecnológicas que o dominam, e o dever legal de nele ser promovida e defendida a concorrência pela Anatel, exigem-lhe uma função regulatória ativa e pronta. Esse é o verdadeiro desafio posto à Anatel. O passo necessário no momento será a Anatel atualizar e refinar os seus próprios meios e assim aproximar-se mais da sociedade, que é a destinatária da sua ação cotidiana e, crescentemente, vê a Agência como um órgão capaz de garantir seus interesses. A Anatel deve caminhar desassombradamente com a sociedade. Mais do que nunca, a sociedade reclama a regulação ativa e aberta dos mercados.