

**Conselhos de usuários de serviços de telecomunicações:  
um estudo sobre participação social**

*Councils of users of telecommunications services:  
a study about social participation*

Octavio Penna PIERANTI<sup>1</sup>  
Janaina de Mendonça FERNANDES<sup>2</sup>

**Resumo**

O presente trabalho discute democracia participativa, enfocando os conselhos de usuários de serviços de telecomunicações, regulamentados pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). Utilizou-se como metodologia revisão bibliográfica e documental via documentos públicos elaborados pela Anatel. Concluiu-se que, no que tange à participação social, a política pública de telecomunicações vem se desenvolvendo ao longo das últimas décadas e avançando em termos de representatividade e transparência, mas precisa ser fortalecida em termos de autonomia de recursos para a tomada de decisões com maior independência dos conselhos.

**Palavras-chave:** Controle social. Conselhos de usuários. Anatel.

**Abstract**

This paper discusses participatory democracy, based on the councils of users of telecommunications services regulated by National Telecommunications Agency (Anatel). A bibliographic and documental review was used as a methodology, based partially on public documents elaborated by Anatel. It was concluded that the telecommunications public policy, regarding social participation, has been developing over the last decades and advancing in terms of representativeness and transparency, but it needs to be strengthened in terms of autonomy of resources for decision-making giving greater independence to the councils.

**Keywords:** Social control. Councils of users. Anatel.

---

<sup>1</sup> Doutor em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Brasil. Professor do Programa de Pós-graduação em Mídia e Tecnologia (PPGMiT/Unesp).  
E-mail: octavio.pieranti@unesp.br

<sup>2</sup> Doutora em Administração pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Professora da Universidade Federal de Alfenas, Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Campus Varginha (MG).  
E-mail: janaina.fernandes@unifal-mg.edu.br

## Introdução

A decisão de privatização do sistema público brasileiro de telecomunicações, na segunda metade da década de 1990, ensejou a refundação do modelo regulatório para o setor. Até então, o Sistema Telebrás, mesmo supervisionado pelo Ministério das Comunicações, na prática dispunha de autonomia para desempenhar algumas atividades típicas de regulação, como, por exemplo, a edição de normas técnicas (as chamadas “Práticas Telebrás”, cuja vigência, explícita ou tácita, perdurou mesmo depois da privatização).

Pode-se apontar como marco importante desse novo modelo o ano de 1997, quando foi criada a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), antes mesmo da privatização se consumir. A nova entidade, constituída em um formato original na administração pública brasileira (e que, em breve, se tornaria comum), teve que desenvolver uma série de processos e tarefas necessários para lidar com os grandes grupos econômicos privados que ora passariam a ser responsáveis pela oferta de serviços de telecomunicações aos cidadãos brasileiros. Entre eles estava a constituição de instâncias e procedimentos de controle social.

Como se resumirá neste artigo, foi desenvolvido um conjunto complexo e intrincado de caminhos e espaços de diálogo com a sociedade civil e com entidades de defesa do consumidor. Este artigo restringe-se a um desses espaços, tendo como objetivo analisar os conselhos de usuários de serviços de telecomunicações como instâncias de controle social à luz das teorias que discutem a renovação da democracia. Essa análise contemplará o período entre 2013, ano em que os conselhos foram constituídos no formato abordado neste artigo, e 2022, visto que, no ano seguinte, passaram a ter outra composição.

Para atingir esse objetivo, a seção deste artigo posterior à da metodologia abordará reflexões teóricas sobre a renovação da democracia. Depois, serão tratados os conselhos de usuários de serviços de telecomunicações, sua regulamentação, histórico, estrutura e competências. A seguir, antes das considerações finais, será discutida a adequação dos conselhos às teorias de renovação da democracia.

## Metodologia

Este artigo é resultado de uma pesquisa exploratória sem hipótese inicial a ser comprovada, contudo define o campo que será observado (Faria, 2012). O método utilizado será o de revisão bibliográfica e documental. Além de textos já publicados e de consulta à legislação, serão referenciados documentos elaborados pela Anatel. Todos esses estão disponíveis para consulta de qualquer interessado no site da própria agência e, mais especificamente, no Sistema Eletrônico de Informações (SEI). Para facilitar consultas posteriores de outros pesquisadores, esses documentos constam das referências deste artigo acrescidos do seu número SEI.

O levantamento bibliográfico observou temáticas como governança, transparência, accountability, controle social e participação pública, por meio da “revisão narrativa tradicional”. De acordo com a literatura, este tipo de revisão faz uso da seleção dos artigos de forma arbitrária e é recomendada para articulação de conceitos de fontes diversas (Sant’Anna; Paulin, 2014).

## Renovação da democracia

A partir da década de 1980, com a redemocratização de diversos países e a aceleração do processo de globalização, diferentes grupos da sociedade, antes alijados dos processos decisórios, surgem nas arenas políticas apresentando novas demandas. Com isso, alternativas complementares à democracia representativa liberal começam a ser discutidas na academia e consolidadas nas esferas do exercício político. Esses desafios não podem ser enfrentados com base na apatia apenas de cidadãos votantes, sendo necessário observar formas de representação para além das tradicionais já consolidadas.

Uma das correntes que exemplificam esse entendimento é a comunitarista da década de 1980. Um dos seus principais autores é Robert Putnam (2002), que resgata em suas análises sobre a Itália moderna os laços de comunidade, vinculados à concepção de cidadania, participação pública e processos democráticos nas instituições públicas. Para o autor, a democracia é uma prática social que precisa de investimento humano e deve ser exercida de forma permanente. Esse investimento humano passa pela capacidade dos cidadãos de se agremiarem, sustentando esses vínculos de forma razoavelmente duradoura ao longo do tempo, estabelecendo uma dinâmica no coletivo (Putnam, 2002).

De acordo com o autor, a democracia não é consolidada apenas por cidadãos que democraticamente votam em um governo, ocorrendo também por instâncias intermediárias, nas mediações promovidas pelo associativismo. A existência de mecanismos que permitam o exercício cívico do cidadão, como conselhos, ganha importância na construção e no exercício do processo democrático de forma ampliada, para além da democracia representativa (Putnam, 2002).

Já Habermas (1995) enfatiza a democracia a partir da perspectiva deliberativa, por meio da valorização da dinâmica dialógica da esfera pública. Observa-se como a comunicação gera formas de pressão sobre a esfera administrativa, por meio da troca social participativa com o Estado, tendo como base fluxos comunicativos e interpretativos. Esse autor não aponta a necessidade de o cidadão estar inserido em uma cultura cívica, como Putnam (2006). Para Habermas (1995), essa mudança é condicionada racionalmente, bastando a inclusão do cidadão no processo de formulação de políticas públicas. Isso pode estimular a reforma e a abertura dos procedimentos do exercício da participação deliberativa do cidadão em arenas de concepção de políticas públicas. Pela teoria de Habermas (1995), podemos observar que, para exercício da participação deliberativa do cidadão em arenas de concepção de políticas públicas, o ideal seria que essas arenas fossem de fato deliberativas.

No caminho de reforçar a importância e as características de um conselho para que este seja um mecanismo de exercício democrático surge a teoria da democracia revisitada de Sartori (1994). O autor destaca várias unidades formadoras de processos de tomada de decisão, incluindo mecanismos como conselhos de políticas públicas, que possibilitam o exercício democrático deliberativo dos cidadãos e que de alguma forma reforçam laços comunitários, por meio da partilha valores, promovendo consensos para influenciar a gestão das políticas públicas. O autor refere-se aos “comitês” (mecanismo de participação) como instâncias duráveis, institucionalizadas, pequenas e de interação face-a-face de tomada decisões.

Peter Evans (2004), outro autor que discute o conceito de democracia, aponta a necessidade de criação de um processo de sinergia Estado-sociedade para construção de políticas públicas em uma sociedade cada vez mais plural, aumentando a capacidade de participação da sociedade por meio de mecanismos de participação e controle social. Essa sinergia tende a apoiar a implementação de políticas públicas mais calibradas às necessidades sociais.

Para todos os autores citados, a representação por meio do voto não responde parte das demandas da sociedade moderna. É necessário envolver, com regras institucionalizadas, os cidadãos e os grupos de interesse na construção de políticas públicas, sendo uma das alternativas para isso a instituição de conselhos, promovendo nestes mecanismos a participação pública.

De acordo com Gasparido (2018), muitos desses atores se organizam em torno de movimentos sociais que institucionalizam uma diversidade cultural, buscando a ampliação de sua participação nas arenas políticas alternativas no sentido de transformar práticas dominantes de construção de políticas públicas aumentando o exercício democrático e inserindo demandas excluídas das arenas tradicionais.

O caráter deliberativo da constituição dessas arenas é um ponto a ser destacado: não basta a inserção desses atores no processo de participação, se eles não participam da construção das propostas a serem elencadas e se a participação não é deliberativa no sentido de inclusão delas na agenda pública. Além disso, de acordo com Gasparido (2018), a participação deve ter também um caráter pedagógico no qual tais arenas constituem espaços de argumentação e aprendizagem não apenas agregando opiniões individuais previamente definidas, mas abarcando um processo de aprendizagem no qual consensos são construídos por meio de trocas de experiências e conhecimento. Neste sentido, além de espaços de participação, tais arenas podem contribuir para instituição de uma gestão social, que se caracteriza pela busca de processos dialógicos e emancipadores e se pauta no gerenciamento mais participativo na busca do entendimento, configurando-se como um processo em que a autoridade decisória deve ser compartilhada com os partícipes do processo (Tenório, 1998).

Cabe ainda apontar que a inserção dos cidadãos nos espaços de debate das políticas públicas pode gerar atritos, contudo pode aumentar a eficácia no atendimento das demandas de forma mais ajustada, fazendo com que o Estado tenha ganhos em sua ação e a sociedade saia beneficiada por meio de mecanismos democráticos onde possa se fazer representar e melhorar as políticas públicas. Ou seja, esse papel pedagógico da participação, ao longo do tempo, gera o que Putnam (2002) define como capital social que diz respeito aos aspectos da organização social como redes de colaboração entre cidadãos que geram normas e confiança. Neste sentido, a eleição de um representante é apenas uma das maneiras de participar da democracia; para tanto a construção de arenas onde exista pluralidade de representação, partilha de poder e construção de consensos

torna-se primordial para que se tenha uma real participação do poder decisório acerca das políticas públicas construídas de forma participativa.

Pela perspectiva legal, a democracia participativa no Brasil ganhou destaque a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. Além disso, a legislação infraconstitucional, como as Leis Orgânicas do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Sistema Único de Assistência Social (Suas), a Lei de Responsabilidade Fiscal, o Estatuto da Cidade e a Lei de Acesso à Informação fortaleceram e, em alguns casos, forçaram a criação de mecanismos de participação.

Há de se levar em conta os muitos obstáculos e contradições presentes na constituição destas arenas, além das estruturas de governança interna dos mecanismos de participação em questão, verificando se estes propiciam melhoria no desenvolvimento de políticas públicas e configurando-se como espaços democráticos de participação. Neste sentido é importante a análise de Braga e Pessali (2018) sobre o que denominam desenho institucional.

Para os autores, torna-se primordial entender, mesmo que seja por meio de análise documental e regimental e de atas de reunião, se o conselho se configura como real espaço de participação e se possui autonomia administrativa e decisória em relação ao poder público. Devem ser observadas algumas categorias de análise que compõem a governança desses conselhos, como autonomia administrativa e financeira; permeabilidade ao recebimento e acolhimento das demandas; composição paritária; e caráter deliberativo.

O desenho institucional pode oferecer explicações para a expansão ou não consolidação da participação. Por meio dele, é possível verificar se há uma ampliação de ritos democráticos que permitam inserir o cidadão nos debates presentes nas diferentes arenas políticas e na administração pública por meio destes conselhos (Evans, 2004).

### **O modelo de conselhos de usuários de serviços de telecomunicações**

Como instâncias de controle social, os conselhos ganharam maior visibilidade a partir da Reforma do Aparelho de Estado, empreendida no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), que advogava, no plano teórico, uma “nova administração pública gerencial” (Cardoso Jr., 2010). Diversos conselhos tiveram seu funcionamento revisto e esse modelo foi aprofundado e ampliado nos governos Lula e Dilma, nas décadas seguintes.

Especificamente no setor de telecomunicações, o controle social foi objeto de interesse de autores como Wimmer e Peixoto (2008), Albuquerque Junior, Machado e Fernandes (2011) e outros. Em regra, chamam atenção para mecanismos como audiências e consultas públicas, inovações do momento de criação da Anatel,. Também é destacada a existência de espaços para registro de reclamações (sistema Anatel Consumidor, por exemplo) e de acompanhamento crítico das atividades da própria agência (ouvidoria). E há, ainda, três instâncias de controle social, integradas majoritariamente por representantes externos ao Poder Executivo federal.

A primeira é o Conselho Consultivo, previsto na lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, e regulamentado pelo decreto nº 2.338, de 7 de outubro do mesmo ano. É integrado por doze representantes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, do Poder Executivo e de entidades representativas das prestadoras de serviços de telecomunicações; dos usuários; e da sociedade (cada qual com dois membros). As principais atribuições do Conselho Consultivo são se manifestar sobre o Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU) e apreciar os relatórios anuais do Conselho Diretor da Anatel (órgão colegiado máximo da agência).

A segunda é o Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços de Telecomunicações (CDUST), disciplinado pela Resolução nº 650, de 16 de março de 2015. É composto por dezesseis integrantes, que representam a Anatel, órgãos de governo, prestadoras e, no caso de sete deles, entidades de defesa dos consumidores e usuários. Também tem caráter consultivo e suas competências versam sobre o assessoramento ao Conselho Diretor da Anatel, bem como a apresentação de propostas a esse colegiado sobre temas relacionados a direitos dos consumidores.

A terceira – e foco central deste artigo – são os conselhos de usuários de serviços de telecomunicações. Criados no último governo da ditadura militar, foram implementados em algumas prestadoras do antigo Sistema Telebrás (Furtado, 2004). Depois da privatização e da criação da Anatel, algumas prestadoras mantiveram conselhos de usuários. Em 2005, os contratos de concessão celebrados com as empresas e uma primeira resolução da agência previram a obrigatoriedade de manutenção dessas instâncias especificamente para acompanhar o serviço de telefonia fixa (STFC). Depois, por meio da Resolução nº 490, de 24 de janeiro de 2008, foi aprovado o primeiro regulamento da agência para os conselhos de usuários do STFC. Aos poucos, face à emergência de outros serviços de telecomunicações, notadamente os de telefonia móvel

e de banda larga fixa, a própria Anatel e o Tribunal de Contas da União (TCU) começaram a indicar a necessidade de ampliar as competências dos conselhos de usuários (Anatel, 2018). Essa percepção levou a uma completa transformação do modelo a partir de 2013, ano que é o marco inicial do período tratado neste artigo. Desde então, os conselhos de usuários devem se manifestar, como instâncias consultivas e cujas sugestões não têm força vinculativa, não mais apenas sobre o STFC, e sim sobre todos os principais serviços de telecomunicações executados pelas prestadoras.

A partir de 2020, vigiam duas resoluções da Anatel sobre essas instâncias, que norteiam a descrição feita nos próximos parágrafos. A primeira é a nº 623, de 18 de outubro de 2013, que criou o modelo em estudo neste artigo. A segunda é a nº 734, de 21 de setembro de 2020. Essa estabeleceu que, a partir de 2023, considerando as eleições para essas instâncias a serem realizadas no ano anterior, os conselhos de usuários passariam a ser mantidos obrigatoriamente apenas pelos grandes grupos prestadores de serviços de telecomunicações e teriam abrangência nacional, garantida uma representatividade regional em cada conselho. Esse novo modelo conta, ainda, com mais membros por conselho (dezoito, em vez dos atuais doze) e reserva vagas para representantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC); Ministério Público Federal; e Defensoria Pública da União.

Antes mesmo dessa composição, a resolução também previu novas regras, que entraram em vigor naquele momento, aplicáveis a questões relacionadas ao dia-a-dia dos conselhos de usuários. Adicionalmente, esta nova resolução previu um Manual Operacional (MOP), que cria procedimentos para algumas das suas previsões. Parte do MOP também já se aplicava aos conselhos de usuários em funcionamento no modelo inaugurado em 2013. Ainda sobre este tópico, convém lembrar que ambas resoluções preveem que cada conselho de usuários, em conjunto com o grupo econômico ao qual se vincula, deverá aprovar um regimento interno.

Neste cenário de transição, com duas resoluções, um manual operacional e regimentos internos em vigor e um novo formato futuro já definido, funcionaram os conselhos de usuários entre 2020 e 2022. Essas instâncias devem, por força da regulamentação, avaliar os serviços de telecomunicações prestados pelas empresas às quais se vinculam e o seu atendimento, formulando sugestões para sua melhoria.

No formato instituído em 2013 e mantido até o fim de 2022, objeto desta análise, cada conselho de usuários tinha até doze membros, sendo as vagas repartidas igualmente



entre representantes dos usuários e de entidades de defesa dos consumidores. Nos termos da Resolução nº 623/13, prestadoras com mais de um milhão de acessos nacionalmente (na prática, contratos firmados) em um dos principais serviços de telecomunicações devem manter conselhos em cada macrorregião geográfica do país na qual dispuser de, pelo menos, cinquenta mil acessos. Estabelecida essa linha de corte, encontravam-se em funcionamento 28 conselhos, mantidos pelos grupos econômicos Algar; Embratel/Claro; Sercomtel; Sky; Oi; Telefônica/Vivo; e TIM, sendo que a Nextel deixou de manter conselho de usuários em 2020, ao ser adquirida pelo grupo Embratel/Claro (Anatel, 2021).

Assim, 28 conselhos com até 12 membros cada pode implicar em um total de 336 representantes acompanhando, de forma institucionalizada e permanente, os serviços prestados pelas principais prestadoras do país. Note-se que não se tratava de 336 representantes distintos, pois a resolução permitia que entidades de defesa dos consumidores atuassem em mais de um conselho. Além disso, eventualmente um conselho podia contar com menos de doze representantes em hipóteses específicas, como, por exemplo, a desistência de membros e a inexistência de suplentes eleitos em número suficiente para substituí-los. De qualquer forma, há de se ressaltar que essa diversidade não é observada nas outras instâncias de controle social regulamentadas pela Anatel, nem em grande parte das existentes em outros setores econômicos brasileiros.

A escolha dos membros dos conselhos de usuários era realizada por eleição que mobilizava o interesse de milhares de votantes, em plataforma eletrônica, sob responsabilidade de cada prestadora. Cabia à prestadora registrar previamente as candidaturas; publicar o edital; divulgar datas e ritos; garantir a segurança da votação; e comunicar os resultados à Anatel, dentre outros procedimentos inerentes ao pleito. O total de votos registrados na última eleição foi superior ao verificado, por exemplo, em grande parte dos municípios brasileiros, conforme registrado pela agência:

Neste processo eleitoral os oito grupos mantenedores de conselhos de usuários registraram 2.487 candidaturas e o recebimento de 288.797 votos, contra 222.304 da eleição anterior, o que equivale a um aumento de 30%. Trata-se, portanto, de um indicativo de que os conselhos de usuários têm gerado interesse crescente (ANATEL, 2020, grifos no original).

Pelos relatórios consultados (Anatel, 2020; Anatel, 2021), verifica-se que a Anatel, por meio de seus servidores, acompanhou mais de 70% das reuniões dos conselhos de usuários. Esse acompanhamento é facultado pelas duas resoluções citadas, ou seja, formalmente a Anatel não os integra. As resoluções preveem, ainda, que a agência poderá organizar fóruns do qual participam os membros dos conselhos, o que aconteceu anualmente. Além disso, determinam que a Anatel poderá sancionar as prestadoras, em caso de violação do disposto nas resoluções. A Resolução nº 734/2020 estabelece, ainda, novas atribuições para a Anatel durante o processo eleitoral: caberá à agência, por exemplo, aprovar o cronograma e definir, junto com as prestadoras, um texto de edital padronizado.

O financiamento dos conselhos de usuários é atribuição dos grupos econômicos responsáveis pelas prestadoras. Os custos estão relacionados principalmente à realização das reuniões, em um total de até quatro ordinárias por ano. A Resolução nº 734/2020 estabeleceu que os conselhos de usuários poderão, caso queiram, realizar reuniões ordinárias de forma não presencial, cabendo ao grupo econômico prover a infraestrutura para participação remota nas capitais das UFs, se necessário. Adicionalmente, o MOP previu que, em situações de pandemia e de calamidade pública devidamente reconhecidas pelas autoridades competentes, as reuniões ocorrerão de forma remota.

Assim, mesmo durante a pandemia, os conselhos de usuários continuaram a se reunir. No entanto, em seu relatório sobre as atividades realizadas em 2020, a Anatel considerou que este foi o formato possível no momento, porém não o ideal:

Sobre as reuniões de conselhos de usuários ocorridas neste ano, vale ressaltar, de início, que, em decorrência da pandemia de COVID-19, muito se inovou na forma de trabalho até então utilizada. A maior parte das reuniões teve que ser realizada de forma remota. Entende-se que, embora a metodologia de realizar reuniões remotas tenha possibilitado a continuidade das atividades dos conselhos após o início da pandemia, ela implicou em redução da participação efetiva, visto que parte dos membros dos conselhos informou não dispor de condições tecnológicas adequadas.

Ainda assim, esta Gerência entende que os conselhos de usuários têm funcionado, a partir do diálogo entre entidades de defesa do consumidor, usuários, prestadoras e representantes da Anatel, como local para a solução de conflitos e prevenção de litígios sem que esses transbordem para a Agência ou para o Poder Judiciário. Em outras palavras, a existência dessas instâncias e sua dinâmica de funcionamento têm contribuído para possibilitar um maior diálogo entre os diferentes atores e, muitas vezes, reduzir contendas [e] potenciais demandas judiciais (ANATEL, 2021).

## O modelo dos conselhos de usuários: uma análise sobre um desenho institucional

As poucas reflexões encontradas sobre os conselhos de usuários costumam questionar sua efetividade. Lobato (2009), analisando o modelo anterior, entendeu que “os conselhos de usuários das companhias telefônicas mostram-se, até agora, inúteis (...)”. Para agravar a situação, eles têm função apenas consultiva, e as teles não são obrigadas a acatar suas recomendações”. De acordo com Gomes e Santos (2018), “em síntese, os Conselhos de Usuários não têm poder, são desconhecidos pelos usuários e ficam dependentes das empresas de telecomunicações” (Gomes; Santos, 2018, p. 243). Já Sousa (2020) concluiu que “o alcance é em muito limitado, pois não se atinge a finalidade esperada, já que não se consegue aferir se, de fato, a população tem efetivamente participado e interagido com essas formas de controle social (...)” (Sousa, 2020, p. 136).

Neste artigo não se pretende analisar a efetividade dos conselhos de usuários. Para isso, seria necessário analisar, por exemplo, atas dos 28 conselhos de usuários por um período de tempo razoável, bem como seria interessante conseguir comparar suas propostas com as formuladas por instâncias de controle social similares no setor de telecomunicações (no cenário internacional) ou em outros setores econômicos regulados. Isso não foi feito – e também não parece que tenha sido feito pelos autores citados nesta seção, a julgar pelos seus relatos. Assim, seria precipitado, neste artigo, fazer um juízo de valor sobre a efetividade dos conselhos de usuários, sendo cabível focar a análise em sua governança e, conseqüentemente, no desenho institucional.

Segundo Evans (2004), o desenho institucional pode apontar se houve uma ampliação dos procedimentos democráticos por meio da inserção qualificada dos cidadãos nos debates que se dão em diferentes arenas políticas e na consolidação de políticas públicas por meio desses conselhos. É preciso abordar questões relativas à paridade, representatividade, autonomia administrativa, autonomia financeira, infraestrutura básica para o funcionamento, permeabilidade a demandas com canais de recebimento e acolhimento de pleitos e transparência, dentre outros quesitos (Braga; Pessali, 2018).

As competências dos conselhos de usuários foram estendidas a partir de 2013, quando passaram a se manifestar sobre todos os principais serviços de telecomunicações executados pelas prestadoras. Pode-se notar, ainda, que os mesmos não possuem autonomia administrativa ou financeira, dependendo das operadoras nesses dois quesitos.

Além disso, eles têm função apenas consultiva, podendo as operadoras acatar ou não suas deliberações, o que enfraquece questões ligadas à permeabilidade de suas demandas.

Quanto à paridade e à representatividade dos seus membros, nos 28 conselhos existentes podiam atuar até 12 membros na fase analisada. Há, assim, um total de até 336 representantes acompanhando, de forma institucionalizada e permanente. Neste sentido, há uma representação divulgada, o que pode contribuir para um maior controle social. Além disso, tal nível de representatividade, intensificada por meio de um processo de eleição direta e aberto a todos os interessados, aumenta a possibilidade de transparência na gestão e na interação com as esferas governamentais.

É importante destacar que esses 28 conselhos tinham atuação regional, conforme os critérios já apresentados. De acordo com Gaspardo (2018), porém, o trabalho de educação democrática se dá sobretudo de maneira local, sendo necessário fortalecer os processos participativos nesta escala para evitar a apatia política majoritária e estabelecer exercício democrático acerca das questões que afetam de maneira mais próxima a vida das pessoas.

Adicionalmente, convém resumir a análise da Anatel sobre os resultados dessas instâncias. Baseando-se nos relatórios das prestadoras, a agência reconheceu a formulação, por exemplo, de 39 propostas pelos conselhos de usuários em 2019. Citem-se a publicação de série sobre direitos dos consumidores em Braille e Libras (formulada por conselho de usuários da TIM), criação de cartilha orientativa de instalação de cabeamento interno em prédios (Oi), descredenciamento de empresa parceira que adotava práticas comerciais inadequadas (Claro) e a criação e implementação de projeto em escolas sobre uso consciente de novas tecnologias (Sercomtel), dentre outros exemplos (Anatel, 2020). Em 2020, a Anatel registrou, também com base em relatórios de cada prestadora, a apresentação de 23 propostas formuladas pelos conselhos de usuários. Como já mencionado, vale lembrar que este foi o primeiro ano da pandemia de Covid-19, forçando a realização de reuniões à distância que, como constatado pela agência, prejudicaram a dinâmica dos encontros. Dentre as propostas formuladas pelos conselhos constavam a criação de planos de serviços mais baratos e desenvolvidos para perfis de consumidores específicos (feita à prestadora Oi), não desligamento de linhas de estudantes (Vivo/Telefônica), atendimento diferenciado para idosos (Vivo/Telefônica e TIM) e implementação de mecanismos de acessibilidade nos perfis da prestadora em redes sociais (TIM), dentre outros (Anatel, 2021).

## Considerações finais

Apesar da escolha dos membros dos conselhos de usuários ser realizada por eleição que mobiliza votantes da sociedade, em plataforma eletrônica, ainda há a necessidade de uma maior autonomia destes conselhos no que tange ao uso de seus recursos para tomada de decisões com maior independência. Além disso, é importante que seus posicionamentos gerem consequências, ou seja, que haja algum grau de vinculação de suas decisões ou que, pelo menos, as prestadoras justifiquem formalmente eventual opção por não as implementar.

Sabendo que a construção de sinergia Estado-sociedade passa pela participação em fóruns e conselhos que formulem e/ou monitorem a implementação de políticas públicas ou – como é o caso analisado neste artigo – a prestação de determinados serviços, a construção de arenas que permitam a participação, mas com autonomia decisória e recursos próprios, onde exista pluralidade de representação, partilha de poder e construção de consensos, é um fator primordial para que a construção de participação que seja efetiva. Essas arenas promovem um melhor funcionamento do Estado, um maior mapeamento e detalhamento das demandas sociais e conseqüentemente uma melhor aplicação dos recursos públicos.

É possível concluir que a base para a construção do exercício democrático participativo via conselhos em relação ao setor de telecomunicações está se desenvolvendo e avançou em alguns pontos. Contudo, faz-se necessário fortalecer esse modelo em termos de autonomia de recursos para a tomada de decisões, conferindo maior independência aos conselhos.

## Referências

ALBUQUERQUE JUNIOR, Antonio Eduardo de; MACHADO, Kaliane Caldas de Brito; FERNANDES, Gustavo Levi Tourinho. Controle social sobre as agências reguladoras federais: os canais de participação dos usuários. In: XXXV Encontro da ANPAD – EnANPAD 2011, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPAD, set. 2011. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Antonio-Albuquerque-Junior/publication/216886573\\_Control\\_Social\\_Sobre\\_as\\_Agencias\\_Reguladoras\\_Federais\\_Os\\_Canais\\_de\\_Participacao\\_dos\\_Usuarios/links/548852f0cf289302e308df9/Control-Social-Sobre-as-Agencias-Reguladoras-Federais-Os-Canais-de-Participacao-dos-Usuarios.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Antonio-Albuquerque-Junior/publication/216886573_Control_Social_Sobre_as_Agencias_Reguladoras_Federais_Os_Canais_de_Participacao_dos_Usuarios/links/548852f0cf289302e308df9/Control-Social-Sobre-as-Agencias-Reguladoras-Federais-Os-Canais-de-Participacao-dos-Usuarios.pdf). Acesso em: 9 mai. 2021.

ANATEL. **Resolução nº 623**, de 18 de outubro de 2013. Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2013/614-resolucao-623>. Acesso em: 9 mai. 2021.

ANATEL. **Análise de Impacto Regulatório**: regulamentação sobre conselhos de usuários (SEI 3547955), de dez. 2018. Acesso em: 12 mai. 2021.

ANATEL. **Resolução nº 734**, de 21 de setembro de 2020. Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2020/1470-resolucao-734>. Acesso em: 9 mai. 2021.

ANATEL. **Informe nº 21/2019/RCIC/SRC** (SEI 4661198), de 28 abr. 2020. Acesso em: 11 mai. 2021.

ANATEL. **Conselhos de usuários**. 3 mai. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/consumidor/participe-dos-debates/conselhos-de-usuarios#:~:text=De%20acordo%20com%20a%20Resolu%C3%A7%C3%A3o,ser%20acessadas%20na%20aba%20Membros>. Acesso em: 9 mai. 2021.

ANATEL. **Informe nº 11/2020/RCIC/SRC** (SEI 6001319), de 28 jan. 2021. Acesso em: 11 mai. 2021.

BRAGA, Andréa Luiza Curralinho; PESSALI, Huáscar Fialho. Política urbana e participação: Presença e voz no Conselho da Cidade de Curitiba. *Rev. Bras. Estud. Urbanos Reg.*, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 522-537, Dec. 2018.

CARDOSO JR., J. C. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil**: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Brasília: Texto para Discussão n. 1584, Ipea, 2010.

EVANS, P. **Autonomia e Parceria**: estados e transformação industrial. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

FARIA, José Henrique. Dimensões da Matriz Epistemológica em Estudos em Administração: uma proposição. In: XXXVI Encontro da ANPAD – EnANPAD 2012, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPAD, set. 2012.

FURTADO, Rômulo Villar. **Rômulo Furtado em depoimento a Vera Dantas**. Rio de Janeiro: Ed. Rio, 2004.

GASPARDO, Murilo. Democracia participativa e experimentalismo democrático em tempos sombrios. *Estud. av.*, São Paulo, v. 32, n. 92, p. 65-88, Abr. 2018.

GOMES, Paulo Costa; DE SALLES SANTOS, Aline Sueli. Controle social das agências reguladoras: o caso da Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel. **Vertentes do Direito**, v. 5, n. 2, p. 232-253, 2018. Disponível em: <https://betas.uft.edu.br/periodicos/index.php/direito/article/download/5797/14443>. Acesso em: 8 mai. 2021.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**, 1995, n.36, pp. 39-53.

LOBATO, Elvira. Teles ignoram Conselhos de Usuários. **Folha de S. Paulo**, 20 set. 2009. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2009200918.htm>. Acesso em: 8 mai. 2021.

PUTNAM, R. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

SOUSA, Alan Carvalho de et al. **A autocomposição de conflitos no âmbito da agência reguladora Anatel e os seus reflexos no poder judiciário**. 2020. Disponível em: <http://bibliotecatede.uninove.br/bitstream/tede/2401/2/Alan%20Carvalho%20de%20Sousa.pdf>. Acesso em: 8 mai. 2021.

SANT'ANNA, Dilmeire Ramos Vosgerau; PAULIN, Joana Romanowski. Estudos de revisão: implicações conceituais e metodológicas. **Revista Diálogo Educacional**, vol. 14, nº. 41, 2014, pp. 165-189.

SARTORI, G. **A teoria da democracia revisitada. Vol. 1**: o debate contemporâneo. São Paulo: Ática, 1994.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 7-23, set.-out. 1998.

WIMMER, Miriam; PEIXOTO, Elisa V. L. Participação e Democracia nas Agências Reguladoras: como se conjugam Autonomia Decisória, Especialização Técnica e Participação Popular na ANATEL. In: XXXII Encontro da ANPAD – EnANPAD 2008, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, set. 2008.