

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA  
CURSO DE MESTRADO EXECUTIVO**

**UMA ANÁLISE CRÍTICA DA EFETIVIDADE  
DAS COMPETÊNCIAS DA ANATEL PARA  
EXECUÇÃO DA SUA MISSÃO  
INSTITUCIONAL**

**DISSERTAÇÃO APRESENTADA À ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA E DE EMPRESAS PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE**

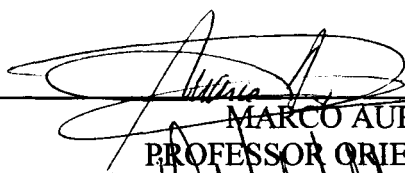
**MARIA SONALBA LINHARES LEITÃO MATIAS**  
Rio de Janeiro 2002

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA  
CURSO DE MESTRADO EXECUTIVO**

**UMA ANÁLISE CRÍTICA DA EFETIVIDADE DAS  
COMPETÊNCIAS DA ANATEL  
PARA EXECUÇÃO DA SUA MISSÃO INSTITUCIONAL**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO  
APRESENTADA POR  
MARIA SONALBA LINHARES LEITÃO MATIAS**

**E APROVADA EM 28.11.2002  
PELA COMISSÃO EXAMINADORA**



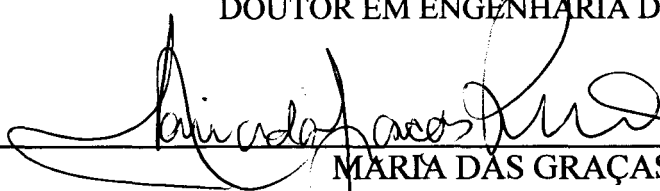
---

**MARCO AURELIO RUEDIGER  
PROFESSOR ORIENTADOR ACADÊMICO  
DOUTOR EM POLÍTICAS PÚBLICAS**




---

**DEBORAH MORAES ZOUAIN  
MEMBRO DA BANCA  
DOUTOR EM ENGENHARIA DA PRODUÇÃO**



---

**MARIA DAS GRAÇAS RUA  
MEMBRO DA BANCA  
DOUTOR EM CIÊNCIA POLÍTICA**



*Aos meus filhos Alexandre, Camila, André e Rafael,  
partes inseparáveis da minha existência,  
dedico este trabalho com todo o meu amor.*

***“Aquele que não é capaz de governar a si mesmo,  
não será capaz de governar o outro”.  
Mahatma Ghandi (1985: 76)***

## AGRADECIMENTOS

Ao professor Marco Aurélio Ruediger, pela sua orientação séria e competente, que tanto me ajudou a realizar este trabalho. Agradeço, também, o fato de ter prontamente aceito ser meu orientador, o incentivo e a paciência nos meus momentos de insegurança.

À professora Deborah Moraes Zouain, pela coragem de levar e coordenar o conceituado mestrado em gestão pública e empresarial da FGV para Brasília e por ter gentilmente aceitado participar da banca examinadora desta dissertação.

À professora Maria das Graças Rua, pela honra em tê-la como integrante da banca examinadora, especialmente convidada pela FGV.

À Maria Pedrinha, gerente geral da ANATEL, colega e amiga, por ter gentilmente atendido ao meu pedido de entrevista e pela forma atenciosa com que me apresentou aos demais gestores da agência.

Aos colegas e amigos da primeira turma de mestrado da FGV – Brasília, da qual com orgulho faço parte, por terem sido capazes de transformar esta jornada em um extraordinário e prazeroso convívio. Em particular aos novos amigos – nem tão novos assim, Alair, Aninha, Patrícia, Ricardo e Wagner, pelo especial carinho e amizade.

Ao grande amigo André, que repartiu comigo os momentos de incerteza e esteve sempre presente nos momentos difíceis.

Ao meu querido Tio Dudu, a quem devo os agradecimentos de uma vida, por sua generosidade e pelo simples fato de ele existir.

Ao Alexandre, Camila, André e Rafael, meus filhos aos quais devo carinho e desculpas por todas as minhas ausências, que estiveram sempre ao meu lado em todos os momentos.

Ao Mestre por tudo.

## INDICE

<b>LISTA DOS QUADROS.....</b>	<b>VII</b>
<b>LISTA DE FIGURAS.....</b>	<b>VIII</b>
<b>LISTA DE TABELAS.....</b>	<b>IX</b>
<b>LISTA DE GRÁFICOS.....</b>	<b>X</b>
<b>GLOSSÁRIO DE SIGLAS.....</b>	<b>XI</b>
<b>RESUMO.....</b>	<b>XIV</b>
<b>ABSTRACT.....</b>	<b>XV</b>
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
<b>1. MARCO CONCEITUAL.....</b>	<b>8</b>
1.1. A CRISE DO ESTADO.....	8
<i>1.1.1. As mudanças atuais e a reconfiguração do Estado.....</i>	<i>9</i>
<i>1.1.2. A crise do Estado e os dilemas da Administração Pública.....</i>	<i>13</i>
1.2. A REFORMA DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	15
1.3. EXPERIÊNCIAS DE REFORMA DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	20
<i>1.3.1. As Experiências Internacionais.....</i>	<i>20</i>
<i>1.3.2. A Experiência Brasileira.....</i>	<i>37</i>
<b>2. REGULAÇÃO E AS NOVAS DIMENSÕES REGULATÓRIAS.....</b>	<b>49</b>
2.1. REGULAÇÃO: CONCEITO, TIPOS E NOVAS DIMENSÕES.....	49
2.2. O PROCESSO REGULATÓRIO NO ESTADO BRASILEIRO.....	55
<i>2.2.1. Breve histórico.....</i>	<i>55</i>
<i>2.2.2. As agências reguladoras no Brasil.....</i>	<i>60</i>
<b>3. A REGULAÇÃO NO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES.....</b>	<b>66</b>
3.1. TRAJETÓRIA E O ATUAL MODELO BRASILEIRO.....	67
3.2. CARACTERIZAÇÃO DA AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES – ANATEL.....	82
<i>3.2.1. Modelo e fundamentos de gestão.....</i>	<i>84</i>
<i>3.2.2 Os planos para o setor.....</i>	<i>96</i>
<b>4. ANÁLISE MULTICRITÉRIO DAS COMPETÊNCIAS DA ANATEL PARA MEDIR O ALCANCE DA SUA MISSÃO.....</b>	<b>99</b>
4.1. AS MATRIZES MULTICRITÉRIO.....	100

4.2.CONSTRUÇÃO DA MATRIZ: COMPETÊNCIAS X CRITÉRIOS .....	103
4.3.ANÁLISE DAS COMPETÊNCIAS .....	106
<i>Competência 1: implementar as políticas para o setor.....</i>	<i>106</i>
<i>Competência 2: regulamentar e fiscalizar os serviços e redes.....</i>	<i>108</i>
<i>Competência 3 : Outorgar concessão de serviços no regime público e expedir autorização de serviços no regime privado .....</i>	<i>110</i>
<i>Competência 4: administrar o espectro de radiofrequência e o uso de órbitas .....</i>	<i>111</i>
<i>Competência 5: Controlar, prevenir e reprimir infrações à ordem econômica, relativamente às telecomunicações.....</i>	<i>112</i>
<i>Competência 6: Decidir administrativamente em última instância .....</i>	<i>113</i>
<i>Competência 7: Fixar, acompanhar e controlar tarifas no regime público .....</i>	<i>114</i>
<i>Competência 8: Arrecadar e aplicar suas receitas, gerir seu orçamento, bens,contratos e pessoal.....</i>	<i>115</i>
4.4.ANÁLISE DA EFETIVIDADE DAS COMPETÊNCIAS PARA O ALCANCE DA MISSÃO DA ENTIDADE .....	119
4.5. PRINCIPAIS OBSTÁCULOS EVIDENCIADOS PARA O ALCANCE DA MISSÃO DA ANATEL DE ACORDO COM O GRAU DE EFETIVIDADE DAS SUAS COMPETÊNCIAS.....	125
<b>5. PROCESSO DE REALIZAÇÃO E ANÁLISE DAS ENTREVISTAS .....</b>	<b>130</b>
5.1.PROCESSO DE ENTREVISTAS .....	130
5.2.ANÁLISE DAS ENTREVISTAS.....	131
5.2.1.Clareza e abrangência da ação regulatória .....	131
5.2.2. Independência decisória e risco de captura .....	133
5.2. 3. Transparência e Participação.....	135
5.2.4. Cumprimento das metas de qualidade e universalização pelas empresas .....	138
5.2. 5. Autonomia de gestão .....	140
5.2. 6. Controle da atuação da agência.....	144
5.2. 7. Flexibilidade e agilidade .....	145
5.3. PRINCIPAIS OBSTÁCULOS PARA O ALCANCE DA MISSÃO DA ANATEL, EVIDENCIADOS NAS ENTREVISTAS.....	145
<b>6. CONCLUSÕES.....</b>	<b>148</b>
<b>7. BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>157</b>
<b>8. ANEXOS .....</b>	<b>166</b>
ANEXO A: ÁREAS DE CONCESSÃO, POR TIPO DE SERVIÇO.....	166

ANEXO B: RELAÇÃO DAS EMPRESAS FEDERAIS DE TELECOMUNICAÇÕES, A SEREM DESESTATIZADAS, DE ACORDO COM A LGT. ....	167
ANEXO C: REGIÕES DO PLANO GERAL DE OUTORGAS.....	169
ANEXO D: PLANO GERAL DE METAS PARA UNIVERSALIZAÇÃO DO SERVIÇO TELEFÔNICO FIXO COMUTADO. ACESSOS INSTALADOS (MIL).....	170
ANEXO E: PLANO GERAL DE METAS PARA UNIVERSALIZAÇÃO DO SERVIÇO TELEFÔNICO FIXO COMUTADO. TELEFONES DE USO PÚBLICO -TUP (MIL) .....	172
ANEXO E: COMPETÊNCIAS DA ANATEL, CONSTANTES DA LEI Nº 9472, DE 16 DE JULHO DE 1997 (LGT).....	174
ANEXO F: ROTEIRO DE ENTREVISTA - <i>MODELO 1</i> -(PESSOAL DA ANATEL) .....	176
ANEXO G: ROTEIRO DE ENTREVISTA- <i>MODELO 2</i> - (REGULADOS) .....	178



LISTA DOS QUADROS

QUADRO I - RESPOSTAS À CRISE DO MODELO BUROCRÁTICO INGLÊS.....17

QUADRO II - MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, DE ACORDO COM  
*FERLLIE ET ALII*.....18

QUADRO III - NPR – REINVENÇÃO DO GOVERNO: INICIATIVAS,  
OBJETIVOS, MUDANÇAS E AÇÕES REALIZADAS EM 1996.....24

QUADRO IV - INGLATERRA, NOVA ZELÂNDIA E EUA:  
REGIMES DE GOVENANÇA E MECANISMOS REGULATÓRIOS- 1980 -1993.....26

QUADRO V – BRASIL -ESTRATÉGIA DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO.....49

QUADRO VI - FALHAS DE DOIS TIPOS DE REGULAÇÃO PÚBLICA.....51

QUADRO VII - DESENHO ORGANIZACIONAL DAS AGÊNCIAS REGULATÓRIAS:  
COMPARATIVO DA LEGISLAÇÃO, 1996 - 2002.....64

QUADRO VIII/A - MATRIZ MULTICRITÉRIO : COMPETÊNCIAS X CRITÉRIOS.....106

Quadro VIII/B- MATRIZ MULTICRITÉRIO : COMPETÊNCIAS X CRITÉRIOS.....119

QUADRO IX - COMPETENCIAS X ELEMENTOS DA MISSÃO.....125

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1 - Modelos da Nova Administração Pública.....</b>	<b>19</b>
<b>Figura 2 - Agentes do setor de telecomunicações na fase analógica.....</b>	<b>67</b>
<b>Figura 3 - Agentes do setor de telecomunicações na fase digital.....</b>	<b>69</b>
<b>Figura 4 - Agentes do modelo vigente em 1972.....</b>	<b>71</b>
<b>Figura 5 - Agentes do novo modelo.....</b>	<b>78</b>
<b>Figura 6 - Trajetória das telecomunicações.....</b>	<b>79</b>
<b>Fig.7- Organograma da ANATEL.....</b>	<b>86</b>
<b>Fig. 8 - Estrutura organizacional da Superintendência de Radiofrequência e Fiscalização.....</b>	<b>87</b>
<b>Fig. 9 - Macro processos da ANATEL.....</b>	<b>93</b>

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1 -Participação das operadoras no Sistema TELEBRÁS.....</b>	<b>72</b>
<b>Tabela 2 - Sistema TELEBRAS -Alguns resultados apresentados nos anos de 1972 e 1998.....</b>	<b>73</b>
<b>Tabela 3 - Metas do PASTE para o setor de telefonia.....</b>	<b>75</b>
<b>Tabela 4 - Alguns resultados do setor de telecomunicações- Em 1998 em 2001.....</b>	<b>80</b>
<b>Tabela 5 - Força de trabalho da Anatel, por origem e escolaridade - Dez de 2001.....</b>	<b>90</b>
<b>Tabela 6 – ANATEL -Receitas Arrecadadas, por fonte – 2001.....</b>	<b>95</b>
<b>Tabela 7 – ANATEL - Despesas realizadas, por grupo – 2001.....</b>	<b>95</b>

## LISTA DE GRÁFICOS

**Gráfico 1 - Evolução do número de acessos  
instalados - 1998/2001.....81**

**Gráfico 2 - Distribuição da Força de trabalho  
da Anatel, por origem.....91**

**Gráfico 3 -Composição das receitas arrecadadas,  
por fontes – 2001.....96**

**Gráfico 4 - Despesas da ANATEL,  
por categoria – 2001.....96**

## **GLOSSÁRIO DE SIGLAS**

ABRAFIX	Associação das Empresas Operadoras de Telefonia Fixa.
ADA	Agência de Desenvolvimento da Amazônia.
ADENE	Agência de Desenvolvimento do Nordeste.
ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade.
ANACOM	Agência Nacional de Telecomunicações.
ANA	Agência Nacional das Águas.
ANATEL	Agência Nacional das Telecomunicações.
ANCINE	Agência Nacional do Cinema.
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica.
ANP	Agência Nacional do Petróleo.
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar.
ANTAQ	Agência Nacional de Transporte Aquaviário.
ANTT	Agência Nacional de Transporte Terrestre.
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária.
AR	Agência Reguladora.
BACEN	Banco Central do Brasil.
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento.
CADE	Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência.
CBT	Código Brasileiro de Telecomunicações.
CD	Conselho Diretor.
CEPA	Comissão de Estudos e Projetos Administrativos.
CF	Constituição da República Federativa do Brasil.

CONTEL	Conselho Nacional de Telecomunicações.
COSB	Comissão de Simplificação Burocrática.
CRE	Conselho de Reforma do Estado.
CTB	Companhia Telefônica Brasileira.
CTN	Companhia Telefônica Nacional.
CVM	Comissão de Valores Mobiliários.
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público.
DENTEL	Departamento Nacional de Telecomunicações.
DGT	<i>Director General of Communication.</i>
DL	Decreto-Lei.
DOU	Diário Oficial da União.
EC	Emenda Constitucional.
EMBRATEL	Empresa Brasileira de Telecomunicações.
FISTEL	Fundo de Fiscalização das Telecomunicações.
FUST	Fundo Especial para Universalização das Telecomunicações.
GERAP	Grupo Executivo de Reforma da Administração Pública.
HR	<i>Horn Report.</i>
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis.
INMETRO	Instituto Nacional de Metrologia e Qualidade Industrial.
LGT	Lei Geral das Telecomunicações.
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias.
LOA	Lei de Orçamento Anual.
NPR	<i>National Performance Review.</i>
NPR*	<i>National Paternship for Reinventing Government.</i>

MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.
MINICOM	Ministério das Comunicações.
MP	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
OFTTEL	<i>Office of Telecommunication.</i>
OGU	Orçamento Geral da União.
OS	Organizações Sociais.
PADO	Processo Administrativo de Descumprimento de Obrigação.
PASTE	Programa de Recuperação e Ampliação do Sistema de Telecomunicações e do Sistema Postal.
PGMU	Plano Geral de Metas de Universalização.
PGO	Plano Geral de Outorgas.
PL	Projeto de Lei.
PR	Presidência da República.
SEAE	Secretaria Especial de Assuntos Econômicos.
SCI	Secretaria Federal de Controle Interno.
SDE	Secretaria de Defesa Econômica.
SRH	Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento.
STF	Supremo Tribunal Federal.
STFC	Serviço Telefônico Fixo Comutado.
SQA	Sistema de Gestão da Qualidade.
TCU	Tribunal de Contas da União.
TELEBRÁS	Telefônicas Brasileiras S.A..
TUP	Telefone de Uso Público.

## RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar as competências da ANATEL, para verificar até que ponto a efetividade das suas competências impactam o alcance da sua missão institucional. Procura analisar se a tão propalada “independência”, atribuída a essa organização, é respaldada pela efetividade de suas competências e pela introdução de componentes de flexibilidade e pela autonomia ao seu modelo de gestão, de modo a permitir que ela alcance a sua missão.

A metodologia de trabalho incluiu a pesquisa documental e a realização de entrevistas semi-estruturadas com agentes que interagem com a organização. A efetividade das competências foi analisada de acordo com critérios pré-definidos, utilizando como apoio uma Matriz Multicritério, construída especificamente para este fim, tendo, em seguida, sido verificada a relação dessa efetividade com o alcance da missão da agência.

A relevância deste estudo prende-se à ênfase dada à atuação das agências reguladoras brasileiras, cuja implantação tem suscitado múltiplos debates, que vão desde as questões de natureza jurídica àquelas relacionadas com os impactos de sua atuação. Justifica-se, também, pela oportunidade de analisar até que ponto a realidade das agências reguladoras encontra-se em consonância com as bases conceituais que lhe deram origem.

Os resultados obtidos levaram a conclusões que alertam os administradores das agências reguladoras; os responsáveis pela formulação das políticas públicas; e os responsáveis pelo controle das organizações públicas a reverem os referenciais adotados na gestão e no controle daquelas organizações. Quer, além disso, estimular o debate e a continuidade de pesquisas sobre o tema.



## ABSTRACT

The objective of this study is to analyze the legal obligation of ANATEL - Brazilian Telecommunication Agency in order to determine how effectively these stipulated responsibilities have been met and, thus, have contributed to the achievement of this agency's mission. This work seeks to analyze if the highly publicized "independence" attributed this organization, is sustained by the effectiveness of its stipulated responsibilities, and by the introduction of flexibility and autonomy components in its management model, in such a way as to allow for the achievement of its mission.

The methodology employed in this study includes document research and semi-structured interviews with agents who have interacted with the organization. The analysis of the effectiveness of these stipulated responsibilities was done according to pre-defined criteria based on a Multicriteria Matrix, developed specifically for this purpose, with subsequent verification of the relationship of this effectiveness with the attainment of this agency's mission.

The relevance of this study is restricted to the emphases given to the performance of Brazilian regulatory agencies, the establishment of which has caused multiple discussions that range from questions of a legal nature to those questions related to the impact of their performance. This study also offers the opportunity to analyze to what degree the actual situation of the regulatory agencies is in harmony with the conceptual principle that gave it origin.

The results obtained through this study suggest conclusions that call on directors of regulatory agencies, on those responsible for the formulation of public policy, and on those responsible for the inspection of public organization to reevaluate the referential adopted by the management of those organization as well as to stimulate discussion and on-going study of this subject.

## INTRODUÇÃO

As mudanças verificadas nas últimas décadas, no contexto da economia mundial, como decorrência da globalização, da revolução tecnológica e do alargamento do conceito de cidadania implicam numa mudança de estratégia na atuação das organizações. Não apenas as empresas privadas, mas também as organizações governamentais, passam a ter de enfrentar novas estratégias competitivas, baseadas no comércio internacional administrado<sup>1</sup>, na redução de custos e na melhoria da qualidade dos produtos e serviços.

A necessidade de responder às exigências do atual contexto mundial tem levado o Estado a uma redefinição do seu papel, no sentido de redução da intervenção direta, da criação e fortalecimento de instituições de fomento e regulação. O Estado passa, por esse ângulo, de promotor direto do desenvolvimento econômico para indutor, negociador e facilitador desse processo. Esta nova perspectiva possibilita uma atuação diferenciada dos diversos atores envolvidos e implica na adoção de novas formas de relacionamento entre o setor público, setor privado e a sociedade.

Acompanhando essa tendência, o Estado brasileiro passou, nos últimos anos, por profundas transformações, tendo adotado políticas governamentais que visam mudanças no que se refere tanto à execução de suas competências exclusivas<sup>2</sup> quanto à sua forma de atuação. Apontam nessa direção as medidas de desestatização, desregulamentação e re-regulação de inúmeras atividades, antes exercidas por empresas estatais. Os resultados das privatizações permitem dimensionar o impacto econômico da saída do Estado Brasileiro da execução das funções das empresas estatais privatizadas. Assim, por exemplo, segundo o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, o Tesouro Nacional arrecadou entre 1991-98 um montante de US\$ 85 bilhões, com as vendas de empresas públicas e participações acionárias.

---

<sup>1</sup> Para entendimento do conceito, ver PAMPLONA, J.B. Revista da ESPM .(1996:37-45).

<sup>2</sup> O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE, 1995) conceitua como atividades exclusivas de Estado, aquelas nas quais o Estado exerce o seu *poder extroverso*.

A maioria das empresas privatizadas pertence a setores com altas taxas de externalidade e executam ações com significativos impactos sociais e econômicos para a sociedade. Esses impactos, se negativos, podem trazer consequências indesejáveis para a população, tais como má qualidade dos serviços prestados, altas tarifas e outras práticas de abusos contra os consumidores, pois, como observa Peci (1999, p.121), *“a simples passagem às mãos do setor privado não garante uma melhor prestação dos serviços públicos”*. Assim, faz-se necessário, o estabelecimento de medidas, capazes de impedir ou minimizar os efeitos dessa passagem, de modo que ela não implicasse no enfraquecimento do princípio da livre concorrência, abuso de poder no mercado ou na falta de proteção ao cliente-cidadão<sup>3</sup> usuário desses serviços.

A regulação, a desregulamentação e a re-regulação, como já observado, fazem parte das medidas adotadas pelo Estado brasileiro, a partir de 1981<sup>4</sup> para atuar nesse novo contexto. Na visão de Abranches (1999, p.21), o Governo brasileiro não possui uma política geral para o seu modelo de regulação. Ao contrário, o que existe, segundo esse autor, é *“aquela idéia, afirmada pelo Presidente da República em várias ocasiões [...], segundo a qual o Estado burocrático e intervencionista deveria ser substituído por um Estado regulador”*, entretanto, ainda nas palavras do mesmo autor, *“o problema é que [...] cada proposta de regulação é feita sem um esforço de uniformização de visões (sobre o novo Estado e a nova sociedade imaginada pelo grupo governante), de macro-objetivos e de princípios”*.

Uma análise da estrutura regulatória brasileira demonstra o seu caráter fragmentado, caracterizado pela multiplicidade de órgãos e entidades, de naturezas diferentes, responsáveis pelo exercício dessa função.

A despeito da inexistência de uma política de regulação, nos moldes propostos por Abranches, o Conselho de Reforma do Estado -CRE<sup>5</sup> define, no documento “Construção do Marco Legal dos Entes Reguladores”<sup>6</sup>, como objetivos da função regulatória:

- a) promover e garantir a competitividade dos respectivos mercados;

<sup>3</sup> Terminologia adotada no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, para identificar os clientes dos serviços públicos.

<sup>4</sup> Nesse ano foi criado o Programa de Desestatização, pelo Decreto nº 86.215, de 1981.

<sup>5</sup> O Conselho de Reforma do Estado criado, pelo Decreto nº 1738, de 8 de dezembro de 1995, no âmbito do extinto MARE (atual Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) com a finalidade de proceder debates e oferecer

<sup>6</sup> Resolução s/n do CRE, de 31/08/95.

- b) garantir direitos dos consumidores e usuários dos serviços públicos;
- c) estimular o investimento privado, nacional e estrangeiro, nas empresas prestadoras de serviços públicos e atividades correlatas;
- d) buscar a qualidade e segurança dos serviços públicos, aos menores custos possíveis para consumidores e usuários;
- e) garantir a adequada remuneração dos investimentos realizados, nas agências prestadoras de serviço e usuários;
- f) dirimir conflitos entre consumidores e usuários, de um lado, e empresas prestadoras de serviços públicos;
- g) prevenir o abuso do poder econômico por agentes prestadores de serviços públicos (MARE, 1997, p. 26).

A análise desses objetivos sugere a estratégia com que o governo pretendeu exercer a função regulatória, qual seja, o de exercê-la por intermédio de entidades independentes – **as agências reguladoras**, o que vem de encontro com a posição defendida por Abranches (1999 p.21). A resolução do CRE diagnostica também a necessidade de construção de um marco regulatório para a criação dessas entidades responsáveis pela fiscalização e regulação de serviços públicos, e propõe a adoção de vários procedimentos para elaboração de seus anteprojetos de criação.

A criação de agências independentes insere-se em um amplo processo de reformas da economia e do aparelho do Estado, iniciado em 1990, que tomou grande impulso no governo Fernando Henrique Cardoso.

Nesse contexto e a partir da edição da Lei nº 8.987, de 1995, que institui a figura da concessão e prevê a criação de entes estatais, para “*criar condições favoráveis para o processo de concessão dos serviços públicos e proteger o consumidor desses serviços*”, foram editadas leis específicas, criando agências setoriais, em áreas como energia, telecomunicações, petróleo e gás, vigilância sanitária, saúde suplementar, transportes e outras. As agências não possuem um modelo pré-definido, nem constituem uma nova forma de organização jurídica, sendo criadas sob a forma de autarquia, de natureza especial, com o objetivo de regular um setor específico da economia.

Em essência, o que as agências reguladoras têm de novo são, por um lado, o exercício de um amplo poder normativo, junto com o de fiscalizar e de solucionar conflitos e, de outro, o fato de desenvolverem uma tripla regulação, caracterizada por Sundfeld (2000 p.35): como a “regulação dos monopólios”, a “regulação para a competição” e a “regulação social”, esta última

visando à universalização dos serviços; e, por fim, a circunstância de agirem com relativa autonomia em relação ao Executivo.

A criação de agências reguladoras tornou-se, atualmente no Brasil, uma verdadeira “panacéia”. Evidência desse processo, de “agencificação” do Estado, é a criação de 11 agências federais entre 1997 e 2001. A ênfase dada à atuação dessas entidades aumenta a cada dia, em face da importância das atividades integrantes dos setores, objeto de regulação.

Em decorrência, a implantação das agências reguladoras brasileiras tem suscitado múltiplos debates, que vão desde as questões de natureza jurídica àquelas relacionadas com os impactos de sua atuação. Na esfera jurídica, são salientadas, de acordo com Mendes (2000, p.135), questões de ordem constitucional “[...] *notadamente no que tange ao princípio da separação de Poderes, à legitimidade democrática dos dirigentes das agências, à possibilidade de delegação legislativa, entre outras*”. No que se refere aos impactos da atuação das agências são debatidos os aspectos de ordem econômica e social.

Assim, a relevância deste estudo vincula-se, diretamente, à ênfase dada a esse debate, e procura analisar se a tão propalada “independência”, atribuída a essas novas (?) organizações, é respaldada pela efetividade de suas competências, e pela introdução de componentes de flexibilidade e autonomia ao seu modelo de gestão, de modo a permitir que elas alcancem a sua missão.

Justifica-se, também, pela oportunidade de analisar até que ponto a realidade das agências reguladoras encontra-se em consonância com as bases conceituais que lhe deram origem. Ratifica a relevância do estudo o fato de a simples existência de uma norma legal não garantir sua aplicação. Isto é evidenciado, no caso brasileiro, pelas diversas propostas de modernização e transformação da administração pública, conceitualmente bem formuladas que não foram implementadas.

Dada a complexidade e especificidades dos setores regulados, bem como dos diferentes níveis de implementação em que se encontram as diversas agências, optou-se pelo estudo de uma agência específica a Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL.

A escolha da ANATEL, como objeto de estudo no universo das agências reguladoras, deve-se ao fato de ela ocupar um lugar significativo dentre as suas congêneres, já que se trata de agência responsável pela regulação de um setor que empregou quase meio milhão de pessoas e foi responsável por um investimento de cerca de 21,4 bilhões de reais em 2001<sup>7</sup>. Além disso, essa entidade possui três importantes elementos que a tornam singular no universo sob análise, quais sejam: o período de instalação – cinco anos apontam para uma certa maturidade organizacional; a relevância da cobertura do serviço sob regulação (universalização) – o grau de atendimento dessa cobertura determina o impacto social da sua atuação; e a responsabilidade pela regulação de um setor completamente reestruturado – setor recém-privatizado e que permaneceu sob controle estatal durante muitos anos. Não é clara, porém, a efetividade da ação regulatória, considerando suas competências e sua missão institucional. Assim pretende-se:

**Tendo como objeto de estudo a agência reguladora do setor de telecomunicações, examinar a questão da ação regulatória da ANATEL, pela análise da efetividade de suas competências em relação a execução de sua missão institucional.**

Partiu-se da hipótese de que a efetividade da Agência não ocorre na extensão requerida, e que a revisão e atualização desses componentes organizacionais se fazem necessárias para que a ANATEL possa cumprir com eficácia a sua missão. De acordo com essa hipótese de trabalho, este estudo compreende seis capítulos, estruturados da seguinte forma:

O **primeiro capítulo** trata do marco conceitual norteador do estudo e realiza uma revisão da literatura sobre o tema e descreve as mudanças recentes ocorridas na economia mundial, determinantes de um contexto de novos e complexos desafios que levaram à necessidade de repensar o papel do Estado contemporâneo e das suas instituições. Nesse capítulo, são apresentados, também, exemplos da experiência internacional recente de reforma do Estado e da administração pública, com destaque para as reformas dos Estados Unidos, Reino Unido e Nova Zelândia. A experiência brasileira é evidenciada, enfocando-se os principais movimentos de reforma administrativa vivenciados no Brasil.

---

<sup>7</sup> Dados retirados de Balanço 2001 –Incluindo os Excluídos -ANATEL (2002)

As novas dimensões regulatórias, bem como um breve histórico do processo de regulação brasileiro, com ênfase no modelo atual adotado pelo Brasil, o de agências reguladoras, são os temas abordados no **segundo capítulo**. O capítulo descreve, ainda, as principais mudanças ocorridas no regime regulatório brasileiro, com indicação das agências, criadas no atual governo, apontando suas principais características, semelhanças e diferenças.

No **terceiro capítulo** apresenta-se uma breve descrição do processo de regulação do setor de telecomunicações, incluindo a sua trajetória e o atual modelo brasileiro. Nesse capítulo é feita uma caracterização da ANATEL, com descrição de seu modelo e fundamentos de gestão, instrumentos e demais componentes organizacionais, além de apresentar dados referentes ao setor de telecomunicações no Brasil, antes e depois das privatizações.

No **quarto capítulo** são apresentados os resultados parciais do estudo, obtidos por intermédio da análise documental dos principais atos de referência da ANATEL, bem como pela verificação da hipótese de trabalho. Nesse capítulo estão descritos, também, as técnicas e procedimentos metodológicos utilizados para o estudo, quais sejam a análise de discurso e o processo de construção das matrizes multicritério..

No capítulo é realizada, ainda, a análise das competências da ANATEL, que se verifica por intermédio de uma matriz multicritério construída para esta finalidade. Para construção dessa matriz foram selecionados cinco critérios - *clareza de objetivos, transparência, participação, autonomia/independência decisória e profissionalismo dos reguladores*—, considerados por especialistas como fundamentais para a atuação efetiva de agências independentes. As competências da ANATEL são analisadas *vis-à-vis* dos critérios pré-definidos para aferir o seu grau de efetividade, com vistas ao alcance da sua missão. O grau de efetividade de uma determinada competência lhe é atribuído de acordo com as práticas adotadas pela agência para sua implementação. O procedimento para aferição do grau de efetividade das competências se constitui em uma limitação das conclusões deste estudo, devido à dificuldade de acesso às informações sobre as práticas da instituição.

No **capítulo quinto**, objetivando complementar e validar, ou não, os resultados oriundos da análise documental, verifica-se a análise das entrevistas realizadas com pessoas que interagem direta ou indiretamente com a agência. Para esta verificação, foram realizadas entrevistas semi-

estruturadas com integrantes da gerência estratégica da ANATEL e com representantes de empresas reguladas.

O **sexto** e último capítulo apresenta as conclusões decorrentes do estudo realizado. Nesse capítulo são apontados os pontos positivos, as oportunidades de melhoria e os desafios que se apresentam à entidade no momento atual, bem como as possíveis consequências que os desvios, eventualmente detectados, podem gerar à atuação da agência.

Espera-se que os resultados deste estudo possam ser úteis para os responsáveis pela formulação e implantação das políticas regulatórias do país, para os dirigentes de agências reguladoras, especialmente da ANATEL, e para os estudiosos da administração pública. Espera-se, ainda, que esses resultados possam ajudar na compreensão de outras agências, alertando, para possíveis consequências que os desvios, acaso detectados, podem gerar na sua atuação, bem como fornecendo subsídios para adoção de medidas que visem corrigir esses desvios e apontar mecanismos para superação de eventuais impasses verificados entre o que se espera, na teoria, e o que ocorre, na prática.



## 1. MARCO CONCEITUAL

Este capítulo apresenta os princípios teóricos que orientam o estudo e respaldam suas conclusões, bem como a metodologia empregada para chegar a essas conclusões. Depois de olhar para a crise do Estado contemporâneo e os dilemas para a administração pública, reportam-se diversas tentativas para uma saída racional.

São apresentadas também neste capítulo, , três recentes experiências internacionais de reforma: a dos Estados Unidos, Nova Zelândia e Reino Unido e relatam-se, ainda, as principais experiências de reforma administrativa vivenciadas no Brasil, desde a era Vargas até o início dos anos 90.

### 1.1. A CRISE DO ESTADO

Este item tem como objetivo descrever as mudanças recentes ocorridas na economia mundial, determinantes de um contexto de novos e complexos desafios, que levaram à necessidade de repensar o papel do Estado contemporâneo e das suas instituições. Neste sentido, enumeram-se os principais fatores determinantes do que se convencionou chamar de crise do Estado e descreve a forma como essa crise afetou a organização das burocracias públicas, levando a sociedade a clamar por aumento da eficiência governamental.

Procura, também, explicitar a influência que o acirrado debate em torno da questão **“menos Estado”** ou **“mais Estado”** exerceu sobre os modelos de gestão adotados no repensar da nova administração pública. Debate este, que impôs aos reformadores, dos mais diversos países, o dilema entre a busca de soluções com maior visibilidade, no curto prazo, e a obtenção de resultados mais duradouros, no longo prazo.

No segmento é discutido, ainda, o caráter parcial das abordagens voltadas para a redução do tamanho do Estado e que já começam a apresentar seus limites, indicando que mais importante do que decidir por mais ou menos Estado é responder quais são as funções essenciais e imprescindíveis que o Estado deve desempenhar.

### 1.1.1. As mudanças atuais e a reconfiguração do Estado

A intensificação do processo de globalização, inaugurando um novo tipo de relação entre a economia, o Estado e a sociedade; o ritmo acelerado das mudanças tecnológicas, remodelando a estrutura econômica e social; o fim do estatismo soviético e a tendência de mudança do modelo de produção “fordista”<sup>8</sup>, para um novo método de gerenciamento flexível são acontecimentos históricos que transformaram o cenário social e a vida humana, nas últimas décadas.

Esses acontecimentos deram origem a um novo tipo de economia, definida por Castell (1999, p.87), como **informacional e global**:

É *informacional* porque a produtividade e competitividade de unidades ou agentes (sejam empresas, regiões ou nações) nessa economia dependem basicamente da sua capacidade de gerar, processar e aplicar de forma eficiente a informação baseada em conhecimento. É *global* porque as atividades produtivas, o consumo e a circulação assim como seus componentes (capital, trabalho, matéria-prima, administração, informação tecnologia e mercados) estão organizados em escala global, diretamente ou mediante uma rede de conexões entre agentes econômicos. É **informacional e global** porque, sob novas formas e condições históricas, a produção é gerada, e a concorrência é feita em uma rede global de interação.

A construção dessa nova economia, ainda de acordo com esse autor, só foi possível porque a revolução tecnológica forneceu o suporte material para uma verdadeira economia de alcance global. Essa globalidade impôs uma nova dinâmica aos principais elementos e processos do sistema econômico.

Os **mercados financeiros** globalmente integrados, ao permitirem a realização de transações bilionárias em tempo real, tornaram os fluxos de capital praticamente independentes do desempenho real das economias.

Os **mercados de trabalho**, a despeito de não serem realmente globais, apresentam uma tendência crescente para a interdependência da força de trabalho em escala global, em

---

<sup>8</sup> Na definição de Tenório, (1994) o modelo de produção fordista “é o modelo que se caracteriza pela gestão tecnoburocrática de uma mão de obra especializada sob técnicas repetitivas de produção de serviços ou produtos especializados”.

decorrência do emprego nas empresas multinacionais, do fluxo migratório internacional, dos efeitos da concorrência global e do novo método de gerenciamento flexível sobre a força de trabalho de cada país.

Os **mercados de bens e serviços**, apesar das políticas protecionistas, da desregulação e das restrições ao livre comércio, tendem a ser cada vez mais globalizados, sendo o gerenciamento e a distribuição da produção, bem como o próprio processo produtivo organizados mundialmente em uma “rede global”<sup>9</sup> que permite sejam incorporados ao processo produtivo “[...]componentes produzidos em vários locais diferentes, por diferentes empresas, e montados para atingir finalidades e mercados específicos em uma nova forma de produção e comercialização: produção em grande volume, flexível e sob encomenda”(Castells, 1999, p.114).

A atual revolução tecnológica que, conforme observado, fornece o suporte material para a concretização das ações no mundo globalizado avança em uma velocidade exponencial e com custos cada vez mais reduzidos, criando uma rede de recuperação e distribuição dos conhecimentos de proporções imensuráveis.

Na teia da transformação dos processos tecnológicos e econômicos estão as mudanças sociais que são cada vez mais drásticas, com redefinição de papéis sociais e familiares; a fragmentação dos movimentos sociais; o surgimento de uma crise de legitimidade dos sistemas políticos que se encontram cada vez mais distantes dos cidadãos; e o fortalecimento de uma consciência ambiental que permeia as instituições e a sociedade.

Nesse contexto de novos e complexos desafios, o debate sobre o papel do Estado contemporâneo e das suas instituições tornou-se item obrigatório da agenda social. O consenso vigente até então, a respeito do Estado, como provedor do bem estar social e promotor da prosperidade econômica entra em xeque. São vários os fatores apontados, pelos estudiosos, como responsáveis pela denominada “crise” do Estado contemporâneo.

Abrúcio (1999) aponta como principais fatores desencadeadores da crise do Estado: a globalização; a revolução tecnológica; a grave crise econômica mundial dos anos 70, agravada na década de 80; uma grave crise fiscal, vivenciada pelos governos, decorrente de problemas fiscais

---

<sup>9</sup> Expressão cunhada por Robert Reich, apud Castells (1999).

acumulados ao longo dos anos que redundaram em agravamento de seus déficits; e uma situação de difícil governabilidade.

A crise do Estado é explicada também, como consequência das intensas políticas de *Welfare State* que teriam criado demandas excessivas para o sistema político e um crescimento geométrico dos gastos sociais, incompatíveis com a capacidade de arrecadação do Estado. (Offe, 1984 apud Andrade e Azevedo, 1997, p.55). Entretanto nos países periféricos, caso da América Latina, onde não foram realizados grandes investimentos em programas sociais<sup>10</sup>, a explicação da crise é debitada ao Estado desenvolvimentista, cuja expressiva intervenção na economia, por intermédio das empresas estatais, o teria levado a déficits crônicos, comprometendo o equilíbrio fiscal.

A discussão sobre os efeitos da globalização na redefinição do papel do Estado abriga desde correntes que defendem a sua progressiva incompetência para definir políticas públicas face à intensificação desse processo até visões menos radicais que argumentam em sentido contrário. Os primeiros sustentam que a margem para os Estados nacionais desenvolverem estratégias que suportem políticas contraditórias às expectativas dos operadores multinacionais é restringida pelo fato de a maior parte das transações acontecerem nos mercados mundiais e não nos mercados nacionais e de as decisões sobre câmbio, taxas de juros, poupança, investimentos, mudanças tecnológicas e alocação de recursos serem tomadas por agentes que operam globalmente.

Já a outra corrente, mesmo reconhecendo algumas restrições à atuação dos Estados para ditar políticas macroeconômicas em face da globalização, afirma que esse fenômeno não os impossibilita de atuar no sentido da formulação e adoção de políticas voltadas para o desenvolvimento sustentável e para a distribuição mais justa dos custos e benefícios sociais, dentro do território nacional.

Para Will Hutton (1998), por exemplo, o fenômeno da globalização não implica, necessariamente, no fim de qualquer papel positivo do Estado nacional na organização de políticas públicas, sejam elas destinadas a tornar a sociedade mais próspera ou fazê-la mais justa.

---

<sup>10</sup> Apenas o Uruguai nos anos 1960 fez um aporte de investimento razoável na área social. (Andrade e Azevedo, 1997, p -55).

Desenvolve seu argumento a partir de uma premissa negativa e outra positiva: a negativa resulta da opção por um capitalismo, cujos efeitos perversos do mercado cria ineficiências e aumenta as desigualdades; e a positiva consiste na possibilidade de o Estado adotar políticas capazes de incentivar uma economia mais comprometida com o investimento de longo prazo e com o desenvolvimento sustentável que permita, paralelamente, a distribuição mais eqüitativa dos custos e benefícios sociais da prosperidade.

A importância dos fatores referenciados, aliada às reações negativas aos excessos do passado e aos debates embotados de forte cunho ideológico, levou a discussões polarizadas sobre o tipo de Estado necessário ao enfrentamento da crise. Desse debate surgiram duas posições com relação à reforma do Estado: de um lado, os defensores do Estado mínimo (Stigler, 1975), que apregoam sua substituição pelo mercado sempre que possível e, do outro, os que defendem um Estado forte e ágil que assegure os direitos sociais, por intermédio de organizações não estatais. (Andrade e Azevedo, 1997; Bresser Pereira (1997); Hutton (1998); Castells (1999); Kettl (2000)).

No bojo desse debate, os governos foram criticados por ineficiência, ineficácia e corrupção, seja por incompetência gerencial para adequar-se à nova conjuntura, seja porque em face do agravamento dos problemas fiscais e instados a modificar sua atuação se vêem na incapacidade financeira de investir em setores alavancadores do desenvolvimento ou em áreas sociais. As críticas ao desempenho do Estado, oriundas de alguns grupos da sociedade e de organismos internacionais, criaram um ambiente favorável para a implantação do Estado mínimo.

De acordo com essa visão, ampliou-se a percepção de que os governos são muito grandes e precisam ser reduzidos e que os gastos com a administração pública não se traduzem, necessariamente, em serviços públicos de qualidade, precisando, portanto, serem introduzidas mudanças que tornem o aparelho do Estado mais eficiente e eficaz. O movimento em favor da redução do Estado e da reforma da administração pública tornou-se “*virtualmente universal*”, traduzindo-se em medidas orientadas ao esvaziamento do Estado e à sua drástica redução. Reformas com esse objetivo foram iniciadas, quase a um só tempo, em vários países, não importando o tamanho ou características do seu aparelho estatal. Assim, iniciaram reformas do setor público, desde Estados com grande aparelho de administração pública, como a Suécia, a Estados com setor governamental de menor extensão, como o Reino Unido (Kettl, 1999).

As propostas de reestruturação do Estado, orientadas nesse sentido, priorizam o enxugamento da máquina pública, enfatizando uma atuação estritamente normativa, voltada para a indução e incentivos aos setores modernos da economia. Essa alternativa de reestruturação do Estado traria, como benefícios, a adequação da máquina pública às situações de escassez de recursos; a possibilidade de manter quadros reduzidos mais qualificados e melhor remunerados, através de cortes significativos do pessoal existente; e a priorização de políticas públicas vinculadas aos setores de ponta. Entretanto, essa via não aponta caminhos para solucionar um dos principais problemas de sua implementação que é a dificuldade de os governos de saírem de áreas tradicionalmente assistidas pelo Estado. A decorrente redução dos órgãos e das entidades públicas responsáveis por essas questões conta com grande resistência da clientela tradicionalmente assistida e com o corporativismo das burocracias que possuem grande poder de mobilização.

### **1.1.2. A crise do Estado e os dilemas da Administração Pública**

A discussão sobre a crise e o papel do Estado afetou a organização das burocracias públicas, tendo a constatação de uma realidade, na qual os governos encontravam-se cada dia com menos recursos e mais déficits e onde o Estado contemporâneo vinha perdendo, gradativamente, o seu poder de ação, clamado por um aumento da eficiência governamental.

A resposta a essa busca de eficiência conduziu, de acordo com Kettl (1999, p.76), as reformas efetivadas a dois dilemas: o primeiro deles diz respeito à adoção de medidas para organizar governos que funcionem melhor com custo baixo e o segundo diz respeito à preocupação em reduzir-se o tamanho do Estado sem definir-se o que realmente o governo deve fazer.

No que se refere ao primeiro dilema, têm sido adotadas medidas de curto prazo que dão maior visibilidade à reforma, mas que podem dificultar a obtenção de resultados duradouros, a longo prazo. Exemplo desse dilema é o esforço dos Estados Unidos para modernizar a administração pública. Esforço que, embora tenha produzido muitos resultados, impôs aos reformadores a viabilização de sucessos visíveis de curto prazo que têm, freqüentemente, impedido melhoria de desempenho a longo prazo. No afã de criar um Estado eficiente e mais barato, os reformadores têm, ao mesmo tempo, que enfrentar problemas de difícil

contemporização, tais como: obter economias de curto prazo com resultados duradouros, viabilizar mudanças drásticas com processos contínuos de reforma e tomar decisões duras e outras que motivem e incentivem os funcionários.

No segundo dilema, a concentração do foco das reformas para as partes do Estado, que podem ser reduzidas, tem desviado a atenção dos reformadores da definição do núcleo do Estado, que se quer ter, e daquilo que deve ser feito para que ele funcione, procurando-se definir o Estado a partir do que sobra, depois dos cortes verificados. Esse enfoque levou, no caso da Nova Zelândia e do Reino Unido, a um longo processo de privatização de empresas estatais e, nos Estados Unidos, a uma atuação imediatista considerada negativa, pela qual “[...] *jogou-se ao mar, para fora do barco do Estado, tudo quanto, à primeira vista, não tivesse utilidade imediata*” (Kettl, 1999, p.77). Ainda, segundo esse autor, alguns países conseguiram definir, de melhor forma, o que deveria ficar ou não no Estado, mas muitas nações acompanharam o profundo pragmatismo norte-americano, preocupando-se em “aparar” os contornos da administração pública, por intermédio dos mais diversos mecanismos dos quais podem ser destacados:

- limitação das dimensões do setor público;
- privatização;
- comercialização ou corporatização de órgãos públicos;
- desconcentração do governo central;
- uso de mecanismos típicos de mercado;
- novas atribuições de órgãos da administração central; e
- outras iniciativas de reestruturação ou “racionalização”.

Essas abordagens que se constituíram no cerne da reforma, tanto em países desenvolvidos quanto em países periféricos, já começam a apresentar seus limites. Pode-se pensar que reduzir o tamanho do setor público é apenas uma resposta parcial e que o mais importante é responder quais são as funções essenciais e imprescindíveis que o Estado deve desempenhar. Nesse sentido, já se ouve afirmações como a do presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID que, em recente encontro mundial sobre reforma do Estado, afirmou que:

As reformas [...] talvez por uma reação aos excessos do passado e um certo excesso de ideologia, algumas vezes caíram em outro extremo: considerar que, quanto menor o Estado, melhor, quando o correto, do ponto de vista conceitual e histórico, é que quanto melhor o Estado, melhor (Iglesias, 2000,p.31).

Nesse mesmo encontro, Iglesias ratifica a idéia do banco de que *“há uma relação direta entre o desenvolvimento econômico e a qualidade do processo de governo, e que o êxito das reformas econômicas e das estratégias de redução da pobreza requer o aumento da capacidade institucional”* (Iglesias, 2000,p.32). Reiterando o compromisso daquela instituição em fortalecer o sentido amplo da reforma do Estado.

Como se verifica, as soluções adotadas em resposta à crise do Estado não têm demonstrado a efetividade pretendida, o que leva à necessidade de uma proposta de reconstrução do Estado, de forma a resgatar sua autonomia e capacidade de implementar políticas públicas. Entendida nesse contexto, a redefinição do papel do Estado se orienta para a construção de um Estado que deixa de ser responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via de produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento, bem como articulador dos vários atores sociais envolvidos no processo.

## 1.2. A REFORMA DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Este segmento descreve como a crise do Estado afetou a organização das burocracias públicas, levando a sociedade a clamar por aumento da eficiência governamental. Neste sentido são enumerados os principais modelos da “nova administração pública” que têm sido utilizado nos processos de reforma da maioria dos países, nas últimas décadas, com destaque para seus objetivos, suas semelhanças e suas diferenças.

A crise do Estado afetou, diretamente, a organização das burocracias públicas, na medida em que os governos, com menos recursos foram pressionados a aumentar sua eficiência. As disfunções da burocracia se acentuaram, entendendo-se como necessária uma mudança profunda do modelo weberiano, “[..]classificado como lento e excessivamente apegado a normas”. (Abrúcio, 1999, p.17). O sentimento antiburocracia que se expandiu no final da década de 70,



aliado a uma forte crença de que o modelo de gestão adotado no setor privado era o ideal, levou os reformadores do setor público a introduzir mecanismos gerenciais na administração pública. Neste processo, a abordagem gerencial, importada da iniciativa privada, foi a mola impulsora das reformas do setor público.

A nova abordagem, que teve como grandes laboratórios a Grã-Bretanha e os Estados Unidos, expandiu-se em quase todo o mundo, tendo seus princípios sido aplicados também na Austrália, Nova Zelândia, Suécia, Canadá e na América Latina, inclusive no Brasil. (Abrúcio,1999; Bresser Pereira,1999; Glade,1999; Kettl,1999; Spink,1999; Richardson,1999).

Inicialmente, a abordagem que surgiu como resposta à crise do modelo burocrático foi o gerencialismo puro<sup>11</sup> (managerialism), cujos princípios se fundamentam na utilização pelo serviço público de técnicas do setor privado. A incorporação dos conceitos de qualidade, descentralização e avaliação dos serviços públicos pelos consumidores/cidadãos e os debates em torno da implantação do modelo determinaram o surgimento de outros modelos mais adequados à administração pública.

---

<sup>11</sup> Este modelo é conhecido no Brasil como administração gerencial.

Abrúcio (1999) aponta três abordagens, surgidas na Inglaterra, oriundas do debate, sobre a aplicação do *managerialism* no Estado. O Quadro I apresenta uma comparação dessas abordagens, feita pelo autor, quanto aos objetivos e a relação com a sociedade, em ordem cronológica, da esquerda para a direita:

**Quadro I: Respostas à Crise do Modelo Burocrático Inglês**

	Gerencialismo Puro (Managerialism)	New Public Management (Consumerism)	Public Service Orientation
Objetivos	Economia/eficiência (produtividade)	Efetividade/Qualidade	Accountability/equidade
Relação com a sociedade	Tax payers (contribuintes)	Clientes/consumidores	Cidadãos

Fonte: Abrúcio (1999)

Ferlie *et alii* (1999) identificam, na nova abordagem de administração pública, quatro modelos adotados em diversos países. São eles: Impulso para a Eficiência; *Downsizing* e Descentralização, Em Busca da Excelência e Orientação para o Serviço Público. Esses modelos com suas principais características são apresentados no Quadro II.

**Quadro II: Modelos da Nova Administração Pública, de acordo com Ferlie et alii**

Modelo	Principais Características
1. Impulso para a Eficiência	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ implementação de controles rígidos;</li><li>▪ visão orientada para o mercado e para o cliente;</li><li>▪ adoção de medidas de desregulamentação do mercado de trabalho;</li><li>▪ um certo grau de delegação de poder, orientada para uma visão empreendedora;</li><li>▪ centralização do poder no nível mais alto da administração</li></ul>
2. “Downsizing” e Descentralização	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ descentralização de responsabilidades;</li><li>▪ abandono da padronização;</li><li>▪ maior autonomia e flexibilidade das organizações;</li><li>▪ aumento da terceirização e distribuição do pessoal em um reduzido núcleo estratégico e um grupo operacional maior;</li><li>▪ mudança da gestão baseada na hierarquia para a gestão baseada em contratos;</li><li>▪ redução dos níveis hierárquicos e da massa de salários;</li><li>▪ existência de paramercados, compostos por “organizações de compra” e “organizações de prestação de serviços</li></ul>
3. Em Busca da Excelência	<p><u>Abordagem ascendente</u></p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ ênfase no desenvolvimento organizacional e na aprendizagem;</li><li>▪ a visão da cultura organizacional, como uma forma de adesão do empregado aos valores da organização;</li><li>▪ a descentralização radical, com o desempenho avaliado pelos resultados.</li></ul> <p><u>Abordagem descendente</u></p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ necessidade de mudança cultural por meio de programas gerenciados;</li><li>▪ ênfase nas formas carismáticas de liderança do topo para a base da organização;</li><li>▪ identificação de modelos carismáticos de papéis do setor privado no novo estilo do setor público;</li><li>▪ intensificação de programas de treinamento corporativo;</li><li>▪ importância da determinação da missão organizacional;</li><li>▪ implementação de novas estratégias de comunicação;</li><li>▪ entendimento da função recursos humanos, como estratégica.</li></ul>
4. Orientação para o Serviço Público	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ melhoria da qualidade do serviço prestados, com a utilização de gerenciamento para a qualidade total;</li><li>▪ busca de padrões de excelência nos serviços públicos;</li><li>▪ definição da missão organizacional para nortear a obtenção dessa excelência;</li><li>▪ atenção nos valores e opiniões do usuário, valorizando a cidadania;</li><li>▪ desenvolvimento de trabalho comunitário e outros relativos ao desenvolvimento da aprendizagem social;</li><li>▪ gerenciamento de políticas públicas;</li><li>▪ ênfase na garantia da participação e responsabilidade, como objeto de atenção da administração pública.</li><li>▪ descrença quanto ao papel dos mercados no serviço público</li></ul>

Fonte: Adaptado de Silva (2000)

Para Guimarães (apud Silva, 2000), os modelos de administração pública descritos por Ferlie et alii (1999) não são mutuamente exclusivos, “devendo ser vistos como parte de um continuum que vai da racionalidade economicista e burocrática do modelo 1 à valorização da cidadania do modelo 4”. O autor propõe um diagrama (Figura 1), no qual o eixo vertical representa a tendência à eficiência e à racionalidade, características da formalidade e o eixo horizontal o desenvolvimento e a cidadania, conceitos ligados à prestação de serviços pela administração pública, para o desenvolvimento do cidadão, enquanto indivíduo social.

**Figura 1: Modelos da Nova Administração Pública**

Eficiência e Racionalidade	Downsizing e Descentralização	Em busca da Excelência
	Impulso para a Eficiência	Orientação para o Serviço Público
Desenvolvimento e cidadania		

**Fonte:** Guimarães apud Silva (2000).

Como enfatiza Guimarães, os quatro modelos, identificados por Ferlie *et alii* (1999), são utilizados de forma exclusiva ou complementar, podendo ser encontradas características de uma abordagem nas demais. Isto pode ser constatado no relato das experiências dos Estados Unidos, Nova Zelândia e Reino Unido que são descritas a seguir.

### 1.3. EXPERIÊNCIAS DE REFORMA DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

São apresentadas, neste item, três recentes experiências internacionais de reforma: a dos Estados Unidos, Nova Zelândia e Reino Unido e relatam-se as principais experiências de reformas administrativas vivenciadas no Brasil, desde a era Vargas até o início dos anos 90.

Neste segmento, é dado um destaque especial à descrição da proposta de reforma do Governo Fernando Henrique Cardoso. Entende-se que ela constitui um instrumento viabilizador das mudanças implementadas no Estado brasileiro, com destaque para o novo modelo de regulação brasileiro, que se verifica por intermédio de entidades independentes - as **agências reguladoras**.

#### 1.3.1. As Experiências Internacionais

##### 1.3.1.1. *Estados Unidos*

A experiência recente de reforma do serviço público norte-americano teve bastante visibilidade internacional, a partir do lançamento do livro “Reinventando o Governo”, escrito por Osborne e Gaebler, em 1994, obra que se transformou em um marco na nova discussão da administração pública americana. A “reinvenção do governo”, proposta por esses autores, apresenta um modelo de análise que incorpora conceitos como implantação da administração por objetivos ou missões, aferição do desempenho das agências pelos resultados, utilização da gestão pela qualidade total, foco no cliente e a tentativa de transferência do poder e controle aos cidadãos.

Os autores propõem uma redefinição da atividade governamental. Em vez de propor o “*rolling back the state*” Thatcheriano, para eles:

Nosso problema fundamental é o fato de termos o tipo *inadequado de governo*. Não necessitamos de mais ou menos governo: precisamos de *melhor governo*. Para sermos

precisos, precisamos de uma melhor *atividade governamental*. (Osborne e Gaebler, 1994, p.25-grifo meu)

Assim, para os autores, a atividade governamental tem caráter específico, não podendo ser reduzida aos padrões de atuação do setor privado. Enumeram como especificidades: o caráter motivacional dos comandantes do setor público que é a reeleição, enquanto os empresários visam o lucro; a principal fonte dos recursos do governo que é o contribuinte, quando na iniciativa privada os recursos são originários das compras ou demanda de serviços dos clientes; e, finalmente, a diferença entre o objetivo de ambos: enquanto o governo procura “fazer o bem” a empresa procura “fazer dinheiro”.

Segundo os autores, essas especificidades determinam que o caminhar da modernização do setor público caminha junto com o aumento da accountability. Osborne e Gaebler (1994), afirmam também, que a reinvenção do governo deve preocupar-se em garantir o princípio da equidade. Definem como princípios básicos do seu modelo:

1. promoção da competição interna e externa, entre os prestadores de serviços;
2. delegação de poder aos cidadãos, transferindo o controle das atividades para a comunidade;
3. avaliação e financiamentos das agências, baseados em resultados;
4. execução dos trabalhos das agências orientados para objetivos, e não por regras e regulamentos;
5. redefinição do usuário como cliente, com direito a escolhas, pesquisas de preferências e atitudes e formulários de sugestões;
6. atuação mais na prevenção dos problemas, do que no tratamento;
7. priorização do investimento na produção de recursos e não no gasto;
8. descentralização e desconcentração: controle hierárquico versus autoridade, desenvolvimento de equipes (*team building*), gestão participativa, cooperação trabalhadores-gerentes, círculos de controle de qualidade e programas de desenvolvimento gerencial;
9. preferência aos mecanismos de mercado do que às soluções burocráticas;
10. atuação voltada para a busca da parceria das ações dos setores público, privado e voluntário (Osborne e Gaebler, 1994 apud Abrúcio, 1996, p.34 ).

As críticas ao livro de Osborne e Gaebler oriundas de vários autores (Abrúcio, 1996; Martins, 1997), salientam o caráter pragmático das soluções apresentadas. Eles enfatizam o fato de os autores descreverem apenas casos de sucesso, sem analisar situações, onde não foram

encontradas respostas satisfatórias, e outras questões relacionadas à implantação dos dez princípios. Entretanto, não se pode negar que os caminhos abertos pelas idéias constantes do livro, aliados ao debate geral sobre implementação de técnicas gerenciais no setor público, serviram de fundamentos às principais tendências para a administração pública neste século.

Em estudo recente, Rezende (1998) identificou onze programas federais destinados a alterar a administração pública norte-americana nos dois últimos séculos. Enumera desde os programas de governos republicanos anteriores ao *New Deal*, que formularam e implementaram os programas: *Keep Comission*, o *President's Comission on Economy and Efficiency* e a *Joint Commission on Reorganization*, até o *National Partnership for Reinventing Goverment – NPR*, da era Clinton. O NPR foi selecionado, para uma descrição mais aprofundada neste trabalho, pela importância de seus conceitos e princípios na construção de um novo paradigma para a administração pública.

O *National Performance Review - NPR*, programa de reforma do governo Clinton, teve como principal objetivo, segundo o próprio Presidente :

[...] o de dar ao povo americano um governo mais efetivo, eficiente, e responsivo: um governo que custa menos e funciona melhor. O NPR começou em 3 de março de 1993, quando solicitei ao vice-presidente Al Gore, para conduzir um diagnóstico de seis meses sobre como o governo federal funciona. O vice-presidente organizou uma equipe de experientes funcionários federais nas diversas áreas do governo para examinar tanto as agências como os sistemas de orçamentação, gestão financeira, regulamentação e gestão de pessoal. (MP 62. House and Senate, 1993 apud Rezende, 1998)

Clinton entendia que o governo precisava enfrentar reformas mais profundas que possibilitassem o atendimento da grande demanda por melhores e mais eficientes serviços públicos, além de controlar os gastos públicos. **Custar menos e funcionar melhor** são idéias predominantes da reforma norte-americana da era Clinton. A formulação do NPR iniciou-se com a elaboração, em 1993, de relatório de uma equipe de especialistas e integrantes do governo, liderada pelo vice-presidente Al Gore.

O diagnóstico realizado pelos formuladores do NPR apontou, como principais disfunções da administração pública norte-americana, os sistemas de estruturas de incentivos sob os quais a burocracia federal funcionava e estava organizada, guardando estreita sintonia com outros

diagnósticos já realizados por especialistas de diversas formações teóricas e ideológicas<sup>12</sup>. A forte interferência do legislativo sobre o executivo federal foi uma das críticas mais veementes dos formuladores do programa.

Com base no diagnóstico, o programa visava, no dizer de Rezende (1998, p.99) “[...] *alterar os mecanismos internos (incentivos) pelos quais a burocracia federal opera e se organiza, fazendo com que esta se volte para prestar melhores serviços aos usuários e clientes dos programas governamentais, a partir de uma “desregulamentação” dos mecanismos que inibem o melhor funcionamento do governo.*” Para que este objetivo fosse alcançado seria necessário uma profunda revisão das relações entre o Legislativo e o Executivo Federal, no que se refere ao funcionamento da administração pública.

O processo de reinvenção, concebido no NPR, partiu da premissa de que a burocracia é um conjunto heterogêneo e fragmentado de agências, cada uma com necessidades específicas de reforma. Assim, o programa foi dimensionado a partir de cada agência e departamento, sob coordenação e princípios gerais formulados pelo governo federal, com o abandono das visões homogeneizadoras das reformas anteriores.

---

<sup>12</sup> Rezende aponta dentre esses especialistas além de Osborne & Gaebler, (1992); Fiorina (1981); Di Iulio, Garvey e Kettl (1993); e Di Iulio, (1994).



São apresentadas no Quadro III as principais iniciativas do programa, objetivos, mudanças e ações realizadas em 1996.

**Quadro III: NPR – Reinvenção do governo: iniciativas, objetivos, mudança e ações realizadas em 1996**

PRINCIPAIS INICIATIVAS	OBJETIVO	NATUREZA DA MUDANÇA	AÇÃO REALIZADA
Organizações voltadas para a <i>performance</i>	Aumentar níveis de <i>accountability</i> Orientação por resultados e qualidade.	Alterar a estrutura interna de incentivos nas agências do governo	Criação de <i>Performance Based organizations</i> (PBO)
Definição de serviços prestados por cada agência	Melhorar relação entre as agências, governo e clientela.	Definir serviços a serem prestados por cada agência e departamento	Desenvolver em cada agência padrões de prestação de serviços ( <i>customer service</i> )
Parcerias regulatórias	Reduzir ineficiências decorrentes da ação regulatória do governo  Melhorar a capacidade de <i>enforcement</i> do governo.	Alterar padrões de regulação pública, alterando incentivos e estruturas de regulação das agências e entre agências.	Estimular o uso de iniciativas envolvendo regulação conjunta entre agências, e evitar as relações adversárias entre o setor público e privado
<i>Performance-based partnership grants</i>  Mudanças nas relações de trabalho	Estimular o desenvolvimento de parcerias entre as 3 esferas de governo em áreas de políticas públicas de responsabilidade de mais de uma esfera de governo, evitando superposição de competências.  Reformar padrões de incentivos nas relações entre funcionários públicos e agências do governo visando orientação por resultados, <i>performance</i> e qualidade dos serviços prestados ao consumidor final	Melhorar as relações entre esferas de governo, visando melhores resultados e ampliando o uso qualitativo dos recursos federais.  Alterar padrões de regulação nas relações entre funcionário público e o serviço em áreas como: acesso ao cargo, salários, e gestão interna de pessoal.	Associar dotações federais e formação de parcerias e <i>performance</i> ; formação de parcerias entre agências locais e federais.  Investir na força de trabalho;  Alterar regulações ajustando incentivos às especificidades de cada agência ao padrão de serviços a serem prestados.

Fonte: Relatório do NPR, apud Rezende 1998.

Além da visão diferenciada do processo de reforma, o NPR introduziu como novo paradigma para a administração pública o empreendedorismo segundo o qual as organizações públicas podem ser mais eficientes e efetivas, desde que atuem incorporando mecanismos de mercado à sua gestão.

Este novo paradigma fundamenta-se na idéia de que, a despeito das especificidades de cada tipo de administração, as semelhanças existentes entre os princípios de organização e funcionamento dos setores público e privado tornam possível ao setor público contar com

sistemas gerenciais voltados para resultados, objetivos e performance. Um segundo princípio do empreendedorismo sugere a introdução da competição entre agências governamentais e destas com empresas do setor privado, como impulsionadoras das agências do governo, no sentido de definir com maior clareza os serviços que ofertam, suas clientelas, os custos dos serviços e as formas institucionais de atingir melhores resultados, bem como de utilizar mais intensivamente recursos e tecnologias para o alcance dos resultados. Outro princípio informa sobre o tamanho do governo e um último estabelece que a gestão e os gastos das agências devem estar vinculados às prioridades orçamentárias.

Na visão dos formuladores do NPR, uma administração empreendedora deve:

- eliminar procedimentos e regulamentações gerenciais desnecessárias;
- transformar a cultura organizacional através da descentralização de autoridade e devolução de responsabilidades para as partes mais periféricas da administração;
- voltar-se para a performance, eficiência e satisfação do consumidor-cidadão;
- procurar alternativas viáveis para funcionar melhor e custar menos. (Rezende, 1998, p.104).

A filosofia empreendedorista do NPR não é uma novidade, quando comparada às recentes experiências internacionais de reforma. Na verdade, os princípios do empreendedorismo foram definidos – guardando as devidas diferenças em face das especificidades de cada país – partindo de conceitos e pressupostos utilizados nas experiências de reforma da Nova Zelândia, Austrália e Inglaterra. No caso americano, entretanto, o governo procurou dar continuidade a uma concepção de governança, segundo a qual o papel do setor público é promover a condução das regras de funcionamento, evitando a implementação de soluções radicais como a privatização ou a expansão excessiva dos mecanismos de mercado, embora considere fundamental o papel destes na organização dos mercados. O Quadro IV compara as características dos regimes de governança e mecanismos regulatórios entre Inglaterra, Nova Zelândia e Estados Unidos, no período 1980-1993, evidenciando a diferença apontada.

**Quadro IV : Inglaterra, Nova Zelândia e EUA: regimes de govenança e mecanismos regulatórios - 1980-1993**

Regulação	Inglaterra	Nova Zelândia	Estados Unidos
Primária	Mercados/privatização	Mercados/privatização	<i>Steering rule</i>
Secundária	competitividade	competitividade	competitividade
Terciária	<i>Steering results</i>	<i>Steering results</i>	privatização
Tipo de governança	Setor privado Regimes de mercado	Setor privado Regimes de mercado	<i>Rule steering regime</i>

Fonte: (Naschold,1996 apud Rezende,1998,p.105)

Os formuladores do NPR, diferentemente dos reformadores dos países mencionados (as reformas desses países serão descritas adiante), reconhecem a importância e a necessidade do papel do governo, considerando que as instituições públicas possuem um papel fundamental na eficiência dos mercados. Estudam os mecanismos internos de funcionamento da burocracia, combatendo as concepções radicais que apregoam os males da intervenção governamental e dos seus padrões, bem como a excessiva regulação do Legislativo sobre a burocracia.

De acordo com Kettl (2000), a implementação do NPR divide-se em 3 fases: a **primeira**, trabalhar melhor a um custo menor, se estende de 1992 a 1994 e foi concebida para efetivar mudanças internas nos departamentos e agências. Nesse sentido foram tomadas iniciativas como downsizing, descentralização de funções e de autoridades, desregulamentação interna e alteração dos padrões de prestação de serviços ao consumidor. Essas medidas abrangeram programas de treinamento de funcionários federais para a melhoria dos padrões de atendimento ao público, criação dos laboratórios de reinvenção<sup>13</sup> e a formação de conselhos interagências, responsáveis pelo monitoramento das informações de 1.250 iniciativas de reinvenção de natureza diferenciadas e realizadas em diversas agências. Nesta fase as ações se voltaram, preferencialmente, para o corte de pessoal, a racionalização de procedimentos e as regulações interburocráticas. As

<sup>13</sup> Os laboratórios de reinvenção, uma das principais inovações do NPR, são unidades organizacionais criadas, no interior das agências, para introduzir mudanças nas estruturas internas de incentivos, na cultura organizacional, promover a descentralização, o realinhamento dos objetivos organizacionais e missões das agências e, transformar os padrões de prestação de serviços ao consumidor-cidadão

primeiras recomendações apontavam para um corte de 252 mil funcionários, com uma redução estimada de custos da ordem de US\$108 bilhões<sup>14</sup>.

A **segunda fase**, de 1994 a 1998, vincula-se diretamente ao novo ambiente político instalado a partir de 1995, quando o novo Congresso republicano passou a exigir maior agressividade do governo para a redução de custos. A intenção da maioria republicana no Congresso em torno da reforma materializou-se com a agenda definida no Contrato com a América, um programa que visava restringir o papel e o poder do governo federal, estimulando as privatizações e a devolução de poder e autoridade aos governos locais. As preferências políticas dos republicanos, em torno das reformas encontram-se materializadas, no conhecido *Horn Report (HR)*, elaborado por Stephen Horn, congressista da Califórnia que presidiu o *Subcommittee on Government Management, Information, and Technology*, criado em substituição ao *House Committee on Government Reform and Oversight* que foi responsável pelas decisões sobre reforma administrativa no Congresso anterior. Esse relatório dividiu as preferências políticas, em torno das reformas em duas posições antagônicas: os republicanos apoiavam as linhas programáticas do HR e os democratas defendiam as do NPR (Rezende, 1998).

O contexto político impôs a concentração do foco desta segunda fase na redução do tamanho do governo. A escolha por *downsizing* e o ideário de encolher o governo foram duas estratégias, consideradas interessantes para a reeleição de Clinton e que levaram o governo a um sério dilema, qual seja, o de que o aprofundamento dos cortes, a curto prazo, poderia comprometer a qualidade do funcionamento da administração pública, a longo prazo. A despeito do risco embutido nas estratégias de campanha, o governo manteve esse foco e tomou diversas medidas neste sentido.

Em 1998, o NPR entrou em uma nova fase, (Kettl, 2000), tendo modificado seu enfoque. O nome do programa passou de *National Performance Review – NPR* para *National Partnership for Reinventing Government – NPR* com G mudo. O slogan dessa fase foi América@Its.Best, para enfatizar a utilização da tecnologia da informação como garantia do aumento da eficiência.

---

<sup>14</sup> Dados retirados de Kettl (2000), citando relatório apresentado por Al Gore, em setembro de 1993.

O objetivo principal dessa fase foi incluir a administração pública na era da informação, tal qual as melhores companhias americanas.

Kettl (2000) aponta ainda, como principais resultados do NPR, a implementação de mais de 4000 padrões de prestação de serviços (costumer services), em cerca de 570 agências e programas; o desenvolvimento de inovações para melhoria dos serviços públicos em cerca de 325 “laboratórios de reinvenção” e uma redução de custos da ordem US\$112 bilhões.

O NPR introduziu na administração pública algumas inovações que o diferenciam de outros programas de reforma americana, sendo citadas por Rezende (1998, p.94) as seguintes:

- uma nova maneira de lidar com a burocracia, com as organizações e com a forma de realizar as reformas pretendidas;
- o entendimento do papel do governo e a administração pública como essenciais para o funcionamento da economia de mercado, mesmo apregoando o combate às formas tradicionais da burocracia e tendo o setor privado como referência para a reinvenção do governo;
- o tom fragmentado da reinvenção utilizado como estratégia para lidar com as resistências políticas, como instrumento capaz de permitir a transformação dos incentivos sob os quais as organizações funcionam;
- a permanente preocupação em conhecer a realidade das organizações de modo a que, as técnicas e princípios utilizados na reinvenção, encontrassem linhas menores de resistências e maior adaptabilidade às demandas de cada organização.

Os conceitos e princípios do NPR são de fundamental importância, para o estudo das novas tendências de modernização da gestão pública.

#### **1.3.1.2. Nova Zelândia**

O processo de reforma neozelandês, acompanhando a onda reformista mundial, teve um grande impulso, no período que vai de 1984 a 1994. Em 1984, o Estado caracterizava-se por sua forte presença na economia, atuando desde a formulação de políticas públicas até a prestação de serviços sociais, execução de atividades econômicas e regulação do setor privado. As atividades estatais eram predominantemente exercidas por monopólios; os sistemas eram burocratizados e centralizados; e grande parte das organizações não conhecia sua missão, nem tampouco tinha clareza dos seus objetivos que eram pouco específicos e, às vezes, contraditórios.

Essa situação impunha aos dirigentes do setor público, que possuíam reduzido controle das políticas necessárias ao alcance dos seus objetivos estratégicos, uma atuação, na qual suas

decisões e comportamentos eram pautados por regras burocráticas ao invés de por resultados. Isto determinava, na maioria das vezes, lentidão na implementação das políticas públicas. (Richardson<sup>15</sup>, 1998).

O sistema então vigente, resumido na frase abaixo de um alto funcionário responsável pela reforma, era muito aproximado do existente na maioria dos países.

Confusão de objetivos, falta de *accountability*, inadequada adaptação para mudanças, mecanismos de controle por demais centralizados, estruturas complexas de administração, excesso de papelada, dispersão de responsabilidade para exercer o controle correto sobre os gastos do Estado [...] caracterizavam grandes áreas do setor público.<sup>16</sup>

Em face desse diagnóstico, as reformas na Nova Zelândia visaram melhorar o desempenho e aumentar a *accountability* do setor público. Estes objetivos deveriam ser alcançados mediante intenso uso das forças de mercado, aliado a uma mudança das políticas fiscal e monetária, para:

- melhorar a relação custo/eficiência na produção de bens e serviços pelo setor público;
- melhorar a qualidade desses bens e serviços;
- tornar a atuação do setor público como provedor de bens e serviços mais sensível às necessidades dos consumidores;
- dar aos representantes eleitos maior controle sobre a utilização do dinheiro dos contribuintes;
- aumentar a transparência do setor público;
- restringir os gastos públicos em geral, dentro dos limites de uma administração fiscal responsável. (Richardson, 1998, p.217).

Nesse sentido, Richardson (1998, p.217) destaca como princípios-chaves balizadores da reforma do setor público na Nova Zelândia:

- a definição da missão e objetivos claros, para as organizações, bem como de mecanismos que possibilitem o controle estratégico;
- a descentralização das estruturas e atividades;
- a implementação de mecanismos que possibilitem efetiva *accountability*;
- a devolução da maior parte das atividades para o setor privado; e
- a retirada da proteção de competição dos serviços prestados pelas agências públicas, pois a condição de monopólio reduz a eficiência do setor público.

<sup>15</sup> Ruth Richardson foi Ministra das Finanças da Nova Zelândia de 1990 a 1993.

<sup>16</sup> Frase proferida, segundo Richardson, pelo Dr. Roderick Deane, presidente da Comissão de Serviços Públicos do Estado da Nova Zelândia, de 1985/87.

Para o cumprimento desses princípios foram tomadas medidas de reestruturação e desmembramentos de departamentos, com o objetivo de separar a formulação de políticas da sua operacionalização; de retirar funções de regulação das agências operacionais; de separar a arrecadação da provisão de serviços; de separar as atividades comerciais das não comerciais e de introduzir a competição entre os fornecedores do serviço público e os da iniciativa privada.

A reestruturação do núcleo estatal passou por uma mudança fundamental de enfoque: de uma administração baseada em insumos para uma perspectiva baseada em resultados. Os departamentos passaram a definir seus resultados<sup>17</sup> (*outputs*), em consonância com os resultados (*outcomes*) definidos pelo governo.

Atualmente, a Comissão de Serviços Públicos estabelece para cada executivo-chefe um contrato de trabalho, por tempo determinado (geralmente de 5 anos), e avalia anualmente o seu desempenho. Este dirigente tem autoridade para contratar pessoal para seu departamento e negociar as condições das contratações, o que possibilita a implementação de um sistema de pagamento baseado no desempenho individual e em outros mecanismos que possibilitam maximizar a utilização dos recursos humanos. Os dirigentes são responsáveis, também, pela administração financeira do departamento, devendo gastar apenas as dotações anuais alocadas pelo parlamento.

São fatores de inovação integrantes da reforma. a introdução da contabilidade de resultados, permitindo avaliar corretamente os custos utilizados na produção dos resultados e o novo sistema de remuneração de capital, criando incentivos para os departamentos aplicarem seus recursos com maior eficiência.

---

<sup>17</sup> Na descrição da reforma neozelandesa Richardson, (1998, p.217), faz uma diferença entre os resultados alcançados pelos departamentos e aqueles buscados pelo governo e determinado pelos ministros. Denomina os primeiros *outputs* e os últimos *outcomes*.

O programa de privatização, conduzido pelo governo, foi precedido de alguns requisitos que objetivaram a maximização dos seus benefícios. Richardson (1999, p.224) enumera os seguintes passos anteriores à privatização de um setor específico:

[...] atender à estrutura regulatória da indústria em questão; garantir autoridade legislativa para a venda; assegurar-se de que o ativo esteja estruturado da melhor maneira para venda; desenvolver um processo de venda com integridade comercial; e administrar as questões de comunicação.

O enfoque do programa foi puramente econômico, procurando-se obter o melhor preço para cada transação. A estrutura regulatória do setor a ser privatizado era definida, previamente, de modo a assegurar que os monopólios estatais não se tornassem monopólios privados. Ao todo foram vendidas mais de vinte empresas pertencentes ao governo, nos setores de telefonia, óleo, seguridade, correios e companhias aéreas. Os resultados da privatização implicaram em surpreendentes aumentos de produtividade. Como exemplo, podem ser citados os casos da *New Zeland Telecom* que teve sua produtividade dobrada; da nova estatal do carvão que cortou pela metade sua força de trabalho, no primeiro ano, e teve um aumento de produção; e das rodovias que reduziram seu pessoal em quase dois terços em um período de quatro anos.

Na área fiscal, a Nova Zelândia também obteve avanços importantes, podendo ser citados três instrumentos legais modernizadores da administração fiscal: a *Lei do Setor Estatal*, de 1988, que liberou as relações patronais e criou um regime descentralizado de administração, cujo enfoque é o desempenho para a contratação e a contabilidade por resultados; o *Estatuto de Finanças Públicas*, de 1989, que introduziu diversas reformas na administração financeira, como a contabilidade por resultados e a obrigatoriedade de elaboração de balanço consolidado para todo o setor estatal; e a *Lei de Responsabilidade Fiscal*, de 1994, que estabelece uma estrutura estatutária para condução da política fiscal, procurando coibir a tendência de crescimento dos gastos públicos e de déficits fiscais.

As reformas do Estado empreendidas na Nova Zelândia são descritas como as mais ambiciosas e de maior alcance em comparação com outras. Resultados como os aumentos de produtividade das empresas privatizadas, revertidos em benefícios para os contribuintes; a modernização da administração das finanças públicas, permitindo mensurar a relação entre os recursos aplicados e resultados obtidos; a introdução da *accountability*; e a maior liberdade para



administrar podem exemplificar que, além das mudanças na estrutura organizacional a reforma implementou mudanças na cultura organizacional.

### **1.3.1.3. Reino Unido**

A reforma administrativa no Reino Unido tem sido um tema recorrente nos últimos anos, tendo havido, de acordo com Jenkins (1999, p.201), tentativas importantes mais ou menos de 10 em 10 anos, com objetivos de “[...] *melhorar o funcionamento do governo, aumentar a eficiência, reduzir custos, e eliminar o empreguismo e a corrupção*”

Ainda, conforme essa autora com o objetivo de estudar o serviço público, foi criada em 1966, uma Comissão Real, que ficou conhecida como Comissão Fulton<sup>18</sup>, cujos resultados forneceram importantes subsídios para as mudanças que se verificaram no serviço público, em anos posteriores. O relatório da Comissão apontou como principais problemas do serviço público britânico a pouca preparação gerencial dos funcionários, a excessiva burocratização e a falta de contato entre os burocratas e a comunidade a que serviam.

As constatações do relatório Fulton permaneceram relevantes, durante muitos anos, sendo que apenas após uma década, já no governo Thatcher, foram tomadas as primeiras medidas concretas com o objetivo de reverter a situação.

A Primeira Ministra Margareth Thatcher assumiu o segundo governo, com a determinação de tornar menor a máquina pública, reduzindo seu custo e sua influencia sobre a economia britânica. Essa determinação, aliada à uma forte convicção de que os empresários faziam tudo melhor, levaram Margareth Thatcher a convidar um consultor do setor privado, Sir Derek Rayner, para racionalizar os gastos e eliminar desperdícios no setor público.

Pollitt (1996, apud Alves e Macedo, 1997, p.70) identifica três fases no processo de reforma administrativa, iniciado por Margareth Thatcher. A primeira, na qual a principal ênfase foi o corte de despesas; uma segunda, cujo objetivo “fazer mais com menos”, enfatizou a eficiência, ao invés da economia; e finalmente, a fase que se inicia em 1987, caracterizada pela

---

<sup>18</sup> A Comissão foi assim denominada em razão do nome do seu presidente Lorde John Fulton.

intensificação na utilização de mecanismos típicos de mercado, desconcentração na prestação de serviços, melhoria da qualidade dos serviços e direcionamento dos serviços para o consumidor.

As principais medidas da primeira fase foram a redução de despesas de pessoal e a formação dos “**escrutínios de Rayner**”.

No que se refere à primeira medida, foram demitidos em 1979, 14% do total de servidores<sup>19</sup> e extinto o Departamento do Serviço Público, criado para controlar o número de servidores, o pagamento de pessoal e promover a eficiência gerencial.

O programa de “**escrutínios de Rayner**”, iniciado em 1979, pretendia desenvolver dois tipos de trabalho: um específico (os escrutínios), com o objetivo de realizar revisões e avaliações de uma determinada área, política ou programa; e outro, de caráter geral (“*Lasting Reforms*”), que devia preocupar-se com reformas de longo prazo, envolvendo mudanças comportamentais. Os escrutínios eram realizados por um pequeno grupo do ministério responsável, com assessoria da Unidade de Eficiência<sup>20</sup>. Os escrutínios permitiram aos ministérios um maior controle sobre seus gastos e a descoberta de novas formas de empregar o dinheiro, tendo sido poupados mais de um bilhão de libras, em razão das economias feitas a partir das revisões dos 150 escrutínios realizados pela Unidade de Eficiência<sup>21</sup>, no período de 1979 e 1983.

Outra importante iniciativa tomada no sentido de redução de custos e melhoria dos serviços prestados, foi o desenvolvimento de sistemas de informações gerenciais. Até 1982, as informações, produzidas para atender às necessidades do sistema de contabilidade do governo central não mostravam o **quanto** era gasto, no **que** e **por quem**, em cada departamento. Naquele ano foi criado o *Financial Management Initiative* – FMI com os objetivos de:

- [...]fornecer uma visão clara das metas e meios para alcançá-las, medindo os resultados parciais sempre que possível;
- definir responsabilidades para uma melhor utilização dos recursos, incluindo avaliações sobre valores acrescentados por cada processo;

<sup>19</sup> O setor público britânico passou de um total de 732.000 servidores em 1979 para cerca de 580 mil em 1988. (Dunrise, 1990 apud Alves e Macedo, 1997).

<sup>20</sup> Unidade ligada diretamente ao primeiro ministro.

<sup>21</sup> Dados citados por Jenkins(1999) e retirados do *Trhirty Ninth Report from the Committee of Public Accounts, the Rayner scrutiny programes*, 1979-83.

- garantir o acesso à informação, principalmente em relação a custos e ao treinamento necessário para o exercício efetivo das responsabilidades. (Alves e Macedo, 1997, p.68)

Esse sistema foi revisto em 1986, para incorporar o sistema de orçamento por delegação que introduziu responsabilidades orçamentárias aos administradores das subunidades. Pollitt (apud Alves e Macedo, 1997, p.70) afirma que, a despeito do caráter descentralizador dos sistemas gerenciais, o controle central ainda permaneceu forte, definindo os limites financeiros e as normas de performance para repasse aos níveis locais.

Outro programa de impacto da reforma britânica foi o *Citizen's Charter* (Carta-compromisso com os cidadãos), documento contendo os objetivos e normas de cada unidade de serviço, os recursos e os responsáveis pela sua execução. Possibilitou a realização de avaliações do desempenho das organizações, de acordo com dados colhidos junto aos consumidores. A sua divulgação sistemática significou uma grande abertura em relação à tradição burocrática inglesa de sigilo sobre informações dos serviços públicos.

De acordo com Alves e Macedo (1997, p.69), os *Charters* são elaborados considerando os seguintes princípios:

- a) divulgação dos padrões esperados pelos serviços e sua performance em relação a eles;
- b) informação acurada, publicada em linguagem acessível, sobre a administração dos serviços, seu custo, seu desempenho e a definição de responsabilidades;
- c) consulta sistemática ao usuário sobre os serviços suas opiniões devem ser levadas em consideração na tomada de decisão;
- d) os funcionários públicos tem o dever de serem corteses no tratamento do usuários, sem distinções de nenhuma espécie;
- e) se algum erro é identificado, deve haver uma explicação e um meio efetivo de corrigi-lo. Os usuários devem ter acesso fácil aos locais de reclamação;
- f) processamento eficiente e econômico dos serviços, dentro dos recursos que a nação dispõe. Deve haver uma validação independente da performance em relação a este item.

O sucesso do programa alcançou tal magnitude que, em 15 anos de existência, encontrava-se amplamente disseminado, abrangendo todos os serviços estatais e os recém-privatizados.

O ideário neoliberal da primeira ministra Thatcher incluiu, como prioridade da reforma um vigoroso programa de privatização. A privatização na Inglaterra teve como principal forma a venda de ativos, não se restringindo à mesma. A literatura sobre o tema enumera, como outras

formas de privatização ocorridas nesse país, a desregulação, a supressão de serviços e investimentos públicos (sob a presunção de que o setor privado preencheria os claros), o aumento das taxas pagas pelos usuários e a contratação externa. A intensidade da venda de ativos foi, sem dúvida, a que deu maior visibilidade ao programa. Segundo Wright (apud Alves e Macedo, 1997, p. 69):

[...] mais de metade do setor industrial britânico passou às mãos de agentes privados até 1992; mais de um milhão de empregados do setor público foi transferido para o setor privado; foram desnacionalizados os serviços de gás, eletricidade, água e telecomunicações, assim como as indústrias estratégicas (aeroespacial, siderúrgica e a Brith Airways).

O autor enumera, dentre os motivos da voluptuosidade do processo de privatização britânico: o desgaste da imagem do setor público; a inexistência de constrangimentos constitucionais; o fato de as empresas pertencerem ao governo central e a boa situação econômico-financeira das empresas a serem privatizadas. O processo implicou numa pulverização da propriedade, aumentando o número de acionistas das empresas de apenas 2 milhões, em 1979, para 12 milhões, em 1991, e na significativa redução do déficit público.

A principal inovação do processo de privatização inglês foi a criação de mecanismos que garantissem os direitos do consumidor e a continuidade das atividades privatizadas, com a criação das Agências de Regulação e as “*Golden Share*” ou “*Special Share*” para as empresas.

Dentre esses mecanismos destaca-se, no caso do setor de telecomunicações o OFTEL (*Office of Telecommunication*), agência de regulação, criada a partir da aprovação da Lei de Telecomunicações, com o objetivo de definir e fiscalizar os preços e a execução dos contratos; viabilizar a concorrência; e prevenir os abusos de poder do mercado, além de funcionar como instância para reclamação dos usuários. A atuação do OFTEL até 1997 tem um caráter mais administrativo do que judicial, funcionando como apoio técnico ao seu dirigente, o Diretor Geral (*DGT-Diretor General of Communications*), responsável pela política regulatória. A partir desse ano a regulação britânica incorpora as diretrizes da União Européia, sendo os poderes do OFTEL ampliados para atuar no julgamento e sanções de práticas anticompetitivas.

A garantia dos direitos do consumidor foi bem equacionada, no modelo inglês. No entanto, para a maioria dos autores, o aumento da competitividade não foi alcançado. Vickers and Yarrow (apud Alves e Macedo (1997,p.71), afirmam que a rapidez do processo impediu que fossem introduzidos mecanismos regulatórios e de promoção da competição que permitissem o sucesso do programa a longo prazo. Esse autor afirma que não existem evidências que comprovem o aumento da eficiência e do comprometimento dos novos acionistas com as empresas.

A introdução de um novo modelo contratual também é um fator inovador importante no processo de reforma. De acordo com Abrúcio (1996, p.21) este modelo possui três dimensões:

- a) a extensão das relações contratuais no fornecimento dos serviços públicos para o setor privado e para o setor voluntário não-lucrativo;
- b) a extensão das relações contratuais dentro dos serviços públicos;
- c) o desenvolvimento de contratos de qualidade entre os provedores de serviços e os consumidores/clientes.

A primeira dimensão foi desenvolvida por intermédio de contratação externa. As demais introduziram um instrumento inovador, a chamada “licitação competitiva”, que permite aos servidores apresentar propostas de prestação de serviços, em competição com agentes privados.

O programa *Próximos Passos* (*Next Steps*) e a reformulação da gestão de recursos humanos foram outras mudanças relevantes introduzidas na reforma britânica.

Alguns autores tem posição divergente sobre a efetividade do modelo adotado. Nessa linha Hood (1994) e Poole (1996, apud Alves e Macedo,1997, p.69), afirmam que as inovações introduzidas na administração pública já estão incorporadas à prática dos servidores, enquanto outros, como Pollitt (apud Alves e Macedo,1997, p.70 ), sustentam que as medidas de formação e satisfação dos prestadores de serviço são muito frágeis. O caráter pragmático da reforma inglesa também é um ponto controvertido. As medidas tomadas orientam-se para uma drástica redução do Estado em todos os sentidos (*rolling back the state* era a palavra de ordem), enquanto os defensores da proposta afirmam que a redução realizada representa uma mudança na configuração de um Estado provedor para um Estado regulador.

### 1.3.2. A Experiência Brasileira

#### 1.3.2.1. Principais movimentos empreendidos de 1930 a 1994

As mudanças na administração pública brasileira têm acompanhado a evolução do Estado brasileiro, numa relação muitas vezes disfuncional, que trouxe prejuízos à função pública, na medida em que expandiu de forma imensurável as atividades governamentais, instituindo uma máquina administrativa “inchada” que funcionou, tradicionalmente, mais voltada para interesses clientelísticos do que para o interesse público.

Segundo a maioria dos autores, o Estado brasileiro apresenta diversos momentos de modernização que têm sido acompanhados por tentativas de correção das “disfunções da burocracia”, mediante programas de reforma que visaram a modernizar o seu aparato estatal. Martins (1995) divide a “experiência modernizante” do Estado brasileiro, anterior a 1994, em cinco períodos principais: o **primeiro** período (1808-1930) que denomina administração tradicional; o **segundo** (1930-1945) denominado modernização daspeana; o **terceiro** período (1945-1964) chamado de administração paralela; o **quarto** (1964-1985) administração para o desenvolvimento e o **quinto**, a era da desmodernização, que abrange o período de 1985 a 1994, e é assim denominada, segundo o mesmo autor, “[...] *porque representa, por um lado, a emergência dos efeitos disfuncionais do modelo anterior, e, por outro, a retomada da administração pública pela política segundo padrões disfuncionais.*” (Martins, 1995, p.108). Em razão da importância das reformas para a base conceitual deste estudo, neste item, se faz uma retrospectiva das reformas, ocorridas de 1930 a 1994 (excluindo o período anterior) e, no item seguinte, descreve-se a reforma iniciada em 1995.

No período da modernização daspeana, a reforma implementada objetivou atender às demandas geradas pelo Estado intervencionista. Para isto foi criado, em 1936, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), com o objetivo de conduzir e implementar um processo de modernização que aumentasse a eficiência da administração pública nos moldes do modelo *Weberiano*. Esse órgão procedeu a uma profunda reestruturação do Poder Executivo, ampliando suas atividades e sua capacidade de ação; estabeleceu normas reguladoras da ação estatal e empresarial; simplificou e racionalizou os sistemas administrativos e incorporou

elementos modernizadores à gestão de pessoal tais como, a introdução da obrigatoriedade de ingresso mediante concurso público, da promoção por mérito e da ascensão na carreira.

As críticas mais veementes à atuação do DASP dirigem-se ao caráter autoritário e centralizador das suas decisões; à ênfase dada às atividades-meio; ao excesso de formalismo; à total negligência com os aspectos informais da administração; e à quase obsessão pela homogeneização de regras e procedimentos. Essas características levaram o órgão a um estilo de administração fechado, voltado para regras que, no decorrer do tempo, se tornaram disfuncionais. Como medidas tomadas à época podem ser citadas: a expansão da administração direta, com criação de vários órgãos (como o Ministério da Educação, Cultura e Saúde e o Ministério do Trabalho, da Indústria e Comércio) e de várias autarquias (como o Instituto do Açúcar e do Alcool, o Instituto Nacional do Sal e o Instituto Nacional do Mate); e a expansão empresarial do Estado, com a criação de diversas empresas de direito privado, de propriedade estatal, que intervinham na atividade econômica.

O período compreendido entre 1945 e 1964, chamado por Martins (1995) de administração paralela, presencia o desmonte do aparato governamental do Estado Novo, pelo Governo Dutra; na volta de Vargas ao Poder, uma tentativa de reforma administrativa que não se concretizou; e a criação de estruturas paralelas que atendessem ao projeto desenvolvimentista de JK de “50 anos em 5”. Nesse período, a busca de solução para os problemas administrativos levou a um abandono das estruturas formais existentes, criando-se instrumentos “modernos” (comissões, conselhos, grupos executivos, sociedades anônimas) mais ágeis. Nem os estudos e projetos propostos por dois desses órgãos (a Comissão de Simplificação Burocrática - COSB e a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos – CEPA) criados no Governo JK, com o objetivo de racionalizar os métodos e processos administrativos foram capazes de reverter a situação de dicotomia existente entre o aparato estatal e as mudanças ocorridas no país.

Além disso, no dizer de Martins (1995, p.100), esta dicotomia “[...] *reabre o sistema administrativo estatal às influencias da política representativa, [...] interessada, quer em negociar os resultados das instâncias mais modernas, quer em lucrar com a paralisia das mais atrasadas*”.

No Governo Goulart foi criada a Comissão Amaral Peixoto que realizou inúmeros estudos e projetos, que não foram implantados nessa época, mas serviram de base a reformas posteriores. As diretrizes de promover ampla descentralização administrativa e ampla delegação de competência foram incorporadas, como princípios norteadores das reformas empreendidas, sob a égide do DL 200, de 1967.

A reforma iniciada em 1964, com a implantação do regime militar, objetivou também a melhoria e agilização da administração pública, com a adoção de um modelo descentralizado de gestão. Nesse sentido, proliferou a criação de órgãos e entidades na administração indireta, sob a pressuposição de que essas organizações, por “escaparem” às teias regulamentares do DASP, poderiam prestar serviços mais eficientes e de melhor qualidade à população.

Dois instrumentos balizaram as reformas empreendidas no período: o DL 200, de 1967 e o Programa Nacional de Desburocratização.

O primeiro, baseado nas diretrizes definidas pela Comissão Amaral Peixoto, possibilitou uma profunda reestruturação na administração pública federal, ao introduzir novos princípios e conceitos que permitiram acelerar o processo de adequação do aparato governamental aos ditames das mudanças que se operavam na economia. Tendo como fundamento princípios, como planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência, propugnou a descentralização de atribuições; a redefinição das áreas de competências ministeriais; a racionalização de rotinas; o treinamento de agentes de reforma; e a adaptação da organização e funcionamento dos ministérios. Essa norma legal viabilizou a transferência para a administração indireta, tanto de funções produtivas quanto de funções típicas de Estado e organizou as atividades congêneres em sistemas hierarquizados em órgãos centrais, setoriais e seccionais.

De acordo com Martins (1995 p.102):

[...]as reformas, iniciadas em 1967, visavam operacionalizar o modelo de administração para o desenvolvimento, baseado na consolidação de um Estado forte, voltado para o desenvolvimento econômico, cuja característica principal foi o predomínio da racionalidade funcional, emanada da tecnoestrutura indispensável à manutenção do regime autoritário.



A operacionalização do modelo requereu a formação de quadros técnicos, altamente qualificados, capazes de formular o planejamento econômico e gerenciar os empreendimentos públicos, principalmente os relativos à implantação da infraestrutura e de outros setores estratégicos da economia.

O Programa Nacional de Desburocratização, criado para simplificar e dinamizar o funcionamento da administração pública, limitou-se a corrigir os excessos procedimentais e melhorar o atendimento ao público, tendo, nesses aspectos, sucesso significativo, mas, restrito aos mesmos, não logrou modificar comportamentos da burocracia pública, objetivo não explicitado, mas perseguido pelos seus idealizadores.

A maioria dos autores salienta, como principais disfunções decorrente das reformas empreendidas nesse período, o enfraquecimento da coordenação e supervisão governamental sobre as organizações da administração indireta, dado o seu crescimento vertiginoso e desordenado, bem como a formação de um novo tipo de clientelismo na área pública praticado pelas empresas privadas prestadoras de serviços à administração pública<sup>22</sup>.

Alguns autores, como Bresser Pereira (1998, p.244), identificam ainda duas consequências decorrentes da operacionalização do Decreto-Lei 200. Segundo esse autor:

De um lado, por permitir a contratação de empregados sem concurso público, facilitou a sobrevivência de práticas patrimonialistas e fisiológicas. De outro, por não se preocupar com mudanças no âmbito da administração direta ou central, que era vista pejorativamente como 'burocrática' ou rígida, deixou de realizar concursos e de desenvolver carreiras de altos administradores.

---

<sup>22</sup> Uma análise aprofundada desse aspecto encontra-se em Schwartzman, (1987).

O período, denominado por Martins (1995) de a era da *desmodernização*, inicia-se com o governo Sarney, responsável pela transição de um regime militar autoritário para um regime civil e democrático. O cenário, encontrado pelo governo da nova república, decorrente das disfunções do modelo implementado a partir de 1967, apresenta, na administração pública, segundo Marcelino (1988, p.46), o seguinte quadro:

[...] uma deficiência de mecanismos de implementação, coordenação e avaliação de processos de modernização da máquina estatal e por isso mesmo foi ela ficando absolutamente defasada e marginalizada. Era evidente a dissociação entre planejamento, modernização e recursos humanos no Governo. Até por estarem sob comandos diferentes, ministérios diferentes, os órgãos eram pouco integrados.

[...] Registrava-se total marginalização do funcionalismo, ignorado e despreparado nos últimos anos, porque já não havia mais carreira, critérios para a sua admissão, remuneração, promoção ou até aposentadoria. Havia uma total descontinuidade administrativa, apesar da retórica ideológica de continuidade do ponto de vista dos governos revolucionários, com absoluto enfraquecimento do DASP. Esse fato gerou uma perda de poderes de todos os órgãos voltados para a função de administração, modernização e organização do Governo Federal.

Nesse governo foi criado um grupo interministerial, o Grupo Executivo de Reforma da Administração Pública - GERAP, para realizar estudos e propor medidas de fortalecimento da administração direta e rever a expansão da administração indireta, as superposições e redundâncias de papéis entre ministérios, fundações e autarquias.

No plano econômico, esse período coincidiu com a implantação e o malogro do Plano Cruzado e, no plano jurídico-legal, com a promulgação da Constituição Federal - CF de 1988 que, segundo alguns autores, trouxe consequências perversas à gestão pública. Bresser Pereira (1998a), destaca três aspectos da Constituição Federal de 1988, relacionados à gestão de recursos humanos, que implicaram no agravamento da crise financeira do Estado e no reforço da sua atuação burocrática. Os aspectos que, menciona, são a ratificação de obrigatoriedade do concurso público para o preenchimento dos cargos da administração pública, estendida às empresas estatais; a concessão da estabilidade para os servidores com cinco anos de serviço público, na data da promulgação da Carta Magna, e a adoção de regime jurídico único para os servidores da administração direta, das fundações e das autarquias.

Em 1990, o Governo Fernando Collor assumiu tendo como um dos itens programáticos do seu governo a reconstrução do Estado. Essa intenção não se concretizou, tendo ocorrido, na prática, um profundo desmantelamento da máquina administrativa pública, tornando-a incapaz de elaborar e implementar as políticas públicas. Assim, como afirma corretamente Nunes (apud Martins, 1995, p.113).

A reforma administrativa implantada no bojo do Plano Collor foi *sui generis* porque tentou combinar ajuste econômico, privatização, desregulamentação e reordenamento do setor público com democracia. No que concerne à operacionalização do setor público combinou um rearranjo macro-governamental que reduziu de 27 para 12 o número dos ministérios e culminou com a extinção de vários órgãos - tanto da administração direta quanto da indireta; alterou drasticamente a estrutura dos cargos em comissão - principalmente as funções gratificadas; e resultou em redução do quadro de pessoal permanente e temporário.

A reforma da era Collor cometeu, segundo Martins (1995), quatro grandes equívocos. O primeiro deles - o de implantar um Estado mínimo - prescrevia uma administração pública minimalista favorável ao mercado e contra os espaços ocupados pelo Estado; o segundo foi a adoção de medidas baseadas em falsas premissas, como por exemplo, a questão do excesso de funcionários; outro equívoco foi a estratégia adotada na implementação da reforma: autoritária, inconseqüente e combativa, gerando reação da elite dos funcionários que se constituiu como grande foco de resistências; e por último, o conceito restrito de gestão governamental centrado no Presidente da República, o que era incompatível com a operacionalidade do Poder Executivo.

Podem ser citadas, porém, como iniciativas importantes do Governo Collor a abertura comercial que privilegiou o comércio exterior, no esforço de inserir o país no mercado internacional; os esforços no âmbito do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade e no Programa de Desregulamentação, que iniciou o processo de desregulamentação da economia. Por outro lado, muitas das medidas relativas à reforma da máquina burocrática deste período, por carecer de respaldo jurídico-legal, foram consideradas inconstitucionais tendo, por isso, resultados nulos. Exemplo destas são as medidas referentes à disponibilidade de servidores públicos.

O governo Itamar Franco orientou seus esforços no sentido de reverter a reforma implementada por Collor, voltando o arranjo organizacional aos moldes da nova república e

anulando ou revertendo iniciativas relacionadas aos servidores públicos, como a anistia aos servidores demitidos, o maciço aproveitamento dos servidores em disponibilidade e a recomposição salarial, realizada sem a adoção de uma política de recursos humanos que corrigisse os problemas estruturais.

### ***1.3.2.2. A proposta de reforma do aparelho do Estado do Governo FHC***

Em 1995, com o governo Fernando Henrique Cardoso-FHC, inicia-se outro período de reforma que se estende até os dias de hoje. Essa reforma insere-se em uma proposta de reforma do Estado que, de acordo com Fleury (1997, p.300) “[...] *compreende a mudança na correlação de forças, a formulação de uma nova hegemonia e, portanto, uma articulação distinta entre Estado e sociedade*”.

De acordo com o diagnóstico realizado eram objetivos gerais da reforma:

- aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos;
- limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não exclusivos, para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado, para a iniciativa privada;
- transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local: só em caso de emergência cabe a ação direta da União; e
- transferir parcialmente da União para os estados as ações de caráter regional, de forma a permitir uma maior parceria entre estados e a União.(Brasil, 1995)

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado<sup>23</sup> propunha a introdução do modelo gerencial na administração federal, para setores estatais específicos, sugerindo, entretanto, que a implantação desse modelo não implicava na eliminação imediata e radical das formas burocráticas de gestão. De acordo com o Plano, a intensidade da mudança para o modelo gerencial não poderia ser a mesma para todos os setores da administração pública, pois, em alguns setores, os aspectos positivos da administração burocrática deveriam ser mantidos. Assim, a administração pública burocrática deveria ceder, gradativamente, lugar à administração pública

---

<sup>23</sup> Documento básico formulado pelo então MARE, com definição das diretrizes para implementação da reforma.

gerencial, de modo que o processo de mudança, no longo prazo, se tornasse irreversível no que tange à adoção de um modelo de gestão flexível para o aparelho do Estado.

A estratégia de reforma do aparelho do Estado é sintetizada no Quadro V que discrimina os tipos de atividades, as formas de propriedade e as formas de administração que devem prevalecer no âmbito da administração pública.

Quadro V: Brasil - Estratégia da Reforma do Aparelho do Estado

SETORES	FORMA DE PROPRIEDADE			FORMA DE ADMINISTRAÇÃO	
	ESTATAL	PÚBLICA NÃO ESTATAL	PRIVADA	BUROCRÁTICA	GERENCIAL
NÚCLEO ESTRATÉGICO (Legislativo, judiciário, presidência, cúpula dos ministérios)	X			X	X
ATIVIDADES EXCLUSIVAS (segurança pública, controle, fiscalização, tributação, regulação e seguridade social)	X				X
SERVIÇOS NÃO EXCLUSIVOS (universidades, hospitais, centros de pesquisa, museus)	Publicização →	X			X
PRODUÇÃO PARA O MERCADO (empresas estatais)	Privatização →		X		X

Fonte: Brasil. Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado. 1995.

Como se verifica, as atividades são divididas em quatro categorias, a serem realizadas por setores específicos. O primeiro desses setores, **Núcleo Estratégico**, tem por função propor as leis, formular e avaliar políticas públicas, e compreende a Presidência da República, a cúpula dos ministérios, os tribunais, o Ministério Público, além dos órgãos pertencentes aos Poderes Legislativo e Judiciário. A forma de propriedade desse setor é estatal e a forma de administração é uma combinação entre o modelo burocrático e o modelo gerencial. A existência de carreiras estatutárias seria limitada a este setor.

O setor formado pelas **Atividades Exclusivas** do Estado inclui as funções de fiscalização, de controle, de tributação, de segurança pública, de seguridade social básica e de regulação. A forma de propriedade deste setor é estatal e o modelo de administração, o gerencial. Para o desenvolvimento das atividades e serviços deste setor, o governo propõe a criação de **agências executivas** e de **agências reguladoras**.

O terceiro setor, voltado para os **serviços não-exclusivos do Estado**, compreende as atividades de interesse público, mas que não se constituem em função exclusiva do Estado.

Como exemplo, podem ser citadas as atividades relacionadas à preservação dos direitos humanos, educação, arte, cultura, memória nacional, entre outras, incluindo organizações como museus, orquestras sinfônicas, hospitais e universidades. A forma de propriedade do referido setor é pública não-estatal e o modelo de administração, o gerencial. Propõe-se a publicização dessas atividades, mediante criação de Organizações Sociais, com qualificação específica. O pressuposto da publicização é o ganho da qualidade dos serviços, que devem ser orientados para o cliente-cidadão por meio do controle social. As Organizações Sociais devem funcionar com base em parcerias entre o Estado e o setor privado, possuindo esta autonomia orçamentária e financeira.

O quarto setor inclui as **atividades de produção para o mercado**, que deveriam ser gradualmente privatizadas, saindo do âmbito estatal e adotando o modelo de gestão do setor privado.

Fleury (1997) analisando os pressupostos doutrinários, subjacentes à reforma do aparelho do Estado brasileiro, tece as seguintes considerações:

Sobre o primeiro pressuposto, segundo o qual as **formas de administração patrimonial** (onde não existe diferença entre o público e o privado) e **burocrática** (onde a obediência às regras é o principal objetivo dos funcionários) **devem ser substituídas pela implantação do novo modelo de administração gerencial** (mais flexível e voltado para resultados), a autora argumenta, citando Martins (1995), que a proposta vai de encontro a todas as evidências vivenciadas na administração pública brasileira que “[...] *foi se expandindo em camadas, como em um bolo de festas, somando à administração patrimonial e clientelista - a camada da administração burocrática, acrescentada da camada gerencial*” (Martins, 1995 apud Fleury, 1997, p.302).

Salienta ainda que a convivência desses três modelos, além de não ser algo novo na administração, não coibiu os seus problemas centrais de: “[...] *apropriação privada dos bens públicos pelas elites políticas e econômicas, a corrupção como forma regular de relação entre elites e a burocracia, e a exclusão da maioria da população da condição de cidadania na esfera pública*” (Fleury, 1997, p.302). No entender da autora, a simples mudança de modelos não determina aumento de eficiência e efetividade.

Referindo-se ao segundo pressuposto, *o caráter antidemocrático da burocracia*, a autora afirma que:

[...] qualquer leitor com alguma familiaridade com a teoria sociológica *Weberiana* ou não, sabe que a emergência de uma administração burocrática é a contraface da cidadania, um dos pilares, portanto, do Estado democrático.[e que] Apenas uma burocracia por mérito próprio tem condições de autonomia suficiente para fazer valer esses princípios igualitários (igualdade entre os indivíduos, perante a lei, garantia de acesso aos bens públicos e sujeição ao mesmo tipo de sanções, em caso de transgressão), sem os quais qualquer sistema político afasta-se dos ideais democráticos Fleury (1997,p.303).

Sobre o terceiro pressuposto, que diz respeito aos **papéis do Estado e do mercado na produção e alocação dos bens públicos**, a autora argumenta “[...] *não existem evidências empíricas ou formulações teóricas que respaldem a hipótese, [...] de que o Estado é sempre menos adequado, na alocação de recursos do que os agentes privados*”. Fleury (1997 p.302).

No entanto, a despeito da afirmação oficial de que não é intenção do Governo substituir o Estado pela iniciativa privada, não sendo este o foco da reforma administrativa brasileira, pois, ela estaria orientada, de acordo com o ex-ministro Bresser Pereira, por uma abordagem social liberal, na qual “[...] *o Estado continua responsável pelos direitos básicos de saúde e educação da população, mas de forma crescente os executa por intermédio de organizações públicas estatais não-competitivas*” (Bresser Pereira, 1997, p.45), o que se verifica na verdade é que a orientação de substituir os órgãos ou agências por instituições privadas, aliada à introdução de mecanismos típicos de mercado, como a competição entre agências e a relação contratual com base nos resultados, tem sido a tônica do modelo brasileiro da reforma em curso. Isto, conjugado ao fato de que as questões, como valorização, capacitação e recuperação da capacidade técnica dos servidores, tem sido deixado de lado, ao mesmo tempo em que as ações voltadas para a privatização e alterações (supressão) dos direitos dos funcionários têm sido enfatizadas, evidencia, na prática, uma natureza diferente da intenção veiculada (Fleury, 1997).

Ainda de acordo com Fleury (1997), a tentativa de implantar a reforma administrativa, sem as mudanças necessárias nas demais áreas, como por exemplo previdência e tributação, parece não dar conta de redesenhar o Estado, como pretendido.



As mudanças empreendidas pelo Governo Fernando Henrique Cardoso, no que se refere à criação de novos entes estatais de acordo com a filosofia predominante na proposta, apresentam atualmente o seguinte quadro na área federal: criação (qualificação) de uma Agência Executiva; onze agências reguladoras, (duas dessas agências caracterizam-se como de fomento: a Agência de Desenvolvimento do Nordeste – ADENE e a Agência de Desenvolvimento da Amazônia – ADA); e sete organizações sociais. Está prevista a criação de outras agências, com o objetivo de regular as atividades de aviação civil, de mineração, de defesa da concorrência e direitos do consumidor e de serviços postais.

Analizando as reformas administrativas planejadas desde 1930 até os dias de hoje, Marcelino (1998, apud Silva, 2000), sustenta que os processos de modernização da administração pública, desenvolvidos no Brasil, ainda não atingiram objetivos importantes como: a adoção da flexibilidade das estruturas estatais, o que implica a busca de novas formas de gerenciamento; o estímulo à interação das organizações públicas com a sociedade; a motivação dos servidores; o estabelecimento de um intercâmbio ativo do Estado com os cidadãos; e a melhoria da infraestrutura institucional.

A par disso, mesmo as mudanças que indicavam uma maior capacidade de transformação no âmbito da administração pública, como é o caso das agências reguladoras, têm evidenciado uma tendência de não utilização dos mecanismos de flexibilidade a elas outorgados, sendo a sua estruturação e funcionamento muito aproximados dos da administração direta tradicional.

Como se acabou de ver, reveste-se de muita importância o papel das agências reguladoras e é básico o conceito de regulação na nossa reforma, razão porque se justifica um olhar mais aprofundado sobre esta nova forma de exercer a atividade estatal. Assim vai também se chegando ao cerne do presente trabalho.

## 2. REGULAÇÃO E AS NOVAS DIMENSÕES REGULATÓRIAS

O debate sobre a redefinição do papel do Estado não se esgotou e sua intervenção em setores da economia tem se intensificado nas últimas décadas, provocando revisão de conceitos e práticas estabelecidas. Nesse sentido, os esforços têm se concentrado na construção de um modelo de Estado, indutor da inserção dos mercados na economia internacional, que atue indiretamente nos setores econômicos, sem descuidar do seu papel como agente do bem-estar social. Movimentos internacionais recentes já evidenciam a mudança do papel nessa direção: o Estado do bem estar social cede lugar ao Estado regulador.

O presente capítulo descreve o conceito e os principais tipos de regulação,, bem como as novas dimensões regulatórias. Evidencia os tipos de regulação adotados com maior frequência, quais sejam, a regulação por estatização e a regulação por organismo independente, salientando seus principais benefícios e falhas, para em seguida, explicitar as vantagens e desvantagens decorrentes.

. Na sequência, é feito um breve histórico do processo regulatório brasileiro, procurando-se enfatizar o seu caráter fragmentado e difuso, demonstrado, principalmente, pela multiplicidade de órgãos e entidades envolvidos. Destaca-se, também, a prioridade dada pelo governo atual, de exercer este processo por intermédio da implantação de um novo modelo, qual seja o de **agências reguladoras**.

O capítulo descreve, ainda, as principais mudanças ocorridas no regime regulatório brasileiro e enumera as agências, criadas no atual governo, apontando suas principais características, semelhanças e diferenças, bem como as diretrizes e critérios que se pretendeu adotar para sua criação.

### 2.1. REGULAÇÃO: CONCEITO, TIPOS E NOVAS DIMENSÕES.

Na visão de Abranches (1999, p.19), “[...] *regulação é controle e envolve praticamente toda ação do Estado, embora existam áreas da função estatal especialmente dedicadas a esse fim*”. Para Mitnick (apud Boreinstein, 1999, p.51), “*regulação é um processo, consistindo na*

*restrição intencional da atividade do regulado, por uma entidade externa não envolvida nas atividades do regulado*”. Esta definição enfatiza, corretamente, o relacionamento entre regulador e regulado. No entanto não explicita uma das mais significativas características da regulação, qual seja a de que as normas de conduta, definidas pelo ente regulador, devem voltar-se para o interesse público. Nesse sentido o conceito deve ser ampliado para incluir, como objetivos da regulação, a promoção e defesa dos direitos e liberdades dos cidadãos.

Melo (2001) identifica quatro tipos de ação regulatória do Estado: a regulação por **estatização**, onde o Estado é proprietário de empresas ou setores inteiros da economia; o **exercício direto** das atividades regulatórias, por intermédio de órgãos da administração centralizada, quando atuando em um contexto de regime de propriedade privada; as várias formas de **auto-regulação**, através de arranjos corporativistas; e a **regulação pública** com regime de propriedade privada, baseada na criação de entidades dotadas de autonomia, as agências reguladoras.

O autor afirma, ainda, que tanto o processo de regulação estatizante, quanto o de regulação de propriedade privada, por agência independente, possuem riscos (falhas) e benefícios associados. Majone (1996) aponta como riscos potenciais desses processos os descritos no Quadro VI.

**Quadro VI: Falhas de Dois Tipos de Regulação Pública**

Regulação por Agência Regulatória	Regulação pela Estatização
Captura dos reguladores pelas empresas reguladas.	Captura das empresas públicas por políticos e sindicatos.
Inflação tarifária.	Excesso de pessoal.
Regulação não competitiva.	Monopólio público.
Objetivos difusos referidos ao interesse público.	Orientação dos gestores públicos por metas ambíguas e inconsistentes.
Insuficiente responsabilização política das agências independentes.	Insuficiente controle efetivo das empresas públicas pelo Congresso, Tribunais e Ministério gestor.
Pobreza na coordenação entre diferentes reguladores.	Pobreza na coordenação entre diferentes empresas públicas.

**Fonte:** Majone (apud Melo, 2001, p.46)

Outros problemas, associados à ação regulatória de modo geral, citados por Boreisntein, (1999, p.53) são:

- a regulação normalmente impõe restrições genéricas a um conjunto de organizações, não distinguindo, muitas vezes, organizações com comportamento adequado daquelas com comportamentos inadequados; seu aspecto formal, muitas vezes expressando-se em leis e regulamento, impede juízo de valor;
- o estabelecimento de regras normalmente ocorre de forma lenta e conservadora, seja pelas pressões do governo, seja pela própria dificuldade de formalizar em regras certos comportamentos a serem regulados;
- geralmente a aplicação e a administração da regulação não são uma tarefa fácil, exigindo períodos de adaptação do regulado, pressões sociais, discussões judiciais , ou ainda impossibilidade de prática; é o caso das “leis que não pegam”, já folclóricas junto ao público brasileiro.

A maioria dos autores considera, como um dos principais problemas de falhas de regulação, a captura do órgão regulador pelos entes regulados, na medida em que essa captura pode ser lesiva ao consumidor e à sociedade, pois a submissão das decisões do órgão regulador aos interesses do regulado, possibilita a manipulação na definição de tarifas, em favor dos prestadores de serviços e o abrandamento das multas e sanções impostas pelo Estado, em decorrência do seu desempenho insatisfatório.

O debate existente sobre as falhas, oriundas da regulação, deixa às vezes de salientar os benefícios associados ao processo, que se constituem no seu ponto focal. Boreisntein (1999, p.60) enumera dentre esses benefícios, os seguintes:

**a) Para a sociedade:**

- o estabelecimento de regras de segurança ao bem estar do cidadão;
- o amparo legal para garantir os direitos do consumidor;
- a administração de tarifas para forçar a baixa de preços praticados por setores monopolizados ou cartelizados;

**b) Para o regulado:**

- barreiras de entrada para competidores;
- fornecimento de subsídios diretos;
- adoção de medidas para dificultar a entrada de produtos substitutos e complementares;
- coordenação e gerenciamento da competição, pela fixação artificial de preços.

Cabe ao governo garantir um equilíbrio entre a ação competitiva das empresas e os interesses sociais, adotando medidas que possam, ao mesmo tempo, maximizar esses benefícios e coibir os impactos negativos decorrentes das falhas de regulação. No entanto, muitas vezes para maximizar esses benefícios, o governo se depara com a necessidade de adotar medidas conflitantes que, ao visarem garantias para a competição, procurando distribuir os ganhos de produtividade das empresas em favor da sociedade, trazem efeitos indesejáveis para elas.

Para concretizar a mudança da dimensão regulatória do Estado, os governos têm, recentemente, delegado poderes a instituições independentes, cuja atuação possa conferir maior eficácia e legitimidade às estratégias regulatórias. Características importantes dessas novas instituições são o poder de arbítrio e de independência, concedido aos reguladores. Suas atribuições ultrapassam os métodos tradicionais de monitoramento e autorização para funcionamento, cabendo-lhes também intervir na estrutura de preços, na qualidade dos serviços e nas condições de financiamento das atividades concedidas.

Para que a atuação dessas entidades seja pautada pela eficácia e legitimidade, Conforto (1997, p.216) propõe como princípios orientadores da política regulatória:

- a definição de objetivos claros dirigidos para a equidade e eficiência do sistema;
- a existência de simetria das informações, principalmente de custos e demanda;
- o incentivo aos concessionários, para se integrarem no sistema de regulação de forma participativa, propiciando ganhos de eficiência na regulação dos serviços.

Majone (1996 p.31) acrescenta a esses princípios a necessidade de definição de alguns mecanismos de controle que possibilitem a conciliação entre independência, conferida ao ente regulador, e a responsabilização social, de que se reveste sua atuação. Nesse sentido, sugere que sejam implementados mecanismos como a exigência de justificativa e transparência para as decisões tomadas, disposições relativas ao processo legal, e profissionalismo dos reguladores. A concretização desses princípios e a construção dos mecanismos requerem que o marco regulatório desses entes defina, com clareza, os objetivos da função regulatória, as formas de participação da sociedade na definição das normas e os instrumentos de controle a que devem se submeter.

O modelo de agências independentes considerado por seus defensores como superior aos métodos tradicionais de implementação de políticas públicas possui, de acordo com Majone (1996, p:31), algumas restrições pois “[...] *só é aplicável em áreas limitadas, mas importantes, como as de regulação econômica e social e outras atividades administrativas em que conhecimento e experiência específicos e reputação sejam a chave para maior eficiência*”. Há duas importantes vantagens: a de deter conhecimentos e experiências específicos e a de possibilitar a assunção de compromettimentos com maior credibilidade pública. A certeza de que conhecimentos e experiência específicos são indutores da melhoria social emerge como uma fonte importante de legitimidade das agências, bem como a dificuldade que os dirigentes políticos têm em se comprometer com credibilidade e estratégias de longo prazo ratifica a adoção da delegação de poderes a instituições independentes.

De acordo com Gatsios e Seabright (apud Majone, 1996 p.21) “[...] *a delegação de poderes reguladores a alguma agência diferente do próprio governo é [...] melhor entendida*

*como um meio através do qual os governos podem comprometer-se com estratégias de regulação que não teriam credibilidade na ausência dessa regulação”.*

A par do debate sobre vantagens e desvantagens do modelo, existe quase um consenso de que a natureza da atividade regulatória governamental, delegada a agências, requer que essas organizações se caracterizem pela autonomia e flexibilidade, impondo um novo “*rationale*” ao modelo de administração pública, qual seja a adoção de novos princípios como a descentralização da gestão; a transparência das ações; a flexibilização da atuação do Estado; e a coordenação e implementação da regulação, com o envolvimento de múltiplos parceiros, o que leva à construção de novas formas de parcerias e à ação cooperativa.

## **2.2. O PROCESSO REGULATÓRIO NO ESTADO BRASILEIRO**

### **2.2.1. Breve histórico**

No Brasil, as expressões mais visíveis do processo de redefinição do papel do Estado estão nas diversas propostas de reforma (Emendas) da Constituição Federal (CF), podendo ser citadas entre outras: a emenda eliminatória dos monopólios nos setores de energia elétrica e de telecomunicações; e as das reformas administrativa, previdenciária e tributária. Essas reformas foram propostas, objetivando a retirada do Estado de atividades que, no entender de seus idealizadores, seriam mais produtivas se realizadas pelo setor privado. Neste sentido, tem se verificado, nos últimos anos, um vigoroso programa de desestatização, que transferiu, no período de 1991 a 1999, 64 empresas para a iniciativa privada. Essa maciça transferência de propriedade estatal determinou um repensar do processo de regulamentação brasileiro, tendo sido vislumbradas novas dimensões regulatórias.

Adicionalmente, à intensificação do processo de privatização, no último decênio, medidas governamentais anteriores já sinalizavam no sentido da desregulamentação e da nova regulação de atividades estatais. As principais medidas nessa direção foram a criação do Programa Nacional de Desburocratização - PND, em 1979<sup>24</sup> que evidenciou as primeiras intenções no sentido de privatizar empresas estatais e conter sua expansão; do Programa de Desestatização, em 1981<sup>25</sup> que restringiu a criação de estatais e estabeleceu diretrizes para a transferência de empresas públicas para o setor privado; do Programa de Privatização, em 1985<sup>26</sup>, que definiu modelos de privatização e indicou empresas a serem privatizadas; do Programa Federal de Desregulamentação, em 1990<sup>27</sup> que além de incorporar as ações do PND deu grande ênfase à questão da desregulamentação da atividade econômica, com o objetivo de elevar o grau de concorrência na economia, de modo a que os preços dos bens e serviços, produzidos no país, fossem determinados pela concorrência; e, finalmente, o Programa Nacional de Desestatização, em 1990<sup>28</sup>, marco inicial do atual processo de privatização.

---

<sup>24</sup> Criado pelo Decreto nº 83.714, de 1979.

<sup>25</sup> Criado pelo Decreto nº. 86.215, de 1981.

<sup>26</sup> Criado pelo Decreto nº 91991, de 1985.

<sup>27</sup> Criado pelo Decreto nº. 99179, de 1990.

<sup>28</sup> Criado pela Lei nº. 8031, de 1990.



A regulação, a desregulamentação e a re-regulação, como já observado, fazem parte das medidas adotadas, pelo Estado brasileiro para atuar no novo contexto. Abranches (1999) afirma que o governo brasileiro, não possui uma política geral para o seu modelo de regulação. Ao contrário, o que existe, segundo esse autor, é: *“aquela idéia, afirmada pelo Presidente da República em várias ocasiões [...], segundo a qual o Estado burocrático e intervencionista deveria ser substituído por um Estado regulador”*, entretanto, ainda nas suas palavras, *“o problema é que [...] cada proposta de regulação é feita sem um esforço de uniformização de visões (sobre o novo Estado e a nova sociedade imaginada pelo grupo governante), de macro-objetivos e de princípios”* (Abranches 1999, p.21).

De fato, a atual estrutura regulatória do governo brasileiro é bastante fragmentada, resultando muitas vezes em superposições de competências e conflitos de poder. Existe, no nível federal, uma multiplicidade de órgãos e entidades, de naturezas diferentes responsáveis pelo exercício dessa função. Podem ser citadas a Secretaria de Defesa Econômica -SDE<sup>29</sup>, a Secretaria Especial de Acompanhamento Econômico - SEAE<sup>30</sup>, pertencentes à administração central, que juntamente com o Conselho Administrativo de Defesa da Econômica - CADE, autarquia vinculada ao Ministério da Justiça, são responsáveis pela regulação da defesa da concorrência; entidades como a Comissão de Valores Mobiliários - CVM e o Banco Central - BACEN, que regulam o mercado financeiro; e outras como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, que responde pela regulação da área ambiental. Recentemente, foram criadas, na área federal, diversas agências setoriais, para regulação de atividades econômicas e sociais.

Uma análise preliminar dessa estrutura permite inferir que o governo brasileiro necessita de uma política que estabeleça as diretrizes e os princípios da regulação, incluindo a definição do conteúdo substantivo da atividade regulatória, os mecanismos de desenvolvimento e revisão da regulação, a exemplo dos *regulatory checklists* utilizados pelos países - membros da OCDE (OCDE, 1993 apud Silva 2000).

No entanto, a despeito de não possuir uma política regulatória nesses moldes, o governo tem adotado medidas que mostram sua tendência para implementar um processo de

<sup>29</sup> Órgão subordinado ao Ministério da Justiça.

<sup>30</sup> Órgão subordinado ao Ministério da Fazenda.

regulação, cujos atores principais são entidades autônomas, criadas com esse fim específico. Evidência desse objetivo foi a resposta do Presidente Fernando Henrique Cardoso, em conceituado semanário nacional, quando perguntado sobre o que estava sendo feito na prática, em termos da implantação do novo Estado que se quer criar:

O que estamos fazendo na prática? Criando agências de regulamentação. Criando um novo Estado. E quando falo de regulamentação estou pensando também na radicalização da democracia. Controlar vai no sentido de radicalizar a democracia. Controlar por meio de órgãos nos quais a sociedade tenha voz,... - Presidente Fernando Henrique Cardoso (revista Veja, 10/09/97) .

O marco conceitual das mudanças do regime regulatório brasileiro é o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (Brasil, 1995) que definiu as diretrizes e o novo desenho institucional, para a área, coerentes com a experiência internacional dos anos 80, com as privatizações de empresas estatais da década de 80 e com o Programa Nacional de Desestatização. O Plano previu, como já observado, a criação de dois tipos de entidades autônomas na administração pública, as **agências executivas** e as **agências reguladoras**. A primeira denominação seria outorgada às fundações e autarquias já existentes, responsáveis pela execução de atividades e serviços exclusivos de Estado, desde que atendessem a requisitos pré-determinados e a segunda seria às entidades responsáveis pela regulação dos serviços públicos concedidos, criadas com maior autonomia, independência e flexibilidade de ação, para executar uma atividade mais permanente, qual seja a de substituir ou promover os mercados competitivos.

Adicionalmente ao estabelecido no Plano e nas Emendas à Constituição aprovadas no Governo FHC<sup>31</sup>, o Conselho de Reforma do Estado (CRE)<sup>32</sup> estabeleceu, em 1995<sup>33</sup>, como objetivos da função regulatória:

- a) promover e garantir a competitividade dos respectivos mercados;

<sup>31</sup>Emendas Constitucionais nºs 7, 8 e 9, todas de 1995.

<sup>32</sup>O Conselho de Reforma do Estado criado, pelo Decreto nº 1738, de 8 de dezembro de 1995, no âmbito do extinto MARE (atual Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), com a finalidade de proceder debates e oferecer sugestões à Câmara de Reforma do Estado da Presidência da República, nos assuntos relativos à reforma do Aparelho do Estado, é uma das instancias previstas para implementação da reforma.

<sup>33</sup>Esses objetivos constam do documento “Construção do Marco Legal dos Entes Reguladores” que integra a Recomendação de 31 de maio de 1996 do Conselho de Reforma do Estado.

- b) garantir direitos dos consumidores e usuários dos serviços públicos;
- c) estimular o investimento privado, nacional e estrangeiro, nas empresas prestadoras de serviços públicos e atividades correlatas;
- d) buscar a qualidade e segurança dos serviços públicos, aos menores custos possíveis para consumidores e usuários;
- e) garantir a adequada remuneração dos investimentos realizados, nas agências prestadoras de serviços e usuários;
- f) dirimir conflitos entre consumidores e usuários, de um lado, e empresas prestadoras de serviços públicos;
- g) prevenir o abuso do poder econômico por agentes prestadores de serviços públicos (Brasil, 1997c, p.26).

Esses objetivos e outras recomendações contidas na Resolução do Conselho, de 31 de maio de 1996, evidenciam a tônica que o governo brasileiro pretendeu imprimir à política de regulação e a estratégia definida para sua implementação, o que vem de encontro com a posição de Abranches (1999, p.21), na época integrante do CRE, como Conselheiro<sup>34</sup>, que afirmava a inexistência de diretrizes definidas para a área.

A constatação, pelo CRE, da necessidade de se construir um marco regulatório para a criação de entidades responsáveis pela fiscalização e regulação de serviços públicos, no âmbito federal, sinaliza para a intenção do Governo, de implementação da política, qual seja, a de exercer a regulação por intermédio da criação de entidades independentes, as **agências reguladoras**. Neste sentido, propõe a adoção de vários procedimentos operacionais para elaboração de anteprojetos das leis de criação dessas agências, recomendando a observação dos seguintes princípios básicos:

- a) autonomia e independência decisória do ente regulador;
- b) ampla publicidade das normas pertinentes ao ente regulador, de seus procedimentos e decisões e de seus relatórios de atividade, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas em lei;
- c) celeridade processual e simplificação das relações mantidas entre o ente regulador e os consumidores, usuários e investidores;
- d) participação de usuários, consumidores e investidores no processo de elaboração de normas regulamentares, em audiências públicas, na forma que vier ser regulada em lei;

<sup>34</sup> Na época da edição dessa Resolução integravam o CRE, como conselheiros: Mailson F. da Nóbrega (Presidente), Antonio Ermírio de Moraes, Antonio dos Santos Maciel Neto, Bolívar Lamounier, Celina Vargas do Amaral Peixoto, Gerals Dinu Reiss, Hélio Jaguaribe de Mattos, Hélio Mattar, João Geraldo Piquet Carneiro, Joaquim Francisco de Melo Cavalcanti, Luiz Carlos Mandelli e Sergio Henrique Hudson de Abranches.

- e) limitação da intervenção do Estado na prestação de serviços públicos, aos níveis indispensáveis à sua execução (Brasil, 1997c, p.27).

Nessa mesma linha, as razões indicadas por Pires e Piccinini (apud. Pires e Araújo, 2000, p.12) para criação de agências no novo contexto pós-privatizações parecem ratificar as recomendações do CRE. Esses autores identificaram, no atual contexto, a emergência dos problemas descritos a seguir:

- a) aumento da complexidade setorial com elevação do número de agentes;
- b) necessidade crescente de arbitragem de conflitos;
- c) exigência de grande flexibilidade e agilidade na implementação de políticas *ad hoc* por meio de regulamentos, resoluções e portarias;
- d) importância de mitigação dos riscos de captura do regulador frente a um agente específico ou mesmo choque de interesses com outros setores de governo, evitando-se, assim, perdas de eficiência.

As recomendações do CRE guardam estreita consonância com as diretrizes definidas por organismos multilaterais, como o Banco Mundial, que sugere, como princípios norteadores para alcance da eficácia dos entes reguladores, os seguintes:

- independência que possibilite equilibrar os interesses envolvidos na prestação dos serviços, envolvendo governo, consumidores, sociedade e prestadores de serviços;
- incentivos para uma operação eficiente, incluindo a adoção de mecanismos que estimulem a competição entre os prestadores de serviços;
- ações que possam controlar as metas das prestadoras de serviços, definidas em contrato e pelas normas vigentes;
- prática de tarifas que representem o custo real dos serviços prestados;
- transparência, consistindo em constantes informações para os usuários dos serviços e para a sociedade, em geral, sobre os padrões dos serviços, atingimento de metas dos prestadores de serviços, direitos e deveres dos usuários, publicidade por parte do agente regulador; e
- legitimidade, consistindo no exercício conjunto entre os representantes das prestadoras de serviços, dos agentes governamentais, dos consumidores e da sociedade civil. (Gray, 1995 apud Santos, 2000, p.3)

Para Fadul (1998 apud COSTA, 1999, p.95) as agências reguladoras devem se constituir em um mecanismo:

[...] capaz de delimitar as fronteiras dos serviços públicos, fixando parâmetros para tarifação, fiscalizando a efetiva prestação do serviço, criando sanções, mas procurando defender e estimular a competência.

A regulação deve sobrepor os objetivos sociais às atividades econômicas, com instrumentos que promovam a manutenção da equidade, fazendo surgir um novo tipo de compromisso social.

Nesse contexto e a partir da edição da Lei nº 8.987, de 1995, que institui a figura da concessão e prevê a criação de entes estatais para “*criar condições favoráveis para o processo de concessão dos serviços públicos e proteger o consumidor desses serviços*”, foram editadas leis específicas, criando agências setoriais, em diversas áreas como energia, telecomunicações, petróleo e gás, vigilância sanitária, saúde suplementar e transportes. As características destas agências serão enumeradas no próximo item.

### **2.2.2. As agências reguladoras no Brasil**

A criação das agências reguladoras, no âmbito do Poder Executivo Federal, insere-se num amplo processo de reformas econômicas e do aparelho de Estado, pelas quais estão sendo transferidas à iniciativa privada a produção de bens e a prestação de serviços não considerados típicos de Estado. Esse processo, iniciado em 1990, teve um forte impulso em 1995, com as propostas de Emendas à Constituição encaminhadas pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso ao Congresso Nacional. A aprovação dessas emendas, especialmente a que se refere ao capítulo da ordem econômica que permitiu a extinção dos monopólios estatais nos setores de telecomunicações, energia elétrica e petróleo, intensificou o processo de privatização e concessão da prestação de serviços públicos à iniciativa privada, requerendo o fortalecimento do papel regulador do Estado.

O fato de o Brasil não possuir, como já observado, um modelo específico para exercer a função reguladora, motivou o aparecimento desse novo (?) ente estatal, para, com o objetivo de promover o interesse público, regular as relações entre o Poder Concedente (o Estado) e as concessionárias dos serviços públicos privatizados.

O arcabouço legal e institucional que permite a criação das agências reguladoras brasileiras tem sua fundamentação jurídica na Lei de Concessões (Lei nº 8.987, de 1995), que ao regulamentar o art. 175 da Constituição Federal, de 1988, estabelece diretrizes, princípios e normas gerais sobre concessão e permissão de serviços públicos, dispondo que “*a fiscalização*

*do serviço será realizada por órgão técnico do Poder Concedente ou entidade conveniada, e por comissão composta de representantes desse poder, das concessionárias e dos usuários*". As atividades de regulação foram fortalecidas em decorrência dessa Lei, que dispõe, ainda, sobre o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, incluindo a forma contratual a ser utilizada por elas e a administração pública, a questão dos direitos dos usuários, a regulamentação de tarifas e a obrigação, por parte dessas empresas, da manutenção da qualidade dos serviços.

As agências não possuem um modelo organizacional pré-definido, nem tampouco são uma nova forma organizacional, do ponto de vista jurídico, sendo as entidades federais criadas sob a forma setorial, com responsabilidade de regular um setor específico da economia. Assumem a natureza de autarquias – entes criados pelo Decreto-lei 200, de 1967, entretanto, lhes é conferido regime especial<sup>35</sup> que deve assegurar autonomia de gestão e “imunidade”<sup>36</sup> aos usuais mecanismos de controle. Cada caso apresenta suas peculiaridades e a criação de cada agência passou por uma dinâmica própria, determinada pela ação política dos agentes envolvidos.

Segundo Carlos Ari Sundfeld (2000 p.19).

[...]o Brasil vive uma verdadeira febre de criação de agências reguladoras. As várias agências nem seguiram um modelo comum, nem têm competências sempre comparáveis. Mesmo assim há semelhanças. São entidades com tarefas tipicamente de Estado: editam normas, fiscalizam, aplicam sanções, resolvem disputas entre empresas, decidem reclamações de consumidores. Gozam de autonomia em relação ao Executivo: seus dirigentes têm mandato e, por isso, não podem ser demitidos livremente pelo Presidente...; suas decisões não podem ser alteradas pela Administração Central e assim por diante.

Na verdade, não existe norma legal que defina e discipline, genericamente, as agências brasileiras, à exceção da Lei que dispõe sobre a gestão de seus recursos humanos<sup>37</sup>, sendo as características de cada ente regulador encontradas no ato normativo de sua criação.

<sup>35</sup> O “regime especial” não é figura nova na administração pública brasileira, podendo ser citados como exemplos anteriores o IBAMA e a extinta SUNAB.

<sup>36</sup> Essa imunidade, pode transformar-se em mais um dos “escapismos”, apontados por COSTA (1999) como estratégia recorrente nas tentativas de reforma da administração pública brasileira.

<sup>37</sup> Lei n° 9986, de 2000 que não pode ser implementada na sua totalidade, pois o “regime de emprego público” encontra-se *sub-judice* no STF.

O modelo de regulação por agências foi implantado, efetivamente, a partir de 1996, ano de criação da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. Em seguida foram criadas a Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL e a Agência Nacional de Petróleo – ANP, ambas em 1997. O modelo definido para a ANEEL e para ANATEL foi, praticamente, reproduzido para as demais agências, guardando diferenças relacionadas aos objetivos e ao grau de relacionamento estabelecido com a sociedade.

O conjunto de princípios definidos pelo CRE, para o desenho das agências foi observado, em grau diferenciado, na criação das várias agências. No entanto elas apresentam, de modo geral, como principais características:

- independência política, decorrente da nomeação de sua diretoria, pelos poderes Executivo e Legislativo, para o exercício de mandatos fixos e não coincidentes;
- autonomia administrativa, patrimonial e financeira;
- decisões não suscetíveis de recursos hierárquicos;
- competência para exercer a política administrativa em sua área de atuação, podendo aplicar sanções aos administrados; arbitrar conflitos de interesse entre concedentes, concessionários e usuários dos serviços públicos, e fixar e alterar tarifas;
- período de quarentena para os dirigentes que deixam a agência;
- regime de emprego público para seus empregados.

Em essência, o que as agências reguladoras tem de novo é o exercício de um amplo poder normativo, junto com o de fiscalizar e de solucionar conflitos, e o fato de desenvolverem uma tripla regulação, caracterizada por Sundfeld (2000) como a “regulação dos monopólios”; a “regulação para a competição”; a “regulação social”, esta última visando à universalização dos serviços; e, por fim, a circunstância de agirem com relativa autonomia em relação ao Executivo.

Além das três agências já enunciadas, de 1997 até 2001, foram criadas mais oito agências federais, sendo duas no setor de transportes, duas no de saúde, uma na área cultural e outra na ambiental. Até o momento, já foi proposta a criação de outras agências, destacando-se a do direito do consumidor e defesa da concorrência, da mineração a de aviação civil e a dos serviços postais. Constata-se, ainda, o aparecimento de entidades, criadas com a denominação de agência, que objetivam a aquisição da “*autonomia*” conferida às reguladoras, mas cujas finalidades não se enquadram no conceito<sup>38</sup>. No Quadro VII, elaborado a partir da análise da legislação de cada agência, são apresentadas as principais características das agências regulatórias federais.

---

<sup>38</sup> É o caso da Agência de Desenvolvimento do Nordeste - ADENE e da Agência de Desenvolvimento da Amazônia-ADA.



**QUADRO VII : DESENHO ORGANIZACIONAL DAS AGÊNCIAS REGULATÓRIAS BRASILEIRAS**  
**COMPARATIVO DA LEGISLAÇÃO - 1996-2002**

Discriminação	Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)	Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL)	Agência Nacional de Petróleo (ANP)	Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)	Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)	Agência Nacional das Águas (ANA)	Agência Nacional do Cinema (ANCINE)	Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)	Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ)
Ato de Criação	Lei 9.427, de 26/12/96.	Lei 9.472, de 16/07/97.	Lei 9.478, de 6/08/97	Lei 9.782, de 26/01/99	Lei 9.961, de 28/01/00	Lei 9.984, de 28/01/00	MP 2.228-1, de 6/09/2001.	Lei 10.9233, de 05/06/01	Lei 10.9233, de 05/06/01
Natureza jurídica	Autarquia sob regime especial.	Autarquia sob regime especial.	Autarquia sob regime especial.	Autarquia sob regime especial.	Autarquia sob regime especial	Autarquia sob regime especial	Autarquia sob regime especial	Autarquia sob regime especial	Autarquia sob regime especial
Área de regulação	Energia Elétrica	Telecomunicações	Petróleo e gás natural	Vigilância sanitária	Saúde suplementar e planos de saúde	Política nacional de recursos hídricos	Política nacional de cinema	Transporte rodoviário e ferroviário	Navegação fluvial, de apoio marítimo, portuário, de cabotagem e de longo curso.
Diretoria	<u>Colegiada:</u> Diretor-Geral e quatro Diretores	<u>Colegiada:</u> Presidente do Conselho e quatro Conselheiros	<u>Colegiada:</u> Diretor-Geral e quatro Diretores	<u>Colegiada:</u> Diretoria de 5 membros, com um Diretor-Presidente	<u>Colegiada:</u> Diretoria de 5 membros, com um Diretor-Presidente	<u>Colegiada:</u> Diretoria de 5 membros, com um Diretor-Presidente	<u>Colegiada:</u> Diretoria de 3 membros, com um Diretor-Presidente	<u>Colegiada:</u> Diretoria de 5 membros, com um Diretor-Geral	<u>Colegiada:</u> Diretoria de 3 membros, com um Diretor-Geral

Grau de insulamento	Mandatos de 4 anos não coincidentes; Proibição de vínculo a agentes ou órgãos representativos do setor, exoneração imotivada de Diretor só é permitida nos quatro meses iniciais do mandato; quarentena de 12 meses.	Mandato de 5 anos, vedada a recondução; proibida exoneração imotivada; proibição de vínculo a agentes ou órgãos representativos do setor e de exercício profissional, salvo como professor universitário; quarentena de 12 meses.	Mandato de 4 anos, não coincidentes, permitida a recondução; Proibição de vínculo a agentes ou órgãos representativos do setor nos 12 meses anteriores; quarentena de 12 meses	Mandato de 3 anos, admitida uma recondução; exoneração imotivada apenas nos 4 meses iniciais; proibição de vínculo a agentes ou órgãos representativos do setor, salvo atividades em entidades públicas de ensino e pesquisa; quarentena de 12 meses.	Mandato de 3 anos, admitida uma recondução; exoneração imotivada apenas nos 4 meses iniciais; proibição de vínculo a agentes ou órgãos representativos do setor, salvo atividades em entidades públicas de ensino e pesquisa; quarentena de 12 meses.	Mandato de 4 anos, não coincidentes, permitida uma única recondução; exoneração imotivada apenas nos 4 meses iniciais; proibição de vínculo a agentes ou órgãos representativos do setor, salvo atividades em entidades públicas de ensino e pesquisa;	Mandato de 4 anos, não coincidentes	Mandato de 4 anos, não coincidentes, permitida uma única recondução; proibição de vínculo a agentes ou órgãos representativos do setor, salvo atividades em entidades públicas de ensino e pesquisa; quarentena de 12 meses.	Mandato de 4 anos, não coincidentes, permitida uma única recondução; proibição de vínculo a agentes ou órgãos representativos do setor, salvo atividades em entidades públicas de ensino e pesquisa; quarentena de 12 meses.
Receitas	OGU; taxas de fiscalização, multas; outras.	Fistel; OGU; FUST; multas; outras	OGU; taxas de fiscalização; multas; outras	OGU; taxas de fiscalização sanitária; multas; outras.	OGU; taxas de Saúde Suplementar; multas; outras.	OGU; taxas de cobrança p/uso da água; multas; outras.	OGU, Contribuições ao CONDECINE e outras.	OGU; taxas de outorgas e fiscalização, de arrendamentos multas; outras.	OGU; taxas de outorgas e fiscalização, de arrendamentos multas; outras.

**Fonte:** Elaboração própria.

Todas as considerações até aqui expendidas foram encaminhadas para o tema chave desta dissertação – a ANATEL que será o enfoque dos capítulos subseqüentes, onde se tentará tratar de sua história, objetivos, modelo e fundamentos de gestão, bem como de seus principais componentes organizacionais.

### **3. A REGULAÇÃO NO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES**

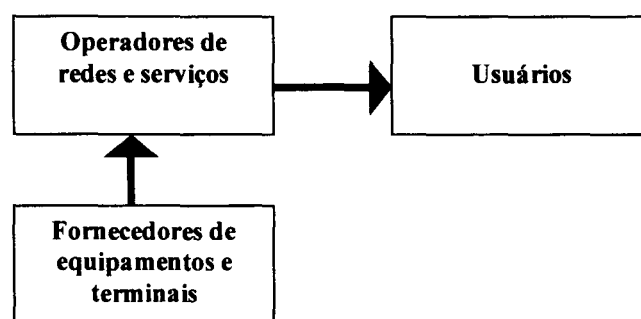
São dois os objetivos deste capítulo. Em primeiro lugar, apresenta-se uma breve descrição do processo de regulação do setor de telecomunicações, explicitando-se a sua evolução, tanto do ponto de vista tecnológico quanto institucional, o que impôs, em face da complexidade do novo contexto, uma mudança no papel dos diversos atores envolvidos. É enfatizado o caráter ambíguo, exercido pelo órgão responsável pela condução das atividades do setor – a Telecomunicações Brasileiras S.A - TELEBRÁS, que regulamentava e executava ao mesmo tempo. São consideradas as principais características do sistema anterior e do atual. Ganhos, oriundos da mudança do sistema são destacados, demonstrados pela comparação dos resultados existentes em 1972, ano anterior à privatização, com os alcançados no ano de 2001. Salientam-se, ainda, as mudanças institucionais necessárias à transformação do modelo anterior, caracterizado pela existência de monopólios estatais, para um modelo onde os atores são predominantemente privados, submetidos à regulamentação de uma agência independente – a ANATEL.

O segundo objetivo consiste na caracterização da ANATEL, sendo descritos o seu modelo de gestão, concebido para proporcionar à agência independência, imparcialidade e autonomia; os principais instrumentos de que dispõe a entidade, para atuar de maneira transparente e voltada para o interesse público; e o modelo organizacional adotado, no qual as decisões são tomadas por uma direção colegiada com salvaguardas, conferidas aos integrantes do seu órgão superior, o Conselho Diretor, para que possam agir com independência e sem subordinação hierárquica. A missão, objetivos, planos, clientes e principais macro processos completam a caracterização da agência.

### 3.1. TRAJETÓRIA E O ATUAL MODELO BRASILEIRO

O setor de telecomunicação caracterizou-se, até a década de 70, por uma relativa estabilidade dos seus vários componentes. Do ponto de vista tecnológico, havia predomínio de tecnologias eletromecânicas - base analógica; no plano econômico, caracterizava-se por um monoproduto - basicamente telefonia e, do ponto de vista institucional, na maioria dos países, o setor foi historicamente dominado por monopólios públicos ou privados. A relação entre os atores envolvidos era linear e simples, como se verifica na figura 2:

**Figura 2: Agentes do setor de telecomunicações na fase analógica**



**Fonte:** Wholes (1998)

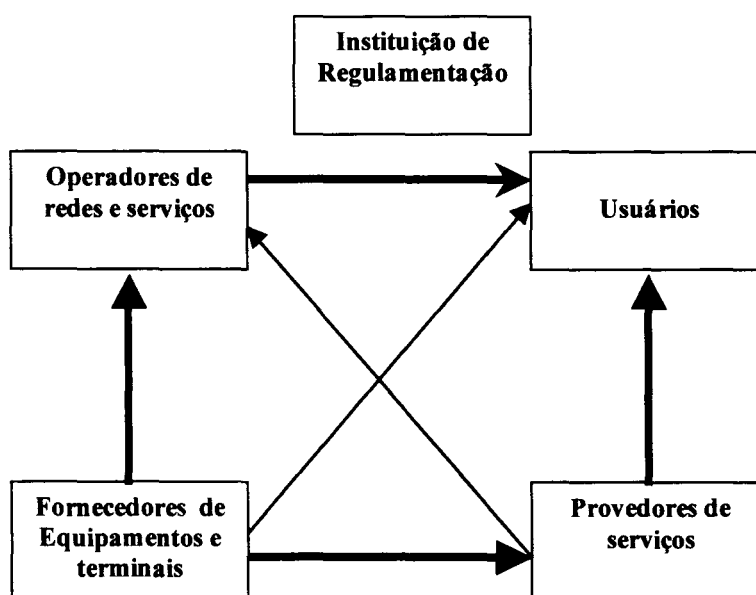
A intervenção do Estado foi, na maioria dos países, de fundamental importância para a construção da infraestrutura básica de telecomunicações e para a formação de uma indústria competitiva de produção de equipamentos. A atuação do Estado verificou-se, de acordo com Wholes (1998), por intermédio da regulamentação de tarifas, pelo controle da rentabilidade e das condições de entrada no setor, e pelo fomento das condições para universalização da rede, bem como pela sua atuação como produtor direto<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Exceto nos Estados Unidos.

A rapidez das mudanças tecnológicas, ocorridas na última década, tornando o cenário mais complexo, impôs um amplo e vigoroso movimento de reorganização do setor. Iniciado, a partir da privatização da *British Telecom* (Reino Unido) em 1984 e do desmembramento da *AT&T* nos EUA entre 1982 e 1994, e acompanhado por outros países da Europa Central, Ásia e América Latina, o processo de reorganização do setor tem seguido diversas orientações que incluem desde a flexibilização dos monopólios e das políticas de regulação até modelos de liberalização total dos mercados, privatização e desregulação.

Nessa nova fase, denominada por Wholes(1998) de digital, em função das novas características tecnológicas, novos agentes passaram a integrar o setor, tornando as relações, no seu âmbito, mais complexas. A figura 3 apresenta o novo contexto do setor, incluindo um ente regulador que, para o autor, é indispensável no sentido de “[...] *reordenar e integrar la expansión de la infraestructura de telecomunicaciones em los espacios nacionales(y regionales), garantizando ao mismo tiempo las condiciones de atraktividad necessárias para el desarrollo de iniciativas privadas*”(Wholes,1998,p305).

**Fig 3: Agentes do setor de telecomunicações na fase digital**

**Fonte:** Wholes (1998)

No Brasil, até o final da década de 1960, as atividades do setor foram desenvolvidas de forma fragmentada e restritas à outorga de autorização para exploração dos serviços, à definição de diretrizes e metas de ampliação e ao estabelecimento de tarifas. A Constituição de 1946 estabelecia como responsáveis pela garantia da prestação dos serviços, de forma direta ou através de outorga de concessões, a União, os estados e os municípios. Essa competência comum dos vários níveis de governo implicou na atomização das ações e na inexistência de coordenação, o que levou o país a uma situação precária que não correspondia às demandas oriundas de suas necessidades de modernização.

Nesse período, os serviços telefônicos eram fornecidos, basicamente, por empresas estrangeiras cuja principal representante era a Companhia Telefônica Brasileira - CTB, subsidiária da *Canadian Traction Light and Power Company*, que concentrava, em 1957, cerca de 70%<sup>40</sup> da quantidade de telefones existentes no Brasil, localizados principalmente nas capitais dos estados do Rio de Janeiro e São Paulo. Os serviços restantes eram prestados pela Companhia Telefônica Nacional-CT, filial da ITT, que

<sup>40</sup> Dado retirado Wholes (1998).

operava no Rio Grande do Sul, por subsidiárias da CTB, que operavam em Minas Gerais e Espírito Santo e por outras 900 concessionárias municipais.

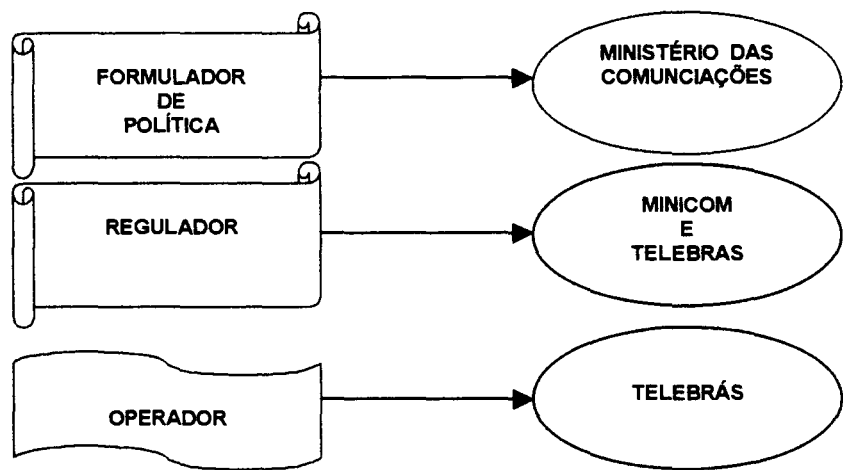
Esse modelo permaneceu até a aprovação do Código Brasileiro de Telecomunicações - CBT, em 1962, marco legal que lançou as bases da regulação no setor. Essa norma institucionalizou o Conselho Nacional de Telecomunicações - CONTEL, já existente, com atribuições de normalizar, fiscalizar e planejar as ações no setor; aprovou a criação de uma operadora estatal, a Empresa Brasileira de Telecomunicações - EMBRATEL<sup>41</sup>, para explorar diretamente os serviços de telecomunicações; e criou o Fundo Nacional de Telecomunicações - FISTEL, para custear as atividades da nova entidade. Adicionalmente à aprovação do CBT, houve um movimento de nacionalização das empresas estrangeiras, tendo sido a CT nacionalizada pelo governador Leonel Brizola, do Rio Grande do Sul. O governo do então estado da Guanabara e o próprio governo federal declararam intervenção na CTB.

A nova configuração organizacional do setor iria completar-se com a criação do Ministério das Comunicações - MINICOM, em 1967, para formular e coordenar as políticas do setor e de uma empresa holding, a TELEBRÁS, em 1972, com o objetivo de centralizar, planejar e coordenar as atividades de telecomunicações do país. A TELEBRÁS passou a controlar além da EMBRATEL as chamadas empresas - pólo (uma por estado), formadas pela aquisição das concessionárias preexistentes. O modelo organizacional vigente então é apresentado na fig 4, com especificação dos seus principais agentes:

---

<sup>41</sup> A EMBRATEL iniciou suas operações em 1965.

**Figura 4: Agentes do modelo vigente em 1972**



**Fonte:** Adaptado de Cesaroli (2002)

Nesse modelo a TELEBRÁS possuía o controle de suas subsidiárias e os serviços de telecomunicações eram explorados por concessão da União. O sistema era fortemente concentrado, ficando com a EMBRATEL e as seis maiores operadoras 74,3% da receita líquida do sistema, como se verifica na Tabela 1.



**Tabela 1: Participação das operadoras no sistema TELEBRÁS**

<b>EMPRESA</b>	<b>IRECEITAS OPERACIONAIS LIQUIDAS (MILHÕES DE REAIS DE 1996)</b>	<b>PERCENTAGEM DAS RECEITAS NO SISTEMA</b>	<b>PERCENTAGEM DO CAPITAL PERTENCENTE A TELEBRAS</b>
<b>EMBRATEL</b>	1938	14,9	98,7
<b>TELESP</b>	3675	28,3	76,9
<b>TELERJ</b>	1279	9,8	82,1
<b>TELEPAR</b>	709	5,5	75,5
<b>TELEMIG</b>	1092	8,4	84,0
<b>TELEBRASILIA</b>	389	3,0	84,6
<b>TEELBAHIA</b>	574	4,4	95,3
<b>OUTRAS (21 EMPRESAS)</b>	3345	25,7	-
<b>TOTAL</b>	13001	100	-

**Fonte:** TELEBRAS, informativo da Administração, apud Wholes(1998).

Os principais resultados alcançados pelo Sistema TELEBRAS, desde sua criação, em 1972, até 1998, podem ser observados na Tabela 2.

**Tabela 2: Sistema TELEBRAS**  
**Alguns resultados nos anos de 1972 e 1998**

Discriminação	Unidade	1972	1998
Telefones fixos	Milhões de acessos	1,4	22,1
Telefones móveis	Milhões de acessos	0	7,4
Telefones públicos	1000	10,3	600
Localidades atendidas	1000	2,5	24,0
Densidade	Acessos fixos/100 habitantes	8,6	13,5
	Acessos móveis/100 habitantes	0	4,5
	Telefones públicos/1000 habitantes	1,7	3,6

**Fonte:** Wholes (1998); ANATEL (2002).

A densidade de telefones fixos, em 1998, é considerada baixa se comparada à dos países desenvolvidos que, neste ano, possuíam mais de 40 telefones fixos/100 habitantes.

O modelo organizacional das telecomunicações no Brasil foi mantido pela Constituição de 1988 que, ao ratificar o monopólio estatal para o setor, indicava que sua modernização e reestruturação se realizariam nessa mesma configuração. Entretanto, a partir de 1995, o governo Fernando Henrique Cardoso enviou ao Congresso Nacional um conjunto de Emendas ao Capítulo da Ordem Econômica da Constituição (nºs 7, 8 e 9, todas de 1995) que permitiram a construção de um referencial legal para iniciar o processo de privatização das telecomunicações, energia elétrica, rodovias, ferrovias, portos e petróleo e a criação das agências reguladoras.

Após aprovação da EC nº 8, de 1995, que modificou o inciso XI, do art. 21 da CF, permitindo a ruptura do monopólio estatal no setor de telecomunicações, o Ministério das Comunicações definiu a estratégia de ação para o setor, que devia ocorrer em três etapas:

1. apertura inmediata del mercado de telefonía celular privada – Banda B – por intermedio de la Ley Mínima (1996-97);
2. elaboración y aprobación de Ley General de Telecomunicaciones (1997);
3. reorganización y privatización de TELEBRÁS, con la introducción de la competencia en la red básica (1998-1999) (MINICOM apud Wholes, 1998).

Naquele ano, o Ministério das Comunicações, além de definir as diretrizes para a reforma do setor, realizou projeções para o crescimento do mercado de telecomunicações no país e incluiu em seu programa de trabalho a elaboração do projeto da Lei Geral das Telecomunicações - LGT, a definição de questões relativas à interconexão, o modelo tarifário, a implantação de órgão regulador, a preparação da TELEBRAS para a concorrência (na fase de transição) e um cronograma para introdução da concorrência dos serviços e para a regulamentação.

As metas definidas pelo MINICOM para a ampliação da oferta de acessos aos serviços de telefonia constam do Programa de Recuperação e Ampliação do Sistema de Telecomunicações e do Sistema Postal – PASTE e estão apresentadas na Tabela 3.

**Tabela 3: Metas do PASTE para o setor de telefonia  
1999 - 2003 – Em R\$ milhões**

Segmentos do mercado	1999		2003	
	Telefonia fixa	Telefonia móvel	Telefonia fixa	Telefonia móvel
Famílias urbanas	15,7 (41%)*	6,2 (17%)	22,2 (55%)	10,2 (25%)
Famílias Rurais	1,8 (20%)	0,7 (8%)	3,2 (40%)	1,2 (15%)
Empresas e outras entidades	7,6 (37%)	2,7 (13%)	14,6 (50%)	5,8 (20%)
Total	24,7	9,6	40,0	17,2

Fonte: ANATEL (2000)

Com a quebra do monopólio, o Ministério das Comunicações enviou ao Congresso projeto de lei (PL nº 1287), aprovado em 1996, como a Lei nº 9.295, que ficou conhecida como “Lei Mínima”, cujo objetivo foi implementar medidas de regulamentação que viabilizassem a introdução do setor privado na telefonia celular, nos segmentos de transmissão por satélite, em serviços limitados e de valor agregado. O mercado foi dividido em 10 áreas de concessão para a telefonia móvel, 4 para telefonia fixa e 1 virtual para discagem de longa distância, conforme apresentado no Anexo A.

A disputa pelo atrativo mercado da telefonia celular implicou na formação de consórcios e novas sociedades que, de acordo com Wholes (1998), introduziu no setor novos atores, intensas articulações empresariais e grandes disputas e *lobbies* junto ao Congresso e ao Poder Executivo.

Após a edição da Lei Mínima, já na fase de preparação para a abertura da telefonia celular privada, o governo enviou ao Congresso projeto da Lei Geral de Telecomunicações – LGT, sancionada como Lei nº 9.472, de 1997. A LGT “*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 nº 8, de 1995*".(Brasil, 1997). A Lei define, com clareza, as premissas, objetivos e diretrizes que o governo pretendia imprimir ao setor e é composta de quatro capítulos (livros):

Livro I – Dos princípios fundamentais;

Livro II – Do órgão regulador e das políticas setoriais;

Livro III – Da organização dos serviços de telecomunicações; e

Livro IV – Da reestruturação e da desestatização das empresas federais de telecomunicações.

Dentre os aspectos inovadores da LGT, Wholes (1998) ressalta:

- a mudança da classificação dos serviços, integrantes do CGT de 1962, para uma nova classificação, de acordo com os critérios de **extensão e regime de exploração** definindo-os quanto à extensão em **serviços de interesse coletivo e serviços de interesse restrito** e quanto ao regime de exploração, em **público e privado**, devendo os serviços de interesse coletivo ser executados em regime público;
- a definição de que em uma mesma região ou localidade, uma mesma modalidade de serviço pode ser prestada em um só regime ou simultaneamente, desde que esteja previsto no Plano Geral de Outorga – PGO e que essa situação não inviabilize ou torne mais onerosa para a sociedade a prestação em regime público;
- a obrigatoriedade de universalização (acesso de qualquer pessoa ou instituição pública aos serviços de telecomunicações, independente de localização ou situação econômica) e continuidade dos serviços atribuídos às

prestadoras de serviço no regime público, o que deverá ser detalhado em metas; e

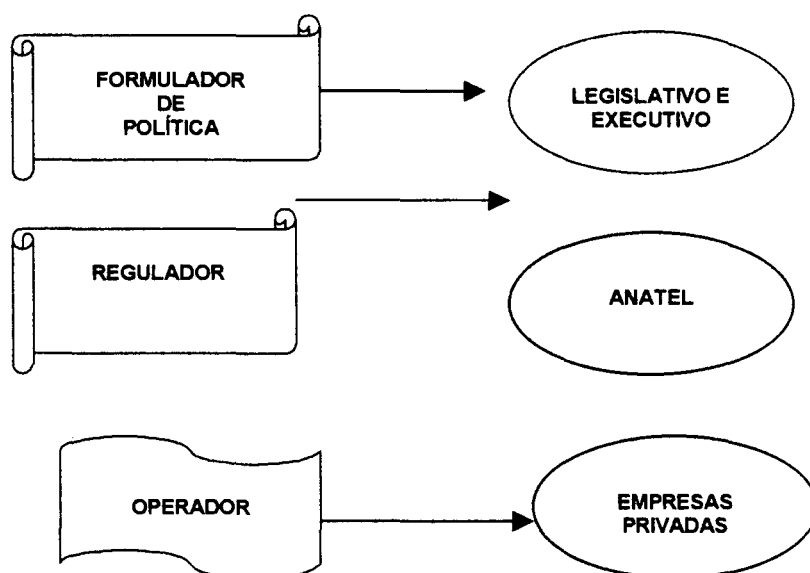
- a indicação de mecanismos para o financiamento dessa universalização, como o Orçamento do Estado, criação de Fundo de Universalização, subsídios cruzados entre modalidades de serviços e segmentos de usuários e pagamento adicional de taxa de interconexão.

A Lei relaciona, também, as empresas federais de telecomunicações, a serem privatizadas, que se encontram listadas no Anexo B, e define a obrigatoriedade do ente regulador de elaborar o Plano Geral de Metas de Universalização - PGMU, o Plano Geral de Outorgas – PGO e o Plano de Metas de Qualidade, instrumentos fundamentais para o alcance dos objetivos do sistema no novo modelo.

Além desses atos normativos foram tomadas algumas decisões que orientaram as mudanças no setor, como a decisão de reestruturação da TELEBRÁS, através do agrupamento das 27 operadoras em três *holdings* separadas (Telemar, Telesp e a Brasil Telecom) e a divisão da telefonia móvel em nove operadoras da banda A regionais competindo com concessionárias da banda B e do estabelecimento da Embratel como operadora de longa distância.

Outras decisões importantes foram a definição de, apenas, iniciar-se o processo de privatização das empresas do sistema TELEBRAS, após criação do ente regulador; a concessão de um período de monopólio, às empresas depois de vendidas, para que se consolidem no mercado; e a remoção das restrições regionais, após o cumprimento das metas de expansão.

Nesse novo modelo (Figura 5), bem mais complexo do que o anterior (figura 4), o papel do órgão regulador será decisivo, especialmente quando os novos atores, operadoras exclusivamente privadas, estiverem atuando sem nenhuma restrição regional de serviços.

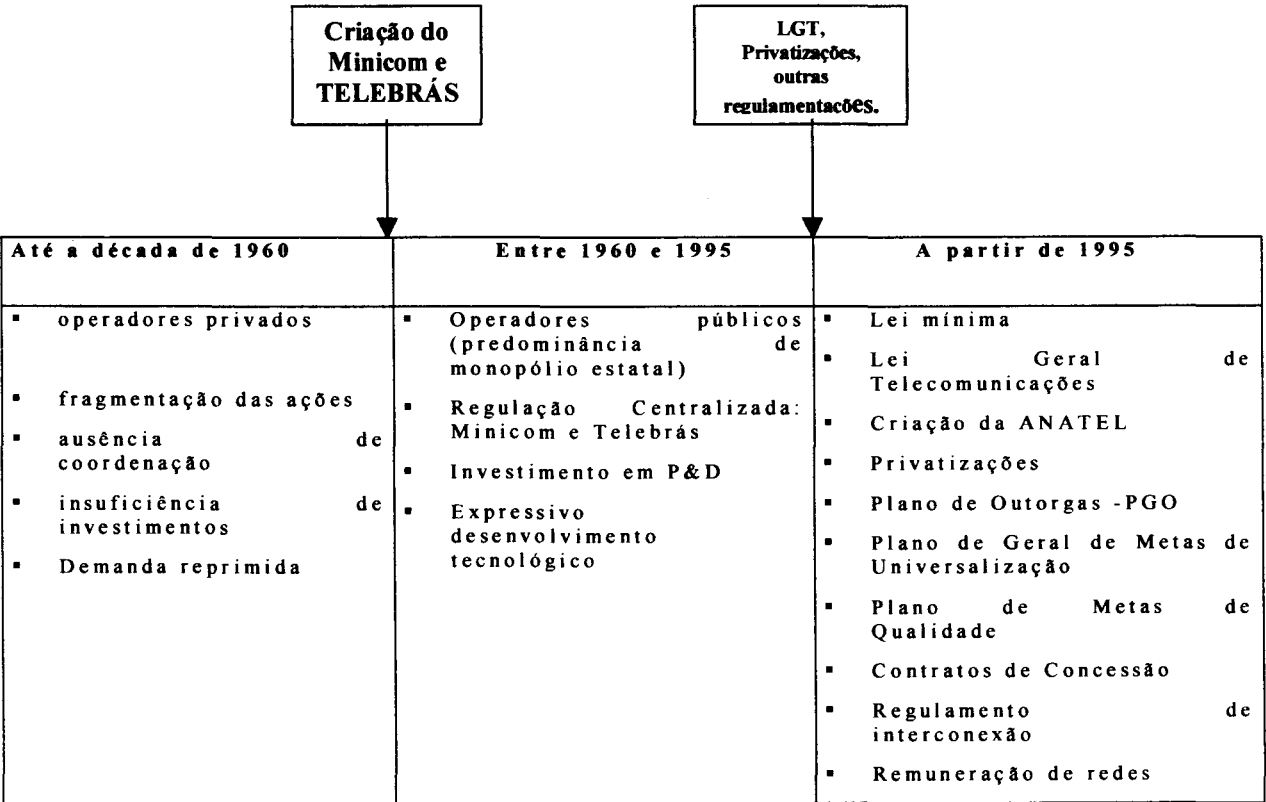
**Figura 5: Agentes do novo modelo**

**Fonte: Adaptado de Cesaroli (2002)**

Os objetivos de introduzir maior competição no setor e, ao mesmo tempo, garantir os serviços básicos (telefonia local) com preços acessíveis (universalização) são desafios de difícil compatibilização. É fato que as operadoras privadas tem uma tendência a abandonar os serviços básicos e concentrar esforços nos serviços de maior rentabilidade, portanto, se não houver uma ação proativa do órgão regulador, não restrita apenas à fiscalização e aplicação de sanções, ele pode tornar-se refém das informações assimétricas das prestadoras de serviços, tendo uma atuação reativa de pouca ou nenhuma eficácia.

A figura 6, adaptada de Fisher (1998), resume a trajetória das telecomunicações no Brasil:

Figura 6:Trajetória das telecomunicações



Fonte: Adaptado de Fisher (1998)

Alguns resultados apresentados na Tabela 4 demonstram a evolução do setor, desde a fase de transição do modelo anterior, em 1998, até o ano 2001, com o novo modelo em funcionamento.



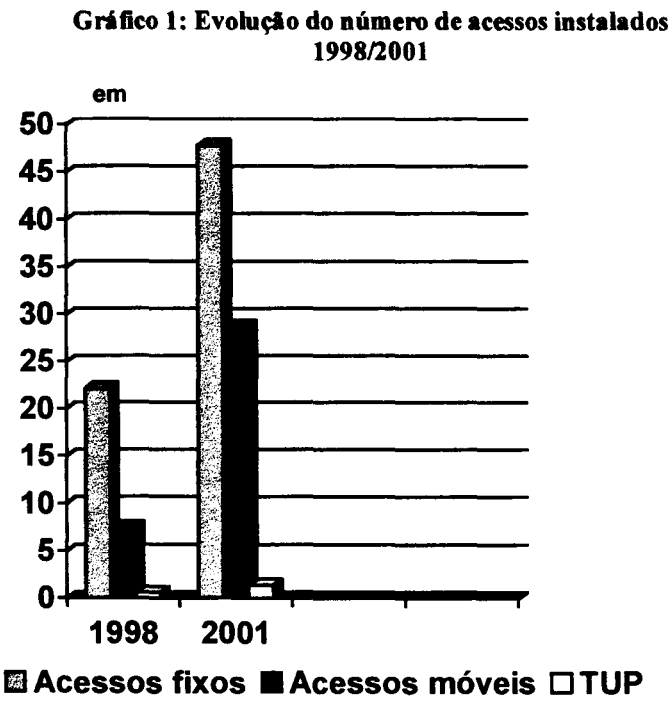
**Tabela 4: Alguns resultados do setor de telecomunicações**  
**Em 1998 e 2001**

Discriminação	Unidade	1998	2001
Telefones fixos	Milhões de acessos instalados	22,1	47,8
Telefones móveis	Milhões de acessos	7,4	28,7
Telefones públicos	Milhões	0,6	1,4
Densidade	Acessos fixos/ 100 habitantes	13,6	28,2
	Acessos móvel/ 100 habitantes	4,5	17
	Telefones públicos/1000 habitantes	3,6	8,0

Fonte: ANATEL (2002)

Está prevista, para os anos de 2003 e 2005, a implementação de um quantitativo de 49,6 e 58,0 acessos instalados. Como se verifica, a previsão para ao ano de 2003 supera o quantitativo estimado inicialmente no PASTE que era de 40,0 milhões de acessos instalados. A densidade telefônica também cresceu passando de 13,6 em 1998 para 28,2 em 2001, número ainda inferior à densidade dos países desenvolvidos que é, como já observado, de 40 acessos por 100 habitantes.

A evolução da quantidade de acessos (fixos e móveis) de telefones públicos –TUPs instalados no Brasil e é apresentada no Gráfico 1.



De acordo com Cesaroli (2002), os principais desafios futuros para o setor são: o equacionamento da demanda e oferta de serviços (o que requer um grande esforço relativo à questão da universalização); a questão da convergência entre prestadores e entre serviços; a implementação da TV digital; e a renovação das concessões e a questão da interconexão.

Segundo Pires (apud Melo, 1999), uma das características importantes das reformas no setor de telecomunicações no Brasil consiste na adoção dos incentivos à entrada de novos operadores no setor (assimetrias regulatórias pró-entrantes). Trata-se de reduzir o poder de mercado dos primeiros vencedores dos leilões das estatais. A ANATEL definiu seis estratégias com características de assimetrias regulatórias: o regime de exploração dos serviços; a área de atuação; critérios para expansão de atividades; estrutura de incentivos para a universalização dos serviços; possibilidade de diversificação; e uso de novas tecnologias.

Está prevista, também, como estratégia regulatória no sentido de assegurar novos agentes nos mercados, a prática temporária do *cream skinning* (autorização para novas

empresas atuarem nos segmentos mais rentáveis, obrigando os incumbentes à prática de subsídios cruzados).

Outra estratégia regulatória utilizada foi a adoção do modelo britânico dos anos 1980's (RPI-X) como forma de regular através de preços (*price cap*), em substituição ao tradicional estabelecimento de preços pelos custos. O modelo consiste na fixação de um preço teto (*price cap*) para as concessionárias de serviços no regime público de modo a impor às concorrentes prestadoras no regime privado a adoção de tarifas iguais ou menores à praticada, como forma de atrair clientes para suas próprias carteiras. A definição de regular a concorrência, através da fixação de um teto tarifário, incentiva a oferta de melhores serviços a preços competitivos.

**3.2. CARACTERIZAÇÃO DA AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES – ANATEL**

A criação da Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL fundamenta-se no disposto pela Emenda Constitucional nº 8, de 15 de agosto de 1995, que alterou o inciso XI e a alínea “a” do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal, dando-lhes a seguinte redação:

Art. 21. Compete à União:

.....

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

XII – explorar, direta ou mediante autorização, concessão ou permissão:

a) os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens;

.....

A partir da promulgação dessa Emenda, a agência foi criada pela chamada LGT - Lei Geral das Telecomunicações - Lei nº 9472, de 6 de julho de 1997, e sua implantação se deu pelo Decreto nº 2.338 de 7 de outubro de 1997, como entidade integrante da Administração Pública Federal indireta, submetida ao regime de autarquia especial, vinculada ao Ministério das Comunicações, com funções de órgão regulador das telecomunicações.

Instalada em 5 de novembro de 1997, a ANATEL foi criada para viabilizar o modelo concebido para reestruturação e modernização das telecomunicações no Brasil, tendo como missão:

Promover o desenvolvimento das telecomunicações do País de modo a dotá-lo de uma moderna e eficiente infra-estrutura de telecomunicações, capaz de oferecer à sociedade serviços adequados, diversificados e a preços justos, em todo o território nacional (ANATEL, 2002).

A LGT estabelece como competência da ANATEL [...] *“adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, [...]”* e especificamente:

- Implementar as políticas para o setor;
- Regulamentar e fiscalizar os serviços e redes;
- Outorgar concessão de serviços no regime público e expedir autorização de serviços no regime privado;
- Administrar o espectro de radiofrequência e uso de órbitas;
- Fixar, acompanhar e controlar tarifas no regime público;
- Decidir administrativamente em última instância;
- Controlar, prevenir e reprimir infrações à ordem econômica, relativamente às telecomunicações;
- Arrecadar e aplicar suas receitas, gerir seu orçamento, bens, contratos e pessoal.

Além dessas competências a ANATEL possui delegação executiva para decidir quanto à administração de seus contratos, sobre a gestão dos seus recursos humanos, sobre o orçamento e para executar outras práticas necessárias ao seu funcionamento, obedecida a legislação pertinente.

### **3.2.1. Modelo e fundamentos de gestão**

Segundo a LGT, a ANATEL deve atuar com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade, tendo para isso independência administrativa, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes e autonomia financeira. A autonomia financeira é prevista, especialmente, por meio do gerenciamento dos recursos oriundos do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações - FISTEL, principal fonte de receitas da agência. As decisões tomadas pela ANATEL não podem sofrer contestações no âmbito do Executivo, mas apenas no do Poder Judiciário.

O órgão superior da agência é o Conselho Diretor-CD, composto por cinco conselheiros nomeados pelo Presidente da República, após aprovação do Senado Federal. O mandato dos membros do Conselho Diretor é de cinco anos, não coincidentes, vedada a recondução. O Presidente do Conselho é nomeado dentre os seus membros e exerce a função de presidente da agência. Os Conselheiros somente perderão seus mandatos em caso de renúncia, condenação judicial transitada em julgado ou por processo administrativo. Aos conselheiros é vedada qualquer atividade profissional, sindical ou político-partidária, salvo a de professor universitário. Ao final do mandato cumprem “quarentena” pelo período de 12 meses, durante os quais não podem exercer nenhuma atividade que envolva a representação de interesses junto à agência.

Um dos critérios predominantes para a escolha dos componentes do Conselho Diretor é a capacidade técnica, buscando-se conduzir à função de conselheiro, profissionais com profundo conhecimento do setor de telecomunicações e, ao mesmo tempo, que não possuam interesses diretos ou indiretos, em empresas ligadas ao setor.

As sessões do Conselho Diretor são registradas em atas e, caso não haja algum fator impeditivo, ficam disponíveis ao público na Biblioteca da Agência, sendo abertas aos interessados, quando se destinarem a resolver pendências entre agentes econômicos e entre estes e os usuários.

O Conselho Consultivo é composto por 12 membros, distribuídos eqüitativamente, entre representantes do Poder Executivo, do Senado e da Câmara Federal, das entidades prestadoras de serviços, dos usuários e da sociedade em geral. Suas competências consistem em opinar sobre os Planos Geral de Outorgas e de Metas para Universalização dos Serviços Prestados em regime público, requerer informações e formular proposições sobre ações do Conselho Diretor. O modelo objetiva a inclusão de grupos de interesse e de representantes da área pública para atuarem como mecanismo de controle sobre falhas de regulação.

Os membros do Conselho Consultivo, cuja qualificação deve ser compatível com as matérias afetas à ANATEL, não são remunerados e têm mandato de 3 anos, sendo vedada a recondução. Anualmente, o Conselho é renovado em um terço.

O Conselho Consultivo reúne-se, ordinariamente, uma vez por ano, durante o mês de abril. Nessa reunião, o Conselho elege seu Presidente e Vice-Presidente, bem como aprecia os Relatórios Anuais do Conselho Diretor. Extraordinariamente, reúne-se por convocação de seu Presidente ou de um terço de seus membros, para apreciação de assuntos de sua competência, ou, ainda, por convocação do Presidente do Conselho Diretor.

A Agência possui, além dos seus órgãos superiores (Conselho Diretor e Conselho Consultivo), a seguinte estrutura organizacional:

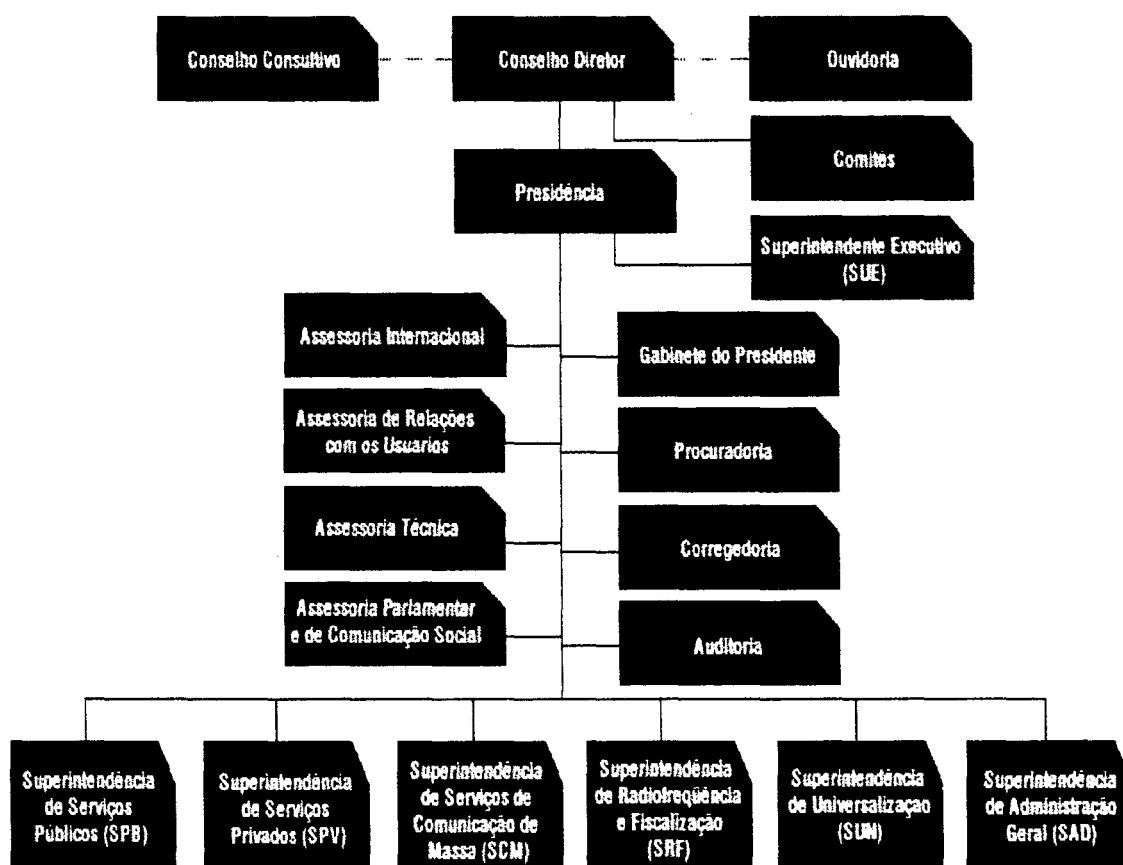
- I – Presidência;
- II – Superintendência de Serviços Públicos;
- III - Superintendência de Serviços Privados;
- IV - Superintendência de Serviços de Comunicação de Massa;
- V - Superintendência Radiofrequência Fiscalização;

VI – Superintendência de Universalização; e

VII - Superintendência de Administração Geral.

O organograma da agência é o constante da fig. 7:

**Fig.7 : Organograma da  
ANATEL**



**Fonte:** [www.ANATEL.gov.br](http://www.ANATEL.gov.br)

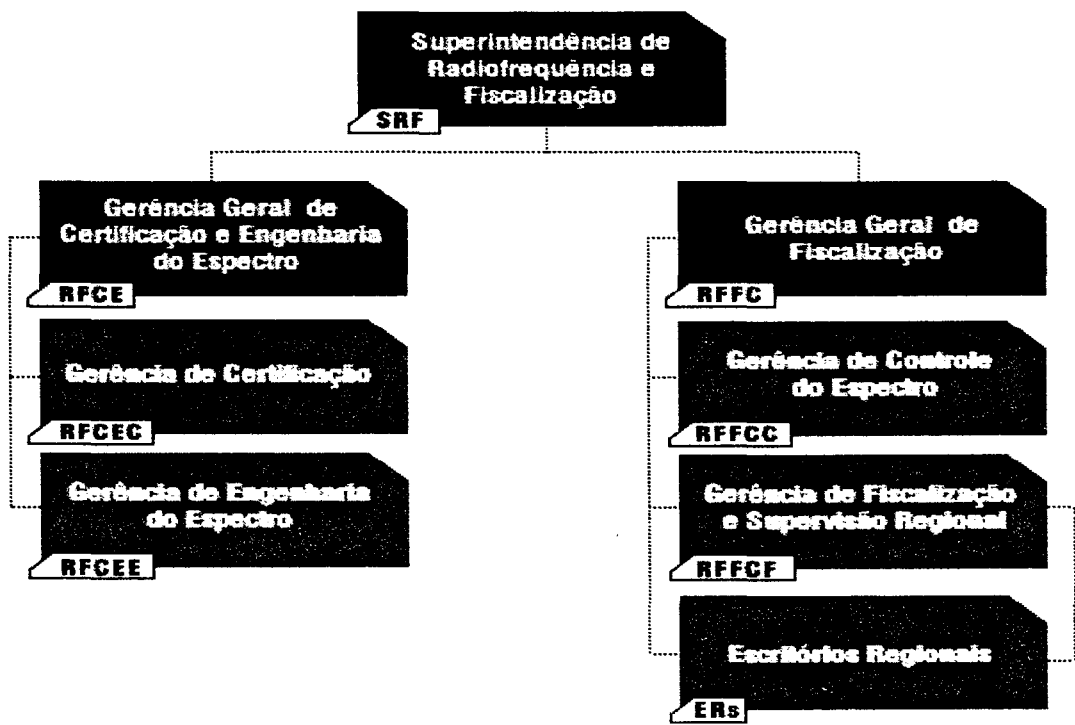
A Presidência compreende a Procuradoria, a Corregedoria, as Assessorias Internacional, Parlamentar, de Comunicação Social, Técnica e de Relações com os Usuários e a Auditoria. É facultada ao Conselho Diretor a instituição de Comitês para realização de estudos e formulação de proposições de acordo com a necessidade.

A Agência possui também um Ouvidor independente, sem subordinação hierárquica ao Conselho Diretor, nomeado pelo Presidente da República para um mandato de dois anos,

admitida uma recondução. Cabe ao Ouvidor produzir apreciações críticas à atuação da Agência, encaminhando-as às autoridades competentes.

As Superintendências exercem as atribuições fixadas no Regimento Interno da Agência. Os escritórios regionais, em número de 27, são subordinados à Superintendência de Fiscalização e Radiofrequência, conforme figura 8.

**Fig. 8: Estrutura organizacional da Superintendência de Radiofrequência e Fiscalização**



**Fonte:** [www.ANATEL.gov.br](http://www.ANATEL.gov.br)

A Procuradoria-Geral da Agência vincula-se à Advocacia-Geral da União para fins de orientação normativa e supervisão técnica.

A Corregedoria da Agência fiscaliza as atividades e realiza correções nos órgãos e unidades subordinados, aprecia representações relativas a atuação de servidores, coordena os seus estágios confirmatórios e instaura sindicâncias e processos administrativos disciplinares dos servidores. Suas decisões são submetidas ao Presidente do Conselho Diretor.



A agência tem como postulado ético:

atuar com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade no relacionamento com a sociedade.(Anatel, 2002)

Seus objetivos essenciais são:

- promover a universalização, a fim de possibilitar o acesso de todos os cidadãos e de instituições de interesse público aos serviços de telecomunicações, independentemente de localização e condição socioeconômica;
- implantar a competição entre empresas operadoras, com vistas à diversificação e ampliação da oferta dos serviços de telecomunicações para os usuários;
- estimular no âmbito das operadoras, com base nos preceitos contratuais, técnicos, regulamentares e legais, a busca permanente da qualidade na prestação dos serviços de telecomunicações à sociedade;
- conduzir a gestão organizacional da Agência segundo os princípios da qualidade e em torno dos valores que conformam a missão, objetivos e postulado ético, de modo a:
  - transmitir a seus servidores tais valores, facultando-lhes, ao mesmo tempo, oportunidades de treinamento e aprimoramento profissional;
  - sustentar permanente empenho pela melhoria nos sistemas estruturais e nos procedimentos operacionais;
  - incentivar a descentralização de poderes, a redução de custos operacionais e a dinamização de suas atividades;
- estimular, entre os servidores, a busca constante da qualidade na elaboração de produtos e na prestação de serviços à sociedade. (ANATEL, 2002)

A composição do seu quadro funcional prevê a inclusão de servidores próprios (ocupantes de empregos públicos ou cargo efetivo), servidores cedidos de outros órgãos da administração direta ou, ainda, contratados para prestação de serviços temporários.

A estrutura de pessoal estabelecida em Lei <sup>42</sup> compreende um total de 1.496 empregos públicos, sendo 1410 de nível superior (598 de Regulador e 207 de Analista de Suporte à Regulação) e 621 de nível médio (385 de Técnico em Regulação e 236 de Técnico de Suporte à Regulação) e 70 cargos efetivos de nível superior de Procurador.

---

<sup>42</sup> Lei nº 9986, de 2000.

Os cargos de direção da agência totalizam 513, sendo 5 Cargos Comissionados de Direção – CD, 82 de Gerencia Executiva – CGE, 61 de Assessoria – CA, 26 de Assistência – CAS e 339 Cargos Comissionados Técnicos – CCT. A existência de ADIN, relativa ao emprego público, em tramitação no STF não permitiu, até o momento, que a Agência formasse seu quadro próprio, uma vez que está impedida, de realizar concurso para preencher os empregos especializados.

A entidade funciona com técnicos remanescentes da extinta TELEBRÁS, técnicos contratados por tempo determinado e por servidores cedidos de órgãos e entidades da Administração Pública. A força de trabalho da ANATEL, em dezembro de 2001, por cargo e nível de escolaridade, consta da tabela 5.

**Tabela 5:Força de trabalho da Anatel, por origem e escolaridade**  
**Dez de 2001**

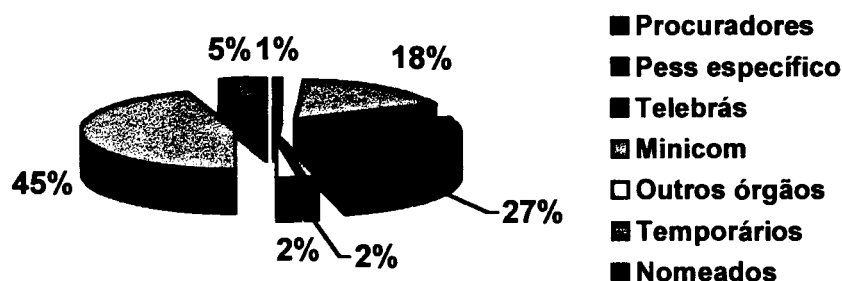
Origem	Total		Total Geral
	Nível superior	Nível médio	
Procuradores	12	0	12
Quadro de Pessoal Especifico	36	190	226
Requisitados da Telebrás	201	150	351
Requisitados do Minicom	3	23	21
Requisitados dr outros órgãos	23	10	31
Contrato temporário	324	143	577
Nomeados	46	17	63
Total	701	580	1261

Fonte: Relatórios gerencial da ANATEL, 2002

Como se verifica, 31% da força de trabalho da entidade é constituída de pessoal requisitado; 45% de pessoal temporário, sendo os 24% restantes constituídos de procuradores, redistribuídos de outros órgãos (quadro especifico) e nomeados.

A distribuição da força de trabalho da agência está demonstrada no gráfico 2, de acordo com a origem :

**Gráfico 2 :Distribuição da Força de trabalho da ANATEL, por origem**



**Fonte: ANATEL**

Deste total, 56% dos colaboradores estão lotados na atividade de fiscalização e 21% na área de regulação, estando os demais alocados nas atividades de apoio.

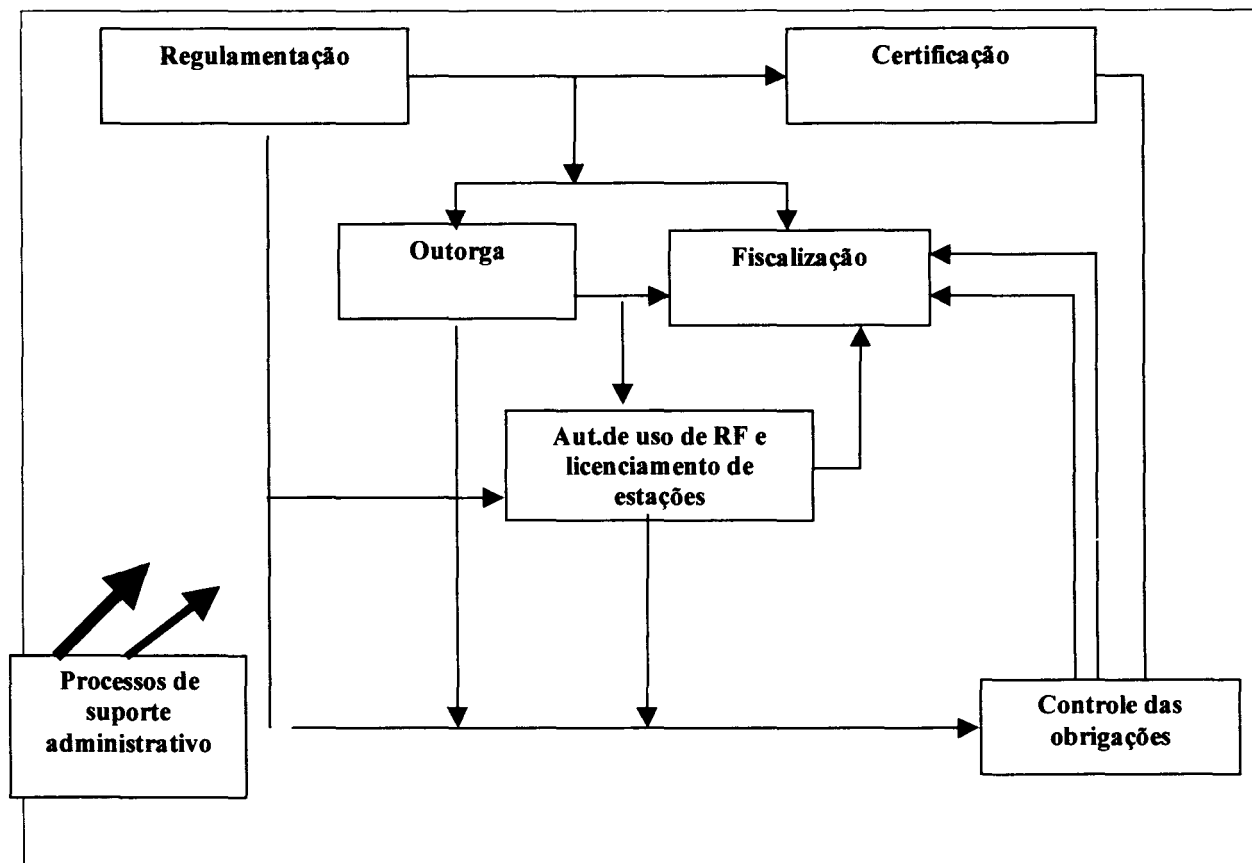
A agência implantou o Sistema de Gestão da Qualidade da ANATEL – SQA, com o objetivo de estabelecer, desenvolver, documentar e implementar, de forma padronizada, as práticas, de trabalho da entidade. A ANATEL é a única agência reguladora brasileira com certificado NBR ISO 9001:94, expedido pelo INMETRO e pelo RvA holandês, para todo o seu sistema de gestão.

Em junho de 2000, foram identificados seis processos finalísticos que compõem o escopo do sistema de qualidade :

1. regulamentação dos serviços de telecomunicações;
2. certificação e homologação de produtos de telecomunicações;
3. outorga de serviços de telecomunicações;
4. autorização de uso de radiofrequências e licenciamento de estações;fiscalização dos serviços de telecomunicações e
5. controle das obrigações das prestadora de serviços de telecomunicações.

Os macro processos da ANATEL estão apresentados na da fig.9:

**Fig. 9:Macro processos da ANATEL**



**Fonte SQA: visão geral ANATEL, 2002**

O SQA encontra-se concluído, segundo relatório da ANATEL tendo sido muitas as melhorias decorrentes de sua implantação. Encontra-se, atualmente, na fase de manutenção e melhoria do mesmo.

Os principais clientes da ANATEL são:

- os governos federal, estaduais e municipais;
- as empresas reguladas;
- o Ministério das Comunicações; e

- os usuários dos serviços de telecomunicações, incluindo telefonia fixa, telefonia móvel, radiofrequência, televisão a cabo, redes de telecomunicações.

A **consulta** e a **audiência públicas** são instrumentos utilizados pela Agência, para obter a participação da sociedade. A **consulta** permite que as normas elaboradas pela Agência sejam, a priori, submetidas aos cidadãos (com prazo não inferior a dez dias), para que esses possam propor modificações ou sugestões. A **audiência** destina-se a debater matéria de interesse geral, para subsidiar as decisões do Conselho Diretor.

As receitas da agência são oriundas principalmente do Orçamento Geral da União (OGU), dos recursos do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (FISTEL) e do Fundo Especial de Universalização – FUST.

O orçamento da Agência para o ano de 2001 estimou as receitas R\$ 8,9 bilhões e despesas em R\$1,5 bilhão, tendo sido arrecadados, neste mesmo ano, apenas R\$4,7 bilhões, valor bastante inferior ao previsto na Lei de Orçamento Anual-LOA.

As receitas arrecadadas pela ANATEL e as despesas realizadas, durante o ano de 2001, estão apresentadas nas tabelas 6 e 7, a seguir:

**Tabela 6: ANATEL**  
**Receitas Arrecadadas, por fonte - 2001**

Fonte	Valor Arrecadado R\$ milhões	%
Concessões	3. 654,8	77
Taxas de Fiscalização	616,9	13
Diretamente arrecadados	0,9	0
Aplicações financeiras	157,71	3
Contribuição para o FUST	345,2	7
Total	4.775,5	100

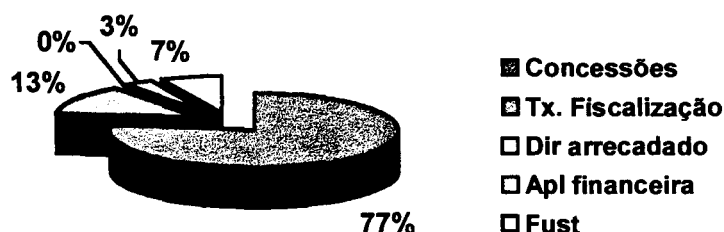
**Fonte:** ANATEL 2002

**Tabela 7:ANATEL**  
**Despesas realizadas, por grupo - 2001**

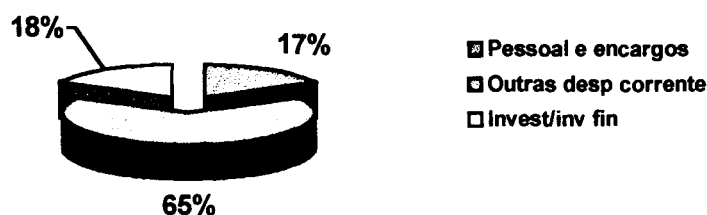
Grupo de Despesa	Valor realizado R\$ milhões	
Pessoal e encargos	39,3	8,65
Outras despesas correntes	146,2	32,20
Investimentos/inversões financeiras	39,5	9,60
Total	225,0	100,00

**Fonte:** ANATEL 2002

O Gráfico 3 apresenta a composição das receitas arrecadadas pela ANATEL, sendo que 90 % são oriundas de concessões e fiscalização (77% de concessões e 13% de taxa de fiscalização), 7 %do FUST e o restante de aplicações financeiras e diretamente arrecadadas com multas.

**Gráfico 3: Composição das receitas arrecadadas, por fontes****2001****Fonte: ANATEL(2002)**

As despesas realizadas pela ANATEL, por tipo de despesa são apresentadas no gráfico 4.

**Gráfico 4: Despesas da ANATEL, por categoria - 2001****Fonte: ANATEL(2002)**

Como se verifica do gráfico 4, a maior parcela das despesas da agência (65%) concentra-se em outras despesas correntes. A reduzida participação da rubrica Pessoal e encargos deve-se ao fato de, até o momento, a agência não ter realizado concurso para compor o seu quadro efetivo de pessoal.

Durante o exercício de 2001, a Agência sofreu quatro contingenciamentos, tendo sido as suas dotações orçamentárias, reduzidas de R\$ 1,5 bilhão previsto, para R\$ 225,1 milhões.



A Agência é submetida às normas gerais de licitação e contratos (Lei nº 8.666, de 1991), apenas, para a realização de obras e serviços de engenharia, podendo definir procedimentos próprios de contratação, nas modalidades de consulta e pregão.

A prestação de contas da Agência, após aprovação do Conselho Diretor, é submetida ao Ministro de Estado das Comunicações, para envio ao Tribunal de Contas da União.

### **3.2.2 Os planos para o setor**

A LGT estabeleceu a obrigatoriedade da implementação de três planos para o setor: O Plano Geral de Outorgas – PGO, aprovado pelo Decreto nº 2534, de 2 de abril de 1998; o Plano Geral de Metas de Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado - STFC, aprovado pelo Decreto nº 2.592, de 15 de maio de 1998; e o Plano de Metas de Qualidade para o serviço telefônico fixo comutado, aprovado pela Resolução nº 30, de 29 de junho de 1999.

O PGO divide o território nacional em quatro regiões geográficas, nas quais deverão atuar as empresas prestadoras de serviços (Anexo C); as modalidades do Serviço Telefônico Fixo Comutado - STFC, classificando-as em local, longa distancia nacional e longa distancia internacional; define os direitos das prestadoras dos STFC e regulamenta as formas de concessão, contrato e prestação desse serviço.

O Decreto de aprovação do Plano Geral de Metas de Universalização do STFC conceitua, no seu art. 1º, Universalização como:

o direito de acesso de toda pessoa ou instituição, independentemente de sua localização e condição socioeconômica, a STFC destinado ao uso do público em geral, prestado no regime público,[...]bem como a utilização desse serviço de telecomunicações em serviços essenciais de interesse público[...] e mediante o pagamento de tarifas estabelecidas na regulamentação específica.(Brasil, 1998).

Nesse Plano, são estabelecidas as metas de universalização do STFC (Anexo D), a serem cumpridas pelas concessionárias do serviço, fixando os prazos para seu atendimento; especificam-se as condições de instalação de telefones de uso público; e define-se a densidade desejada de TUP/1000 habitantes e à qual concessionária cabe as responsabilidades.

O terceiro plano define as metas de qualidade a serem cumpridas pelas prestadoras do STFC, classificando-as quanto a: a) qualidade dos serviços; b) atendimento às solicitações de reparo; c) atendimento às solicitações de mudança de endereço; d) atendimento por telefone ao usuário; e) qualidade para telefone de uso público; f) informação do código de acesso do usuário; g) atendimento a correspondência do usuário; atendimento pessoal do usuário; h) emissão de contas; e i) modernização da rede.

O aprendizado da ANATEL, na montagem do aparelho regulatório brasileiro, é considerado como uma variável que favoreceu as privatizações das empresas do Sistema Telebrás, tendo a licitação para concessões da Banda B da telefonia celular, atraído operadores internacionais. O elenco de ações de natureza regulatória orientada à competitividade no setor incluem proibições de concentração de concessões; limite por cinco anos de fusões; e proibição de ampliação do escopo de atuação e de integração vertical de serviços locais e de longa distância.

Nesse momento algumas dessas ações regulatórias estão sendo bastante questionadas pelas empresas que operam no setor, especialmente as relacionadas com a

restrição por área e à telefonia de longa distancia. De acordo com Dário Dal Piaz, vice-presidente do Yankee Group para a América Latina:

As regras da ANATEL foram estabelecidas há sete anos. É utopia imaginar que ainda estariam em sintonia com a realidade.[...] A agência precisa colocar a mão no pulso do mercado e acompanhá-lo dia-a-dia.(Jornal Valor, 17, 18, 19, de maio de 2002)

O debate atual, bastante acirrado, trouxe inclusive problemas de ordem interna ao Poder Executivo, tendo, as disputas e diferenças de visão entre a ANATEL e o Banco Central, sido objeto de matérias na imprensa escrita e falada.

Depois da apresentação da ANATEL, em seus aspectos históricos, na sua caracterização e no seu modelo de gestão, entra-se, agora, na fase de julgamento da mesma sob o enfoque da efetividade de suas competências para o desempenho da sua missão.

#### **4. ANÁLISE MULTICRITÉRIO DAS COMPETÊNCIAS DA ANATEL PARA MEDIR O ALCANCE DA SUA MISSÃO**

Neste capítulo, são apresentados os resultados parciais do estudo, obtidos por intermédio da análise documental dos principais atos de referência da ANATEL, bem como pela verificação da hipótese de trabalho, por intermédio de duas matrizes multicritério. Para tanto se procurou, em primeiro lugar, identificar na literatura sobre a matéria alguns atributos/critérios que possibilitem aferir a efetividade da atuação das agências reguladoras, para em seguida, selecionar dentre estes os considerados mais representativos.

Assume-se que esses atributos possibilitam uma aferição adequada, em face da ênfase com que autores como Conforto(1998), Majone (1996) e órgãos como o Conselho de Reforma do Estado(1997) e o Banco Mundial(1995) os mencionam como necessários à efetiva atuação das agências independentes.

Após a identificação desses atributos, cinco são incorporados a uma matriz multicritério, construída especificamente para servir de instrumento balizador da análise. A matriz construída para este estudo tem como referencial teórico o método “Goeller Scorecard”, considerado adequado para o caso.

No capítulo se realiza, também, a análise da efetividade das competências legais definidas para a ANATEL. O processo analítico se faz após consolidação e incorporação das competências à Matriz Multicritério.

Em segundo lugar, é realizada a análise da efetividade das competências legais da ANATEL, com vistas ao alcance da sua missão. Neste sentido, procura-se verificar o grau de aderência dos elementos da missão às competências fixadas legalmente, para demonstrar a relação existente entre esses componentes organizacionais, o que possibilita demonstrar o impacto do grau de efetividade das competências para a exeqüibilidade da missão da entidade. Concluído o processo analítico, são enumerados os principais obstáculos à efetividade das competências da ANATEL, que causarão impactos no cumprimento da missão da entidade.

#### 4.1. AS MATRIZES MULTICRITÉRIO

O processo analítico das competências da ANATEL realizado neste trabalho utilizou como instrumento de apoio duas matrizes multicritério, construídas especificamente para este fim.

As Matrizes Multicritério, aqui utilizadas, constituem-se em uma adaptação da técnica “Goeller Scorecard”<sup>43</sup> de construção de matrizes que possibilita a análise de um conjunto de variáveis em relação a um grupo de critérios/atributos pré-estabelecidos.

A primeira matriz objetiva analisar a efetividade das competências da ANATEL, de acordo com um conjunto de critérios pré-definidos, e apresenta, nas colunas as competências da Agência e, nas linhas, os critérios pré-definidos para análise da sua efetividade. As células apresentam o grau de efetividade (alto; alto/médio; médio e baixo) de uma determinada competência, em relação ao critério sob análise. Atribui-se um alto grau de efetividade a uma competência em relação a um determinado critério, quando o que é explicitado na redação da competência se traduz em práticas efetivas para sua implementação; médio quando se verifica que parte das práticas conferidas (de direito), não são utilizadas. Os graus alto/médio e baixo são atribuídos quando esta parte é pouco ou muito significativa, respectivamente. As competências são consideradas vis-à-vis de todos os critérios e, ao final, avaliadas quanto à sua efetividade para o alcance da missão da entidade.

Na segunda matriz, procura-se demonstrar a relação entre os elementos da missão e as competências estabelecidas. Para tanto os elementos são enumerados nas colunas e as competências nas linhas. As células apresentam a relação (direta - indireta) de cada elemento em relação a uma competência específica. Considera-se relação direta quando a redação da competência possibilita inferir a vinculação de um determinado elemento à missão e indireta quando esta relação se verifica em razão de determinações legais, não

---

<sup>43</sup> Uma descrição aprofundada desse método pode ser encontrada em PATTON, C. V. e Sawick, D. *Basic Methods of Policy Analysis & Design*. Prentice Hall, (1986), Capítulo 8.

compreendidas nas expressões que descrevem a competência. Os elementos são considerados vis-à-vis de cada competência para, ao final, avaliar-se o grau de aderência da missão às competências legalmente estabelecidas.

O conceito de **efetividade**, para efeitos do processo analítico deste trabalho, é entendido como o **grau de aderência das competências aos critérios pré-definidos**. Esta conceituação tem como base os requisitos/critérios definidos, teoricamente, como necessários ao alcance da efetividade das ações de agências independentes, por autores como Conforto (1998), Majone (1999), e organismos como o Conselho de Reforma do Estado (1997) e o Banco Mundial (1995).

Para a construção dos critérios de aferição do grau de efetividade das competências da agência foram selecionados, dentre os requisitos/critérios definidos pelos autores já mencionados, os **cinco** considerados por eles como fundamentais para uma atuação efetiva desses entes independentes. Estes atributos são:

1. clareza de objetivos;
2. transparência;
3. participação;
4. autonomia/independência decisória;
5. profissionalismo dos reguladores.

Os requisitos/critérios de 1 a 4 são considerados, explicitamente, por Majone (1999) Conforto (1998), pelo Banco Mundial (1995) e pelo Conselho de Reforma do Estado (1997), como essenciais ao alcance da efetividade da ação regulatória. O último atributo – profissionalismo, a despeito de ser explicitado apenas por Majone (1999), encontra-se implícito na opinião dos demais autores, quando se referem à necessidade de especialização requerida para as agências.

Os critérios para análise da efetividade das competências da agência devem ser compreendidos de acordo com as acepções enunciadas a seguir:

1. A **clareza de objetivos** indica a necessidade de os entes reguladores terem seus objetivos definidos com clareza de modo a permitirem a equidade e eficiência das ações de regulação e a responsabilização pelos resultados;
2. a **transparência** requer que sejam tornadas públicas e direcionadas às partes interessadas, especialmente usuários e consumidores, as informações sobre padrões de serviços, metas, investimentos, direitos e deveres dos usuários, bem como todas as decisões e atividades do ente regulador. Insere-se, neste item, a necessidade de exigência de que os reguladores forneçam razões para suas decisões, de modo a facilitar o exame judicial e a participação pública;
3. a **participação** é a possibilidade dos usuários, consumidores e investidores de tomarem parte no processo decisório e de elaboração das normas;
4. a **autonomia/independência** refere-se à existência de mecanismos que permitam a atuação independente/autônoma do órgão regulador, de modo a que possa equilibrar os interesses envolvidos (governo, consumidores, sociedade e prestadores de serviços) na prestação dos serviços;
5. o **profissionalismo dos reguladores** reporta-se aos conhecimentos e às experiências específicas, na área sob regulação, de que devem ser portadores os reguladores.

A relevância para a utilização desses critérios, na análise das competências da agência, pode ser observada, considerando os aspectos a seguir:

- a) No que se refere à **clareza de objetivos** é inequívoco que objetivos claros reduzem a possibilidade de adoção de medidas e de edição de normas de desempenho ambíguas que possam trazer problemas aos envolvidos no processo, bem como permitem medição dos resultados organizacionais e conseqüente responsabilização;
- b) a necessidade de **transparência e participação** aponta para a realização de ações coerentes com os interesses dos principais “*stakeholders*” e para o aumento da *accountability* do ente regulador;
- c) o grau de **autonomia/independência** decisória do ente regulador está vinculado, diretamente, ao risco de captura dos reguladores por grupos de interesse;
- d) o fato de as decisões tomadas, no âmbito da agência, serem por delegação de poder concedente, põe em questão a sua legitimidade. Este ponto pode ser minimizado na medida em que as ações/decisões da agência possuam credibilidade, o que lhe pode ser conferida, em grande parte, pelo **profissionalismo dos reguladores**.

A matriz multicritério COMPETÊNCIAS X CRITÉRIOS é construída no item 4.2, a seguir, com a incorporação de seus componentes básicos.

#### **4.2.CONSTRUÇÃO DA MATRIZ: COMPETÊNCIAS X CRITÉRIOS**

Após seleção e conceituação dos critérios (clareza de objetivos, transparência, participação, autonomia/independência e profissionalismo dos reguladores), elementos constantes das linhas da Matriz Multicritério, procedeu-se ao levantamento e à consolidação das competências da ANATEL que consistirão nos componentes das colunas.



O art. 19 da LGT define como competência geral da agência [...] “*adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, [...]*” especificando a seguir uma lista de trinta e uma competências.

A dificuldade de análise das competências, na quantidade em que são apresentadas na LGT, tornou necessária a sua consolidação<sup>44</sup>.

Objetivando a manutenção da fidedignidade e rigor em relação ao texto legal, o estudo baseou-se em consolidação realizada pela própria ANATEL<sup>45</sup>, o que resultou nas seguintes competências a serem objeto de análise:

1. Implementar as políticas para o setor;
2. Regulamentar e fiscalizar os serviços e redes;
3. Outorgar concessão de serviços no regime público e expedir autorização de serviços no regime privado;
4. Administrar o espectro de radiofrequência e uso de órbitas;
5. Fixar, acompanhar e controlar tarifas no regime público;
6. Decidir administrativamente em última instância;
7. Controlar, prevenir e reprimir infrações à ordem econômica, relativamente às telecomunicações; e
8. Arrecadar e aplicar suas receitas e gerir seu orçamento, seus bens, seus contratos e seu pessoal.

Após definição dos critérios e levantamento/consolidação das competências elaborou-se a Matriz Multicritério, apresentada no Quadro VIII/A, que servirá de suporte ao processo analítico da efetividade das competências.

---

<sup>44</sup> Consultar Anexo E para conhecimento das competências fixadas em Lei.

<sup>45</sup> As competências que serão consideradas neste estudo foram retiradas de palestra proferida por Cesarolli, Luiz T., Conselheiro da ANATEL, com adequações, no núcleo da FGV de Brasília em 25 de abril de 2002.

**QUADRO VIII/A**  
**MATRIZ MULTICRITÉRIO**  
**COMPETÊNCIAS X CRITÉRIOS**

<div>Competências</div> <div>Critérios</div>	1.Implementar as políticas para o setor	2. Regulamentar e fiscalizar os serviços e redes	3.Outorgar concessões de serviços no regime público e expedir autorizações, no regime privado	4. Administrar o espectro de radiofrequência e uso de órbitas	5.Controlar, prevenir e reprimir infrações à ordem econômica, relativamente às telecomunicações	6. Decidir administrativamente em última instância	7. Fixar, acompanhar e controlar tarifas no regime público.	8.Arrecadar e aplicar suas receitas e gerir seu orçamento, seus bens, seus contratos e seu pessoal.
1. CLAREZA DE OBJETIVOS								
2. TRANSPARÊNCIA								
3. PARTICIPAÇÃO								
4. AUTONOMIA /INDEPENDÊNCIA								
5. PROFISSIONALISMO DOS REGULADORES								

Fonte: Elaboração própria.

### 4.3. ANÁLISE DAS COMPETÊNCIAS

O processo de análise das competências, *vis-à-vis* dos critérios pré-definidos, constituiu-se em uma análise documental, utilizando-se a técnica **análise de discursos** que tem como objetivo verificar as implicações dos discursos explicitados nas decisões e práticas adotadas. Essa técnica de acordo com Minayo (2000; p.211) possibilita “*compreender o modo de funcionamento, os princípios de organização e as formas de produção social do sentido*”. O propósito, portanto, é verificar até que ponto a comunicação expressa nos documentos formais da agência, constitui-se em mero pensamento ou intenção, ou se, de fato, orienta a prática da ação da agência.

Num primeiro momento de interação com o processo analítico, as competências são consideradas *vis-à-vis* de cada critério, sendo-lhes atribuído um grau de efetividade (alto, alto/médio, médio ou baixo) de acordo com as percepções oriundas da análise documental. Considera-se subjacente à análise a diretiva da LGT, que estabelece como competência da Anatel [...] “*adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, [...]*”.

A análise é realizada por competência específica, sendo o seu resultado transposto para o campo respectivo da Matriz Multicritério (Quadro VIII).

#### **Competência 1: implementar as políticas para o setor**

As expressões integrantes dessa competência descrevem a abrangência das ações a serem realizadas pela agência. Nesse sentido, permitem o entendimento de que a agência é responsável pela implementação total da política relativa ao setor de telecomunicações. Confrontada com o primeiro critério “**clareza de objetivos**”, essa competência, tal como é expressa, possibilita uma conclusão ambígua pois se, de um lado, a abrangência outorgada facilita uma atuação com eficiência e equidade, já que, em tese, permite a adoção de práticas que equilibrem esses dois atributos - eficiência e

equidade, como é o caso do Plano de Universalização dos Serviços e do Plano de Metas de Qualidade, de outro, o grau de amplitude expresso no texto dificulta a aferição dos resultados das suas práticas, o que limita o controle da sua responsabilização social. Adicionalmente, verifica-se que a ação regulatória da agência não abrange todo o setor, pois a implementação da política referente à concessão de parte dos serviços de comunicação de massa (radio e TV<sup>46</sup>), permanecem em poder do MNICOM. A análise aponta, portanto, para um grau de efetividade alto/médio.

No que se refere ao segundo e terceiro critérios “**transparência**” e “**participação**”, verifica-se, a partir da análise documental, que são previstos no, regimento interno, a implementação de canais de comunicação com a sociedade que garantam a efetividade dessas competências, podendo ser citadas as **consultas** e **audiências públicas** para a tomada de decisão; a **divulgação**, via internet, de versões preliminares das regulamentações para apreciação dos interessados; e a **participação em sessões** do Conselho Diretor - CD de interessados dos assuntos em pauta. Além disso, uma das competências do Conselho Consultivo de “opinar sobre as políticas do setor” permite aos representantes da sociedade civil, integrantes do Conselho, fazerem sugestões sobre a política. A institucionalização de um ouvidor, atuando como “onbudsman” das ações da agência também facilitam a transparência e participação. No entanto, a pesquisa realizada no site da agência não possibilita identificar com clareza, até que ponto as sugestões encaminhadas ao CD são incorporadas às regulamentações. Dessa forma atribui-se um alto/médio grau de efetividade à competência.

É considerado médio o grau de efetividade da competência, sob análise, no que se refere ao critério “**autonomia/independência**”, porque se, de um lado, a regulamentação da agência atribui aos integrantes de seu órgão de deliberação máxima – o Conselho Diretor algumas salvaguardas que os tornam imunes às pressões dos grupos de interesse, como mandato fixo, decisões irrecorríveis administrativamente e restrições à perda de seus mandatos<sup>47</sup>, de outro lado, essa independência é limitada, até certo ponto, haja vista os

<sup>46</sup> A concessão dos serviços de radio e TV aberta permanecem como competências do MINICOM

<sup>47</sup> O Conselheiro só perde o mandato em caso de renúncia, decisão transitada em julgado ou processo administrativo disciplinar.

recentes acontecimentos veiculados na imprensa especializada<sup>48</sup> que dão conta de pressões oriundas do próprio governo para que a Agência tome decisões em favor de um determinado grupo de interesse, no caso as operadoras de serviços móveis.

No cotejo com o critério “**profissionalismo dos reguladores**”, a análise da competência aponta para um grau médio de efetividade. O fato de a implementação da política realizar-se de acordo com as decisões do Conselho Diretor, cujos integrantes, conforme a LGT, são recrutados entre pessoas de reputação ilibada, de nível superior e de elevado conhecimento em sua área, e são nomeados após aprovação do Senado Federal, aponta para o grau de profissionalismo requerido para a tomada de decisões. Em contrapartida, até o momento, essas decisões são suportadas, na sua maioria, por estudos elaborados por pessoal técnico (grupo composto majoritariamente por servidores ocupantes de cargos comissionados, requisitados, empregados da ex-Telebrás e contratados temporários) em exercício na agência, mas que não integram seu quadro permanente. Este fato pode prejudicar o compromisso das decisões, especialmente com as ações regulatórias de longo prazo.

## **Competência 2: regulamentar e fiscalizar os serviços e redes**

A descrição dessa competência, quando analisada sob o critério “**clareza de objetivos**”, não deixa margem à ambigüidade de interpretações. No entanto, algumas considerações são requeridas, quando as expressões integrantes da competência são referenciadas à eficiência e equidade embutidas no conceito do critério. Sob este aspecto pode-se assumir que a efetividade da fiscalização, no sentido do cumprimento desses atributos, depende diretamente do teor da regulamentação. Se a regulamentação for de boa qualidade, a fiscalização decorrente visará o interesse público e, dessa forma, a efetividade será alta, caso contrário será baixa. A pressuposição de normas de boa qualidade encontra-se embutida no caráter da delegação ampla outorgada pelo Executivo à agência, bem como

---

<sup>48</sup> De acordo com o jornal Gazeta Mercantil, de 22/04/02 o então presidente interino da ANATEL, Conselheiro Valente afirmou que as operadoras privadas fizeram “lobby” junto ao BACEN, para interferir junto a ANATEL de modo a que esta agência antecipasse o prazo de autorização para incorporações, renegociações de contratos assinados na época da privatização e reajuste de tarifas.

na previsão de mecanismos (audiências públicas, consultas públicas destinadas a submeter versões preliminares de regulamentações antes das decisões e abertura de sessões do CD aos interessados nos assuntos em pauta ), que possibilitam modificação das normas, antes de sua efetivação. Adicionalmente, constata-se que a agência expediu, até o ano de 2001, 14 mil documentos considerando o arcabouço regulatório “[...]em grande parte pronto” (ANATEL 2002). Assumindo-se, portanto, que a existência dos mecanismos citados possibilitam regulamentações de boa qualidade atribui-se um alto grau de efetividade dessa competência.

Considera-se que, a análise relativa ao segundo e terceiro critérios “**transparência**” e “**participação**”, com relação a essa competência possibilita a mesma conclusão obtida para análise da competência anterior, ou seja alto/médio.

É considerado alto/médio o grau de efetividade dessa competência, no que se refere ao critério “**autonomia/independência**”, o que é demonstrado pelos poderes outorgados à agência de não ter suas normas questionadas hierarquicamente, de revogar seus próprios atos “por motivo de conveniência ou oportunidade”<sup>49</sup> de aplicar sanções aos agentes<sup>50</sup> e decretar intervenções em concessionárias, que descumprirem as normas estabelecidas. Esta autonomia permite, em tese, assegurar estabilidade à atuação da agência, ou seja, a normalidade regulatória, de modo a transmitir credibilidade ao mercado para atrair investidores e aos usuários para garantir a prestação dos serviços, entretanto, a dificuldade de aplicar sanções às concessionárias tem reduzido o grau de efetividade dessa competência. A quantidade de recursos interpostos<sup>51</sup> aos PADOs<sup>52</sup> é significativa e permite que eles tramitem entre os setores da agência durante vários anos sem sua real efetivação.

No que se refere ao último critério, “**Profissionalismo dos reguladores**”, essa competência poderia ser considerada com alto grau de efetividade, se analisada com relação ao estabelecido no parágrafo único do art. 22 da LGT que dispõe como competência exclusiva do corpo permanente da agência a função fiscalizadora, no entanto um ponto sério a ressaltar é o fato da agência não ter contratado, até o momento, o seu corpo permanente, estando a fiscalização, atualmente a cargo dos servidores originários do

<sup>49</sup> Art. 55 da Resolução 197, de 1999.

<sup>50</sup> Capítulo I, do Título VI da 9472.

<sup>51</sup> Recurso é utilizado aqui como uma solicitação de vistas aos processo.

<sup>52</sup> PADO –Processo Administrativo por Descumprimento de Obrigação.

MINICOM e da TELEBRÁS, em número insuficiente para a execução da tarefa. Além disso, a Agência não pode até 2001, contar com a implantação total do sistema de Gestão e Monitoramento de Radiofrequência que permitirá um aumento na eficácia das fiscalizações. Assim atribui-se grau de efetividade médio a esse item.

### **Competência 3 : Outorgar concessão de serviços no regime público e expedir autorização de serviços no regime privado**

Uma análise preliminar das expressões que descrevem essa competência poderia levar à conclusão de que as duas partes, em que ela se divide, descrevem a realização de um mesmo tipo de ação. Na verdade, as expressões “outorgar” e “autorizar” significam, grosso modo, a permissão da agência para uma determinada empresa prestar serviços de telecomunicações, entretanto, essa permissão é diferenciada por regras próprias de cada regime.

A análise da competência, *vis-à-vis* dos critérios “**clareza de objetivos**”, apresenta um grau de efetividade médio, se considerados os requisitos/critérios “**equidade**” e “**responsabilização social**”, componentes do critério. O que se verifica é que os planos, direcionados à implementação dessa competência PGO, PMU e PGMQ, referem-se a um único tipo de serviço de telecomunicações, qual seja o STFC, deixando de fora as demais modalidades de serviços. No que se refere a esse serviço, os planos tem objetivos claros, que apontam para a equidade, eficiência e permitem a verificação de desempenho dos seus resultados. Entretanto, o caráter “essencial” da telefonia fixa em relação à telefonia móvel, por exemplo, pode ser questionado, já que o telefone pré-pago constitui-se atualmente, em um dos principais serviços, se não o principal, que atende às classes D e E e para o qual a única garantida de continuidade é dada pela concorrência e não pelas regulações da agência. A atribuição de um grau médio refere-se ao caráter parcial desses mecanismos.

A análise da competência, quando relacionada ao critério “**transparência**”, aponta para um grau médio de efetividade, já que a agência possui mecanismos que possibilitam o conhecimento dos atos relacionados à outorga e autorização dos serviços pelos interessados. Entretanto, como observado na competência 1, os atos de outorga e

concessão dos principais mecanismos de comunicação de massa (TV aberta e rádio) estão fora da alçada da agência.

Evidentemente, que não se aplica a análise dessa competência, em relação ao critério “**participação**”.

Com referencia ao critério “**independência/autonomia**”, o grau de efetividade dessa competência pode ser considerado médio, pois a despeito de a agência possuir autonomia no que se refere aos procedimentos licitatórios quanto à outorga e autorização para prestação de serviços, a ANATEL não decide sobre outorga dos serviços de rádio e TV, como foi observado na análise da competência 1.

A análise do último critério “**profissionalismo dos reguladores**” considera médio o grau de efetividade da competência, em razão das dificuldades que a agência tem enfrentado para compor seu corpo técnico permanente, o que dificulta a execução da competência, em face da necessidade de especialização exigida para tal.

#### **Competência 4: administrar o espectro de radiofrequência e o uso de órbitas**

As expressões integrantes dessa competência descrevem uma ação específica a ser realizada pela agência. Confrontada com o primeiro critério “**clareza de objetivos**”, essa competência, tal como expressa no texto legal, possibilita uma conclusão clara do que se pretende fazer, e o seu caráter instrumental permitiria aferir a eficiência e equidade com que a agência desenvolve a ação. No entanto, o caráter instrumental da competência não permite inferir-se, da análise documental, os resultados das práticas adotadas, o que limita o controle da sua responsabilização social. A análise aponta, portanto, para um grau de efetividade médio.

No que se refere ao segundo e terceiro critérios “**transparência**” e “**participação**”, verifica-se que as ações decorrentes da competência tiveram toda a sua regulamentação técnica submetida à consulta pública. No entanto, a “**técnicalidade**” da regulamentação dificulta o entendimento por parte dos maiores interessados, os usuários, que ficam impossibilitados de opinar, por exemplo, se a distância determinada por um técnico para a instalação de uma antena de telefonia móvel é suficiente para não trazer males futuros à sua saúde. Dessa forma, atribui-se um grau médio de efetividade à competência.



È considerado alto/médio o grau de efetividade da competência sob análise, no que se refere ao critério “**autonomia/independência**”, pois a despeito de o Conselho Diretor possuir toda autonomia para tomar as decisões relativas à mesma, as sanções aos infratores são limitadas pela quantidade de recursos com que as empresas contam para se eximirem do seu cumprimento, além de poderem em uma situação extrema recorrerem à Justiça.

No cotejo com o critério “**profissionalismo dos reguladores**”, a análise da competência aponta para um grau médio de efetividade. Aqui se aplicam as considerações levantadas acima, na análise do presente critério em relação à competência 1: ao alto nível dos integrantes do Conselho Diretor, cujos integrantes que decidem contrapõe-se o fato de que as decisões têm suporte em estudos elaborados por técnicos com menor qualificação e não necessariamente, comprometidos com as decisões decorrentes. . Isto pode prejudicar as decisões relativas a este aspecto, em face do caráter técnico de que se reveste.

**Competência 5: Controlar, prevenir e reprimir infrações à ordem econômica, relativamente às telecomunicações**

A análise dessa competência, em relação ao critério “**clareza de objetivos**”, revela um alto grau de efetividade se consideradas as disposições constantes da LGT (arts. 5º, 6º e 7º) que dispõem sobre os princípios da livre concorrência, da defesa do consumidor, da redução de desigualdades regionais e sociais e de repressão ao abuso do poder econômico. Além disso, a efetividade da agência, neste aspecto, é facilitada por ser ela a única agência reguladora brasileira com poder de instrução dos processos para julgamento pelo CADE, o que faz com que ela seja mais ágil e eficaz para coibir atos de concentração que gerem abuso de poder econômico e condutas anticompetitivas.

Também é considerado alto o grau de efetividade dessa competência, relativo ao critério “**transparência**”, uma vez que a LGT prevê a utilização de mecanismos<sup>53</sup>, como **realização de sessões do CD, direito de vista e acesso à informação** de forma totalmente

---

<sup>53</sup> <sup>53</sup> A LGT prevê a utilização desses mecanismos desde que não haja violação de privacidade.

desburocratizada.<sup>54</sup> Adicionalmente a esses mecanismos, a mesma Lei obriga a agência a fazer uma exposição formal dos seus atos e dos motivos que os justificam.

Com relação ao terceiro critério “**participação**”, existe determinação, na LGT, de que as partes envolvidas em um determinado conflito possam participar, com direito à defesa, nas sessões do Conselho Diretor onde serão arbitrados os conflitos. Essas disposições permitem a atribuição de um grau alto de efetividade.

É considerado alto/médio o grau de efetividade dessa competência, no que se refere ao critério “**autonomia/independência**”, o que é demonstrado pela independência concedida, pela LGT, aos integrantes do CD para impetrarem ações contra empresas de grande poder econômico. A independência decisória e imparcialidade desses “*agentes públicos*” são concretizadas pela proibição do exercício de qualquer outra atividade empresarial, profissional, sindical, ou de direção político-partidária e pelas salvaguardas de mandato fixo e demissão imotivada. No entanto, a morosidade na efetivação das sanções, como já observado, não permite a atribuição de um alto grau de efetividade.

No que se refere ao último critério, “**profissionalismo dos reguladores**”, atribui-se a essa competência um grau médio de efetividade, em função da dificuldade de construção de competência relacionada às ações dessa natureza, em face dos obstáculos que a agência tem enfrentado para compor o seu quadro técnico permanente.

### **Competência 6: Decidir administrativamente em última instância**

As expressões integrantes dessa competência descrevem, com precisão, o caráter definitivo das decisões tomadas pela agência. Confrontada com o primeiro critério “**clareza de objetivos**”, essa competência, tal como expressa, impossibilita qualquer conclusão ambígua a respeito da possibilidade de atuação da agência. A prerrogativa de resolver administrativamente sobre a interpretação da legislação possibilita aos seus agentes tomarem decisões com vistas à promoção da equidade e eficiência, desde que imbuídos do interesse público. Assim, fica claro que as decisões tomadas pela agência poderão convergir

---

<sup>54</sup> A regulamentação da agência prevê a disponibilização de todos os seus atos e documentos para qualquer interessado na biblioteca.

para os elementos constituintes do critério, considerando-se que seus agentes agem visando o interesse público. Atribui-se um alto grau de efetividade a essa competência. .

Em relação ao critério “**transparência**”, todas as informações relativas às decisões tomadas, com exceção daquelas de caráter particular ou sigiloso, são divulgadas no DOU e encontram-se à disposição dos interessados, na internet e na biblioteca da entidade. Dessa forma, entende-se ser alto o grau de efetividade no que respeita a este critério.

Entende-se que a análise dessa competência, em relação ao terceiro critério “**participação**”, apresenta alto grau de efetividade, já que as decisões só são tomadas depois de ouvidas as partes interessadas, em sessões do CD. Além disso, as decisões tomadas sobre a interpretação de normas e regulamentos da própria agência as são, de acordo com relatório da agência, depois de acurada e imparcial análise da motivação e dos impactos sobre os administrados.

É considerado alto/médio o grau de efetividade dessa competência, no que se refere ao critério “**autonomia/independência**”. A independência concedida pela LGT, aos integrantes do CD, para decidirem administrativamente sobre assuntos de competência da agência é prejudicada pela morosidade na conclusão dos PADOs e pela falta de entendimento de alguns juízes da real posição normativa da agência .

No que se refere ao último critério “**profissionalismo dos reguladores**”, atribui-se a essa competência um grau médio de efetividade, pelas mesmas razões apontadas na análise da competência anterior, no referente ao mesmo critério.

### **Competência 7: Fixar, acompanhar e controlar tarifas no regime público**

A análise dessa competência, em relação ao critério “**clareza de objetivos**”, revela um alto grau de efetividade, pois as determinações constantes dos documentos básicos da agência, no que se refere à questão tarifária no regime público, buscam a eficiência dos agentes econômicos do setor. A fixação de um preço teto (*price cap*) para as concessionárias de serviços no regime público busca, indiretamente, a equidade do sistema, pois ao definir esse preço possibilita a entrada de novos clientes para as prestadoras, no regime público. A agência impõe às concorrentes prestadoras no regime privado a

adoção de tarifas iguais ou menores à praticada, como forma de atrair clientes para suas próprias carteiras. A definição de regular a concorrência através da fixação de um teto tarifário incentiva a oferta de melhores serviços a preços competitivos.

A análise dessa competência, à luz dos critérios “**transparência**” e “**participação**”, apresentaria um alto grau de efetividade, em razão de as regras para a fixação e para o acompanhamento e controle de tarifas serem pré-definidas e do conhecimento de parte dos interessados. Ocorre que as características técnicas utilizadas para definição dessas regras impossibilitam o seu total entendimento por parte da maioria dos consumidores comuns, que não podem opinar sobre a mesma. Dessa forma, propõe-se um grau médio de efetividade, no que se refere a esses dois critérios.

Também é considerado médio o grau de efetividade dessa competência, no que se refere ao critério “**autonomia/independência**”. A independência concedida pela LGT aos integrantes do CD, para procederem às ações relativas a essa competência, é tolhida pelo fato de as especificidades técnicas requeridas para execução dessa competência exigirem um alto grau de conhecimento especializado da parte desses agentes ou de suas equipes, o que não é o caso, se atentarmos às experiências/formação dos atuais conselheiros<sup>55</sup> e à dificuldade que a agência tem encontrado em montar seu quadro permanente de especialistas. É certo que a agência pode recorrer a consultorias especializadas, mas essa ação seria mais efetiva, caso a agência possuísse uma “**inteligência própria**” permanente.

No que se refere ao último critério, “**profissionalismo dos reguladores**”, atribui-se a essa competência um grau médio de efetividade, pelas mesmas razões apontadas na análise da competência anterior, no referente a este critério.

### **Competência 8: Arrecadar e aplicar suas receitas, gerir seu orçamento, bens, contratos e pessoal**

O cotejo dessa competência com o primeiro critério “**clareza dos objetivos**” aponta para sua alta efetividade, uma vez que as expressões constantes da sua descrição não deixam margem de dúvida sobre a possibilidade de que a agência, ao ter, sob seu controle,

---

<sup>55</sup> Essa informação baseia-se no CV dos conselheiros disponibilizados no *site* da agência.

todos esses elementos, possa atuar com eficiência e equidade. Como se verifica, essa competência está voltada, essencialmente, para a gestão da agência, o que significa que o seu caráter de suporte, às áreas finalísticas, pode impulsionar ou comprometer as ações de regulação. No que se refere à responsabilização por resultados, a clareza da descrição dessa competência, bem como a obrigatoriedade de publicidade de todos os atos decorrentes convergem, também, para uma alta efetividade, entretanto, dentre as práticas relacionadas para execução das competências, apenas, as relacionadas à arrecadação dos recursos se efetivam de forma autônoma, estando as demais submetidas às mesmas regras dos demais órgãos do Poder Executivo. Como consequência lhe é atribuído um grau médio de efetividade.

No que se refere ao critério “**transparência**” o fato de todas as informações relativas às ações e decisões relativas a essa competência só possuírem eficácia após sua publicação no DOU, possibilita a atribuição de um alto grau de efetividade.

É evidente que não se aplica a análise dessa competência em relação ao critério “**participação**”.

É considerado médio o grau de efetividade dessa competência, no que se refere ao critério “**autonomia/independência**”. Verifica-se que a agência possui regime próprio de contratação de serviços, nas modalidades de *pregão e consulta*, exceto para serviços e obras de engenharia, o que lhe permite uma grande autonomia de gestão. No entanto, no que se refere à gestão orçamentária e financeira há divergência entre as determinações legais de criação e as práticas da agência. De acordo com a LGT, as dotações orçamentárias, bem como a programação orçamentária e financeira da agência devem observar o seu planejamento, para inclusão na LOA<sup>56</sup>, não devendo sofrer limites para movimentação e empenho. Entretanto, isto não ocorre na prática já que suas despesas são contingenciadas<sup>57</sup>, bem como suas receitas não se encontram totalmente sob seu controle, como foi o caso de recente remanejamento de recursos do FUST para o Orçamento Geral da União. Esses fatos colocam a agência no mesmo nível de subordinação dos demais órgãos da administração pública, especialmente para os órgãos de controle (SCI E TCU).

---

<sup>56</sup> LOA = Lei Orçamentária Anual.

<sup>57</sup> Ver Decreto nº de 2001 e Dec. Nº de 2002

No que se refere à gestão de pessoal da agência, essa autonomia também é dificultada uma vez que, além de não haver até o momento constituído seu quadro próprio<sup>58</sup>, a sua natureza jurídica (autarquia) a subordina, tecnicamente, neste aspecto, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o que significa que a agência é submetida às mesmas regras (de admissão, reajuste salarial, avaliação de desempenho, etc) dos demais órgãos da administração federal, tendo o caráter de autarquia especial, conferido à entidade, prevalecido apenas na definição inicial dos níveis salariais.

No que se refere ao último critério “**profissionalismos dos reguladores**”, a análise está bastante associada ao que já foi descrito nas competências precedentes. Entretanto, neste caso, considera-se que a competência tem baixa efetividade, em face das dificuldades que a agência tem enfrentado para formação do quadro necessário ao desempenho das suas atividades. Evidência deste fato ocorreu em 2001 quando a força de trabalho da agência ficou 20% abaixo das suas necessidades.

O resultado dessa análise encontra-se sumariado na Matriz Multicritério (Quadro VIII/B) a seguir.

---

<sup>58</sup> ADIN do STF

**QUADRO VIII/B**  
**MATRIZ MULTICRITÉRIO**  
**COMPETENCIAS X CRITÉRIOS**

Competências Críticos	1.Implementar as políticas para o setor	2. Regulamentar e fiscalizar os serviços e redes	3.Outorgar concessões de serviços no regime público e expedir autorizações, no regime privado	4. Administrar o espectro de radiofrequência e uso de órbitas	5.Controlar, prevenir e reprimir infrações à ordem econômica, relativamente às telecomunicações	6. Decidir administrativamente em última instância	7. Fixar, acompanhar e controlar tarifas no regime público.	8.Arrecadar e aplicar suas receitas e gerir seu orçamento, seus bens, seus contratos e seu pessoal.
1. CLAREZA DE OBJETIVOS	Alto/Médio	Alto	Médio	Médio	Alto	Alto	Alto	Médio
2. TRANSPARÊNCIA	Alto/Médio	Alto/Médio	Médio	Médio	Alto	Alto	Médio	Alto
3. PARTICIPAÇÃO	Alto/Médio	Alto/Médio	*	Médio	Alto	Alto	Médio	*
4. AUTONOMIA /INDEPENDÊNCIA	Médio	Alto/Médio	Médio	Alto/Médio	Alto/Médio	Alto/Médio	Médio	Médio
5. PROFISSIONALISMO DOS REGULADORES	Médio	Médio	Médio	Médio	Médio	Médio	Médio	Baixo

Fonte: Elaboração própria.

OBS:\* Não se aplica.

Como se depreende da análise do Quadro VIII o grau de efetividade das competências da ANATEL, em relação aos critérios selecionados, convergem para um grau de efetividade médio tendendo a alto que é evidenciado pela predominância da atribuição do grau médio (19) alto (9) e alto/médio(9) tendo sido apresentado apenas um grau de efetividade baixo.

#### 4.4. ANÁLISE DA EFETIVIDADE DAS COMPETÊNCIAS PARA O ALCANCE DA MISSÃO DA ENTIDADE

O processo analítico realizado, até o momento, deteve-se na análise das competências da agência *vis-à-vis* dos critérios pré-definidos. Neste item, verifica-se até que ponto a efetividade dessas competências contribui para o alcance da missão institucional da agência.

A afirmação de autores, como Carlos Mattus (1992), de que a missão das organizações públicas é fixada no ato de sua criação vem de encontro às novas abordagens de reestruturação da administração pública (Ferllie(1999), Osborne(1994), Richardson(1999), Kettl(2001)). No mesmo sentido vão as experiências recentes de reforma do setor público que, ao incorporarem o planejamento estratégico como instrumento fundamental da nova gestão pública, consideram ser necessário, além do disposto em lei, a definição da missão das instituições públicas.

Ao incentivar a definição da missão organizacional, essas abordagens buscam tornar mais concreta e dotar de maior visibilidade, para todos os atores que interagem com a organização, a sua identidade organizacional, já que, nem sempre a finalidade das organizações públicas, constante do seu marco legal, traduz com clareza seus objetivos e suas áreas de atuação. Entretanto, há que se ter em mente que essa definição não deve afastar-se de um dos princípios constitucionais, que regem a administração pública, que é o princípio da **legalidade**<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> De acordo com Meirelles(1993) o princípio da legalidade que preside a atuação dos órgãos públicos determina que estes só podem executar o que está previsto em Lei, ao contrário das organizações privadas que são orientadas no sentido de que poderão executar qualquer atividade desde que não seja proibida por lei.



Nesse sentido, sem adotar a posição de Matus (1992)<sup>60</sup>, mas preservando o princípio emanado da Carta Magna, entende-se que é de fundamental importância a definição da missão das organizações públicas, mas ela deve guardar estreita convergência com as finalidades (competências) definidas no seu marco legal. Assume-se, portanto, que o alcance da missão das organizações públicas decorre diretamente do grau de efetividade das suas competências.

Assim, com o objetivo de verificar até que ponto o grau de efetividade das competências torna exequível a missão da agência, realiza-se a análise da convergência da missão às suas competências legais. A constatação dessa convergência é feita pela verificação da relação existente entre os elementos essenciais da missão e o estabelecido no marco regulatório para as competências.

A missão da ANATEL, como já enunciada no item 3.2., é:

Promover o desenvolvimento das telecomunicações do País de modo a dotá-lo de uma moderna e eficiente infra-estrutura de telecomunicações, capaz de oferecer à sociedade serviços adequados, diversificados, e a preços justos, em todo o território nacional (ANATEL, 2002).

Observa-se que esta declaração de missão contempla os elementos essenciais, que de acordo com Lobato(1998), resumizando a visão de autores como Drucker (1998), Mintzberg(1995) e Kotler(1999), devem integrar toda definição de missão.

São estes elementos:

- O **o que?** (qual é o propósito/negócio da organização);
- o **para que?**(com que finalidade ela realiza este propósito);
- o **como?** (qual é o diferencial competitivo);

---

<sup>60</sup> Matus defende a posição de que a missão das organizações públicas já se encontra definida no seu ato legal de criação.

- o **para quem?** (quem são os seus clientes); e
- o **onde?** (qual a abrangência/segmentação dos serviços).

Assim, deconstruindo-se a missão da ANATEL, tem-se de acordo com a tipologia de Lobato (1998):

- Promover o desenvolvimento das telecomunicações do País (**O que?** Propósito);
- De modo a dotá-lo de uma moderna e eficiente infraestrutura de telecomunicações (**para que?**);
- Capaz de oferecer serviços adequados, diversificados e a preços justos (**Como?**);
- À sociedade (**Para quem?**); e
- Em todo o território nacional (**Onde?**).

A relação entre os elementos da missão e as competências é analisada a seguir, sendo o resultado transposto para a matriz multicritério: Competências X Elementos da Missão, apresentada no Quadro IX. Os elementos da missão estão listados nas colunas da matriz e as competências nas linhas. As células marcadas com “D” representam a situação em que esses dois componentes possuem relação direta, e aquelas marcadas com “I” indicam uma relação indireta.

Contata-se que as expressões integrantes do primeiro elemento **“Promover o desenvolvimento das telecomunicações do País”** contemplam diretamente as competências 1, 2, 3 e 4, pois a promoção do desenvolvimento das telecomunicações será decorrência direta da *implementação da política* para o setor. De outra parte, este desenvolvimento se efetivará, visando o interesse público, na medida em que a ANATEL *regulamente e fiscalize* eficazmente os serviços, tendo como consequência o poder para decidir sobre *outorgas e autorizações*. A *administração do espectro de radiofrequência e*

*uso de órbitas* também é uma competência que contribui diretamente para o desenvolvimento das telecomunicações.

No que se refere às competências 5, 6, e 7, também, verifica-se uma relação direta com este elemento. É certo que o desenvolvimento das telecomunicações poderia realizar-se sem a necessidade *do controle, prevenção e repressão de infrações à ordem econômica*. Entretanto as práticas para o seu alcance, caso não se cumpra o estabelecido na competência, poderão infringir normas constitucionais de proteção e defesa dos consumidores/cidadãos, pela criação de monopólios o que traria prejuízos ao interesse público. A necessidade de a ANATEL decidir em *última instância*, impõe a necessidade da atuação independente do Estado para promover o desenvolvimento do setor, visando o interesse público. Da mesma forma, a *fixação e controle de tarifas* relacionam-se diretamente com o elemento, pois tanto pode possibilitar o equilíbrio do mercado quanto proteger investimentos.

Aplica-se esta mesma análise para o segundo elemento **“De modo a dotá-lo de uma moderna e eficiente infraestrutura de telecomunicações”**, uma vez que se entende está o conceito de desenvolvimento do setor, intrinsecamente ligado às expressões moderna e eficiente, o que implica uma relação direta do elemento com as competências.

No que se refere ao terceiro elemento **“Capaz de oferecer serviços adequados, diversificados e a preços justos”**, poder-se-ia, em uma análise preliminar, assegurar que as três primeiras competências não guardam necessariamente relação direta com o elemento, mas como essas competências têm subjacente o “atendimento do interesse público”, conclui-se que a prestação de serviços com este objetivo pressupõe *oferta de serviços com qualidade (adequados) e a preços justos*. Apesar da mesma justificativa não se aplicar à expressão diversificados, entende-se que o nível de abrangência das competências possibilita a sua inclusão no elemento sem modificar o caráter direto da relação.

Como se verifica, as células da coluna relativa ao quarto elemento **“A sociedade”** e ao quinto elemento **“Em todo o território nacional”** encontram-se marcadas com “I”, porque o para quem e o onde a agência deve atuar são evidenciados pela competência

genérica da ANATEL, subjacente às demais de “ *adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público [...] para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras.*”

Da mesma forma, as células da linha relativa à competência “8” evidenciam o fato de que essa competência não está vinculada diretamente aos elementos da missão, mas que o fato de servir de suporte às demais competências aponta para uma relação indireta com as mesmas.

QUADRO IX: COMPETENCIAS X ELEMENTOS DA MISSÃO

<div>Missão</div> <div>Competências</div>	Promover o desenvolvimento das telecomunicações do País. (O que?). (a)	De modo a dotá-lo de uma moderna e eficiente infraestrutura de telecomunicações (Para que?) (b)	Capaz de oferecer serviços adequados, diversificados e a preços justos (Como?) (c)	A sociedade (Para quem?) (d)	Em todo o território nacional (Onde?) (e)
1.Implementar as políticas para o setor	D	D	D	I	I
2. Regularizar e fiscalizar os serviços e redes	D	D	D	I	I
3.Outorgar concessões de serviços no regime público e expedir autorizações, no regime privado	D	D	D	I	I
4. Administrar o espectro de radiofrequência e uso de órbitas	D	D	D	I	I
5.Controlar, prevenir e reprimir infrações à ordem econômica, relativamente às telecomunicações	D	D	D	I	I
6. Decidir administrativamente em última instância	D	D	D	I	I
7. Fixar, acompanhar e controlar tarifas no regime público.	D	D	D	I	I
8.Arrecadar e aplicar suas receitas, gerir seu orçamento, bens, contratos e pessoal.	I	I	I	I	I

Fonte: Elaboração própria.  
Obs: D= relação direta; I= relação indireta.

Como se verifica, existe um alto grau de aderência dos elementos da missão às competências, o que é evidenciado pelo número de células preenchidas com a letra “D”. Assim, constata-se a existência de uma relação direta entre as competências e a missão da entidade o que possibilita a aferição do alcance da missão, por intermédio da verificação do grau de efetividade das competências.

#### **4.5. PRINCIPAIS OBSTÁCULOS EVIDENCIADOS PARA O ALCANCE DA MISSÃO DA ANATEL DE ACORDO COM O GRAU DE EFETIVIDADE DAS SUAS COMPETÊNCIAS**

A deconstrução da missão da agência em seus elementos essenciais indica a precisão conceitual com que foi definida. Além dessa precisão conceitual depreende-se da análise do Quadro X que a declaração de missão da agência guarda estreita coerência com as competências estabelecidas em seu ato de criação (LGT).

Dada a precisão conceitual com que foi definida a missão e constatada a aderência dos seus elementos às competências fixadas legalmente, ficou demonstrado que o grau de efetividade das competências da agência tem uma relação direta com o alcance da sua missão, donde se conclui que a ação regulatória da agência pode ser aferida pelo grau de efetividade de suas competências.

Como observado, a análise do grau de efetividade das competências da ANATEL, realizada no item 4.2 (Quadro VIII/B), permite concluir que, de acordo com os critérios estabelecidos, as ações decorrentes de cada competência concentram-se em níveis médio e alto de efetividade, tendo sido constatado, apenas para um item, o grau de efetividade baixo.

Considerando-se este resultado e o da análise relacional entre as competências e a declaração de missão pode-se concluir que a ação regulatória da agência (cumprimento da sua missão) se realiza com um grau médio de efetividade, tendendo a alto.

Como foi constatado na análise documental, nos itens 4.3. e 4.4, os principais obstáculos, que dificultam ser o alcance da missão da ANATEL de alta efetividade, são:

***No que se refere à clareza e abrangência da ação regulatória***

- a imprecisa definição da autoridade regulatória a respeito da comunicação de massa, permanecendo em poder do MINICOM a responsabilidade parcial pela regulamentação do setor (TV e rádio), o que pode dificultar a implementação da política; e
- o grau de abrangência com que encontram-se definidas as competências da agências, o que permite ao MINICOM “cassar” delegações sem necessidade de autorizações legais, caso da concessão de outorgas e autorizações para rádio e TV abertas.

***No que se refere à independência e risco de captura***

- a existência de pressões do próprio governo para que a agência modifique suas decisões, no sentido de favorecer grupos de interesse;
- a dificuldade de efetivação das sanções, imputadas às operadoras, face aos inúmeros “recursos” a que são submetidos os PADOs.
- a pouca eficácia do “status” legal das deliberações da agência, já que atualmente as decisões da agência podem ser discutidas por qualquer juiz; e

- a forte assimetria de informações em relação aos administrados, dificultando a tomada de decisão e a fiscalização.

***No que se refere à transparência e participação***

- o caráter eminentemente técnico das regulamentações da agência dificulta a participação dos usuários nas decisões, viabilizando a participação apenas das empresas prestadoras de serviços;
- a divulgação “restrita” das regulamentações, uma vez que não é permitida a agência divulgar suas consultas públicas em veículos de grande divulgação (jornais de grande circulação, rádio e TV), sendo feita apenas no DOU e na internet;
- a realização de um número reduzido de audiências públicas o que dificulta o aporte de sugestões de membros da sociedade na elaboração de regulamentações; e
- a ação pouca efetiva do CC como representante da sociedade civil, já que mesmo os dois membros definidos como “representantes” pertencem a entidades de interesse das operadora.

***No que se refere à universalização dos serviços***

- o caráter parcial da universalização dos serviços, já que o PGO, PMU e PGMQ referem-se apenas ao STFC, sendo deixado a cargo das operadoras a continuidade de outros serviços essenciais; e



- dificuldades relacionadas à extensão da universalização aos serviços que são implementados pelo MINICOM.

*No que se refere à autonomia de gestão*

- a ameaça da perda do controle dos recursos do FUST e a baixa autonomia para decidir quanto à aplicação desses recursos e dos recursos do FISTEL;
- o não entendimento por parte dos órgãos de controle do caráter especial (autarquia de natureza especial) da agência;
- os regulamentos (internos) da agência se subordinam às determinações estabelecidas pelos órgãos centrais de sistemas auxiliares o que a coloca no mesmo nível das demais autarquias federais;
- o reduzido grau de autonomia e flexibilidade de gestão, evidenciados pelo contingenciamento de dotações orçamentárias, pelo grande número de documentos a serem preenchidos para realização das atividades, pela morosidade de alguns procedimentos internos (Ex: tramitação de PADOs) e pela dificuldade em implementar uma política moderna de recursos humanos, condizente com suas necessidades de agência que regula um setor altamente ligado ao desenvolvimento tecnológico; e

- a dificuldade de contratação de um corpo técnico especializado permanente que acumule competências e experiências que permitam:
  - subsidiar as decisões do CD, com maior eficiência em face da especialização e comprometimento com as ações de longo prazo;
  - tornar mais efetivas as fiscalizações;
  - promover a estabilidade da regulação, dando maior credibilidade às decisões da agência, tanto para o mercado quanto para os usuários;
  - melhorar a qualidade e rapidez dos procedimentos internos (ex: outorga, concessão, conclusão dos PADOs, etc.

Concluída a análise documental, procura-se no próximo item, por meio de entrevistas, captar a percepção de pessoas que interagem com a agência, sobre os pontos identificados como obstáculos à consecução da missão da ANATEL com alta efetividade.

## **5. PROCESSO DE REALIZAÇÃO E ANÁLISE DAS ENTREVISTAS**

O objetivo deste capítulo é analisar os resultados das informações coletadas nas entrevistas realizadas com a finalidade de apreender a percepção dos diversos agentes, que interagem com a ANATEL, sobre os pontos evidenciados na análise documental como obstáculos ao alcance de um alto grau de efetividade da sua missão institucional. Para tanto, procurou-se, conforme descrito a seguir, captar, por meio de entrevistas a percepção de integrantes da alta direção da ANATEL e de representantes dos administrados, no caso as operadoras de telefonia fixa e móvel. A interdependência dos temas permitiu que as opiniões dos entrevistados sobre um determinado assunto contemplassem pontos ligados a outro assunto, sendo necessário, às vezes, a repetição de um depoimento que contém idéias estranhas ao assunto em pauta para não desvinculá-lo do contexto.

### **5.1.PROCESSO DE ENTREVISTAS**

A descrição integrante do item a seguir é uma análise de 8 entrevistas realizadas, durante as duas primeiras semanas do mês de agosto de 2002, com dois grupos distintos de agentes que interagem com a entidade. O primeiro é composto de homens e mulheres, com idade entre 45 e 65 anos, pertencentes ao grupo de gestores da ANATEL (alta gerencia) e o segundo, de homens, entre 35 e 45 anos, selecionados entre executivos de operadoras de telefonia móvel e fixa.

Observe-se que os integrantes dos dois grupos tinham nível superior, com formação heterogênea, incluindo psicólogos, economistas, engenheiros e administradores. A maioria do grupo tem pós-graduação, incluindo desde especialização (em geral na área de telecomunicações) até doutorado. A trajetória profissional dos dois grupos alterna experiências na iniciativa privada e na área pública e, neste caso, a maioria é remanescente da TELEBRAS ou de empresas vinculadas ao antigo Sistema TELEBRAS. Exceção feita para dois gestores da ANATEL, cuja experiência foi sempre na área pública e no caso para um executivo de operadora que sempre atuou na iniciativa privada.

A metodologia, aqui utilizada, abrange a elaboração de perguntas, mediante roteiros semi-estruturados (Anexos F e G), diferenciados por grupo, para entender e explorar as opiniões e percepções dos segmentos pesquisados. Importante salientar que, em se tratando de respostas qualitativas, não existem resultados “certos” ou “errados”, mas, sim, resultados adequados ou não ao esclarecimento dos pontos sob estudo. Dessa forma os questionamentos foram orientados no sentido de se compreender a percepção dos entrevistados, no que se refere aos principais obstáculos, identificados durante a análise documental, para o alcance de uma maior efetividade da missão da agência..

## **5.2. ANÁLISE DAS ENTREVISTAS**

São comentados, a seguir, os principais pontos referentes a esta fase analítica, salientando depoimentos dos entrevistados representativos das idéias.

### **5.2.1. Clareza e abrangência da ação regulatória**

Procurou-se aferir a percepção dos entrevistados sobre a clareza e abrangência das competências da ANATEL, de modo a examinar a existência de superposição de funções entre a agência e o seu ministério supervisor, bem como verificar até que ponto a abrangência destas competências como se encontram definidas, permite à agência implementar a política relacionada ao setor de telecomunicações.

De modo geral, apreende-se dos entrevistados uma percepção de que as competências da agência são definidas de forma abrangente, mas com clareza. No entanto, percebem que o grau de abrangência permite a existência de “áreas cinzentas” e superposição de funções entre a agência e o ministério supervisor – o MINICOM. O fato de o ministério manter, sob sua responsabilidade, a questão da outorga e autorização das concessões de rádio e TV aberta é configurado como uma “superposição” de funções que dificultam, de acordo com a maioria dos entrevistados, a ação regulatória da agência. Esse fato tende a reduzir a eficácia da ação regulatória da agência, na medida em que são percebidas injunções “políticas” na outorga (desses serviços) o que às vezes, traz implicações para a regulamentação do setor e para a eficácia da fiscalização. Entendem que a existência dessas superposições e áreas cinzentas implicam em conflitos entre a agência e o MINCOM.

No que se refere ao grau de abrangência com que estão definidas as competências, os entrevistados entendem que essa abrangência pode ensejar movimentos de “cassação” de algumas atividades da agência, por parte do ministério, bem como dificultar a compreensão pela sociedade de quem seja a responsabilidade de regulação do setor. Neste sentido, dois dos entrevistados assim se expressam:

“Tem zona cinzenta... Eu fico imaginando, por exemplo, se as pessoas pensarem em fazer uma proposta para que um dado serviço seja universalizado, eles mandam esta proposta pra quem? Para a ANATEL?[...], mas podem mandar para o MINICOM também não pode? Eu acho que não está consolidado, junto à população o papel da ANATEL e do ministério.

“Tem sim [*superposição*]. Na época do Sérgio Mota [Ministro das comunicações quando foi criada a Agência] estava muito claro e muito bem definido qual era a função do MINICOM, ou seja, ele era o fomentador [*formulador*] de políticas e a ANATEL seria o seu braço executivo...”

Percebe-se em algumas afirmações uma certa divergência em relação à abrangência das ações da agência, o que chama a atenção para o fato de haver correntes, com visões distintas dentro da própria agência. Uma delas entende que a LGT não abrangeu todos os serviços que a agência deveria executar e a outra acha que a abrangência das competências da ANATEL impôs à mesma uma variedade de atividades para as quais ela não se encontra estruturada. Exemplos dessa divergência são apresentados nos seguintes depoimentos:

“Veja bem, a Lei nº 9.472 (LGT) substituiu o Código Brasileiro de Telecomunicações, mas não substituiu as regulamentações decorrentes do código. Eu acho que o nosso processo não foi completo [*refere-se à questão da radiodifusão continuar no ministério*]. Quando a gente fez a lei (LGT) ela deveria, na minha visão, ter contemplado todo o segmento de telecomunicações. Não incluiu. Assim como devia ter contemplado o FUST que acabou sendo objeto de uma Lei específica.”

“As competências são muito abrangentes. Inicialmente quando a ANATEL foi criada era para os estados trabalharem só com fiscalização. De repente o mercado ficou tão grande que tivemos que descentralizar outorgas, concessão de uso.[...] Então nós temos em cada estado uma ANATEL.”

### 5.2.2. Independência decisória e risco de captura

Neste item, buscou-se obter uma visão dos entrevistados, quanto à independência decisória da agência, de modo a verificar o grau de autonomia que ela possui para decidir com imparcialidade, sem correr risco de captura pelos principais grupos de interesses.

A maioria dos entrevistados entende que a agência não possui a independência necessária para agir com imparcialidade, sendo sua autonomia prejudicada, especialmente, em função da sua vinculação a um ministério setorial, o que, às vezes, compromete a sua ação em face de ingerências políticas do mesmo. Nesse sentido, um entrevistado sugere que a agência deveria ser vinculada diretamente ao Presidente da República, de modo a ser menos exposta ao fenômeno da captura. A vinculação a um ministério setorial pode se configurar como uma subordinação, o que vem de encontro a um dos princípios emanados da LGT, qual seja, o de que as decisões da agência são irrecorríveis, hierarquicamente. Foi mencionado o grande risco de captura da agência pelas operadoras e pelos órgãos governamentais, tendo sido citado o recente caso do BACEN que pressionado pelo *lobby* das operadoras pressionou a ANATEL a tomar decisões que lhes favorecessem.

Opiniões significativas que expressam esta problemática são listadas a seguir:

“Há ingerências políticas, sim. Uma certa do MINICOM. As empresas pressionam, via outros órgãos de governo[...] Veja o caso da BCP. [...] Então cadê a independência...[...] Existe um nó. A agência não tem independência para decidir.”

“[...] quando você olha a estrutura de agências criadas no Brasil, a independência delas está prejudicada neste aspecto [*de subordinação ao ministério supervisor*]. É completamente inútil, neste sentido. Se a responsabilidade da ação é da própria ANATEL, ela deveria reportar-se diretamente ao Governo [*Presidente*] e não, via Ministério. [...] Eu acho que este vínculo setorial complica. Porque não existe uma divisão de atribuição na lei. Dependendo de como for usada [*a vinculação*], e de qual o ponto de vista pode virar uma hierarquia”.

“O risco de captura é grande... [...] as operadoras pressionam diretamente, ou via outros órgãos do governo. Há uma espécie de ingerência, sim, deveria ter mais autonomia e menos ingerência. [...] O caso do incidente com o Banco Central é revelador da intrusão de outras áreas do governo em assuntos de competência da agência. O Banco Central não deveria estar envolvido em definição de regras para o setor de telecomunicações.”

Também foi salientado que a agência, muitas vezes, toma decisões que contrariam os *lobbies*, caso das pesadas multas que aplica e que são praticamente invalidadas pela forte burocracia interna (principalmente no que se refere aos PADOs), neste sentido um entrevistado assim se expressou:

“A aplicação de multa é complexa, para aplicar uma multa abre um PADO. Para concluir um PADO é complicado. São recursos atrás de recursos. Depois a empresa entra com recurso judicial e são mais 6 meses, no mínimo. O mecanismo de coerção é reduzido. Exemplo dessa dificuldade é o caso da EMBRATEL X TELEFONICA. “

Dois aspectos importantes apontados como inibidores da independência e autonomia da agência, foram a pouca compreensão do judiciário sobre o papel da agência e, praticamente, a inexistência de jurisprudência sobre a atuação de agências reguladoras. Estes dois fatores, na visão dos entrevistados, levam os juízes a tomarem decisões que interferem no processo regulatório, o que pode comprometer o modelo adotado de promover a competição com vistas à universalização. Um dos entrevistados assim se expressa:

“As empresas começaram a apelar para o judiciário que começou a intervir no processo. [...]a autonomia da agência passa por uma compreensão do judiciário do papel da AR. Eu não acho que isto exista na qualidade e profundidade necessárias. Veja, se a AR tem responsabilidade, conferida por lei para assegurar o modelo de competição e universalização, como é que um juiz interrompe este processo? Isto gera um conflito entre poderes[...]sua decisão [a agência]é irrecorrível desde que o juiz não conceda liminar.É muito delicada esta questão porque a jurisprudência sobre a atuação das ARs é nova. Não existiam Ars”

Contrariamente, à maioria um dos entrevistados menciona que essa compreensão do judiciário provém do caráter inovador do modelo de ARs, mas que isto não tem prejudicado a tomada de decisões. Essa opinião vem de encontro ao pensamento da maioria de que a ANATEL poderia ser mais independente.

Alguns entrevistados entendem que a estrutura da agência até possibilita uma ação independente da mesma, mas o fato dessa ação depender de profissionais qualificados é

reduzida porque a formação desses profissionais é muito complexa e sequer foi iniciada. Na visão desse entrevistado:

“A estrutura [*competências/modelo*] da agência permite que ela tome essas decisões [*com independência e imparcialidade*], mas a aplicação da lei depende das pessoas. Existe uma coisa que é extremamente importante para essa independência que é formar profissionais. Mas isto é uma formação complicada. Não é simples. [...] e sequer foi iniciada.”

Como se verifica, do ponto de vista dos entrevistados é necessário um maior grau de independência, para que a agência possa cumprir os compromissos pactuados. Tanto os “recursos” impetrados internamente, quanto as decisões do judiciário, podem comprometer um dos pilares da ação regulatória da agência que é o fomento à competitividade entre as empresas do setor. A questão da formação de profissionais capacitados para a agência é considerada ponto estratégico para a sua efetiva atuação, especialmente considerando-se que a agência atua em um setor onde predominam grandes organizações, algumas classificadas como *global players* com significativo poder econômico e político no mercado.

### 5.2. 3. Transparência e Participação

A existência de instrumentos que permitem a transparência dos atos de gestão da ANATEL, segundo a maioria dos entrevistados é uma realidade. Todos enumeram as consultas, as audiências públicas, a constituição de Comitês Setoriais e a existência do CC e do Ouvidor, como os principais mecanismos caracterizadores dessa transparência. São citados também o *call center*, a *internet* e as sessões do CD. Entretanto, alguns consideram que o processo de publicidade das consultas públicas poderia atingir um universo maior, caso sua publicação não fosse restrita ao DOU. Esta limitação dificulta o acesso à informação por grande parte do público interessado e, como consequência, restringe a sua participação na elaboração das regulamentações.

Um dos entrevistados assim se expressa:

“Os nossos instrumentos são os mesmos que existem nos outros países.[...] mas aí temos uma outra situação delicada. Nós somos obrigados a publicar [*as consultas públicas*] e gostaríamos de fazê-lo nos jornais de grande circulação. Mas não



podemos fazer-lo. Tem que ser no DOU. Para um processo de transparência poder funcionar eu vou *[deveria ir]* no rádio, na TV, ou no ratinho *[refere-se ao popular apresentador do SBT]*.”

Um outro afirmou que esses instrumentos funcionam parcialmente, enfatizando como exemplo, a disfunção efetivada na atuação do CC, cujos membros não entenderam a real missão desse órgão e na dificuldade de plena utilização do potencial dos Comitês, que aos poucos perderam sua eficácia. Ele assim se expressa: .

“Os membros do CC não entenderam a representatividade do Conselho e atuam como se fossem um Conselho de Administração da agência. Eles foram criados para como representantes da sociedade internalizarem na agência e exercerem uma pressão sobre a agência das demandas da sociedade por isto tem representantes de vários setores[...]para eles trazerem para dentro da agência estas demandas.[...]Os comitês também tinham esta função *[de ligação com a sociedade]*, que acabou mudando [...]alguns ainda contribuíram muito.”

De acordo com alguns entrevistados o processo de audiências públicas poderia ser aperfeiçoado, de modo a possibilitar uma maior participação popular. No entanto, isto não ocorre em razão da cultura burocrática dos integrantes da agência.

Perguntados se os instrumentos de transparência permitem a real participação dos interessados na elaboração das regulamentações da agência, os gestores da ANATEL entrevistados responderam que as sugestões para modificação das consultas públicas são incorporadas às normas. Afirmaram que, apenas, as sugestões com características de “*tráfico de interesses*” ou aquelas cujo teor não tem pertinência técnica ou jurídica não são consideradas. Percebe-se que existe uma preocupação dos entrevistados com o fato de as sugestões encaminhadas para mudar as consultas públicas serem originadas, basicamente, das operadoras havendo pouca ou nenhuma sugestão dos usuários. Opiniões representativas desse ponto de vista são transcritas a seguir:

“As contribuições geralmente são incorporadas. [...] o grande problema da consulta pública é que quem monitora as consultas públicas da ANATEL são os administrados. Eu acho a participação da população pequena. [...]Eu sou muito a favor de ter muita audiência pública, [...]mas com uma chamada simples, como

uma que houve em Recife, na qual ficamos de 16 às 21h, ouvindo impressões da população .Participaram quase 600 pessoas”.

“Muitas das sugestões são incorporadas. [...] Nós temos coisas que a gente reformulou totalmente e outras que mexemos muito pouco. Às vezes são coisas que a gente vê que são de interesse de um determinado grupo ou cara.”

Essas opiniões não são corroboradas pelos representantes das operadoras que negam serem as sugestões incorporadas, chegando a afirmar que as audiências e consultas públicas seguem o rito previsto em lei, apenas pró-forma e que os integrantes da agência, em geral, impõem seus pontos de vista.Representativo desse raciocínio é a opinião expressa a seguir:

“Na grandíssima maioria das vezes as sugestões não são incorporadas. [...] A gente fala [operadoras] que as audiências e consultas são pró-forma, ou seja, existe lá dentro uma opinião formada e essa opinião é imposta.[..] “

Outros aspectos relevantes, ligados à transparência e à participação nas decisões da agência, evidenciados nas entrevistas, foram o caráter eminentemente técnico das normas que dificultam a participação dos usuários que não possuem “*expertise*” necessária e a pouca ou nenhuma representatividade da sociedade civil no Conselho Consultivo.

Um representante de operadora considera que a ANATEL se preocupa em demasia com a defesa do consumidor o que, em alguns casos isso determina a edição de regulamentos que interferem na competitividade e eficácia das empresas. Esse mesmo entrevistado diz entender as dificuldades da agência para conciliar objetivos que garantam competitividade com objetivos de universalização, mas que isto não justifica a edição de normas que desestimulem os investimentos no setor.

Nos aspectos relacionados à representatividade, participação e defesa dos interesses da sociedade civil nas decisões da agência duas opiniões representativas da maioria encontram-se a seguir:

“Os membros do Conselho Consultivo são mais de “operadoras” do que da sociedade civil propriamente dita.”

“Aparentemente, há mecanismos de defesa do consumidor. Há o *Call Center* da ANATEL que recebe reclamações contra as operadoras, há pesquisas de satisfação promovidas pela Agência com consumidores em todo o país e há indicadores de qualidade que são regularmente apresentados pelas empresas à Agência.

Teoricamente, há mecanismos que facilitam aos consumidores defenderem seus interesses, mas não saberia dizer se esses mecanismos funcionam na prática”

Apenas um entrevistado tem uma visão diferente no que se refere à representatividade da sociedade civil no Conselho Consultivo, assim se expressando:

“Todos os membros do CC são da sociedade civil. A indústria não é sociedade civil? O Congresso Nacional? Os fabricantes? [...] Do consumidor tem os órgãos de defesa do consumidor. Isto [*defender o consumidor*] não é papel da ANATE”L.

As opiniões emitidas em relação às regulamentações da agência demonstram, às vezes, divergências de opinião. Nessa linha, verifica-se que alguns entrevistados percebem que a forma como são detalhadas as regulamentações prioriza os aspectos técnicos em detrimento do interesse social. Outros consideram que, de modo geral, elas abrangem os dois aspectos, mas não acompanham a evolução tecnológica do setor e que, às vezes são falhas, o que dificulta a atuação eficaz das empresas, especialmente, no que se refere à questão da competitividade. Depoimentos representativos dessas idéias são transcritos abaixo:

“As regulamentações não permitem às empresas atuarem com eficácia, pois eles [*refere-se ao pessoal da ANATEL*] entram em detalhes onde não deveriam estar entrando. Um dos exemplos é a questão da qualidade. A partir do momento que você [*a ANATEL*] define um patamar para todo mundo, eu perdi a chance de diferenciação, logo, como posso competir?”

“As regulações da ANATEL são muito mais voltadas para os aspectos técnicos do que para o interesse público. [...] a gente não pode misturar as coisas. A atuação da ANATEL tem que ser também técnica. Você não pode imaginar que você vai regular um mercado técnico sem ter regulações técnicas. Mas este não é o problema”

#### **5.2.4. Cumprimento das metas de qualidade e universalização pelas empresas**

Os entrevistados concordaram, unanimemente, que o alcance da missão da ANATEL está vinculado, diretamente ao cumprimento das metas pelas empresas prestadoras dos serviços de telecomunicações. No entanto, houve discordância de opinião no que diz respeito à forma de definição das metas que alguns consideram terem sido subestimadas,

chegando a por em dúvida o seu real cumprimento. Idéias representativas dessas opiniões são transcritas abaixo:

“Sim, a ação efetiva da agência passa pelo cumprimento das metas das empresas.[...]As metas foram subestimadas. Previam-se metas para serem cumpridas em 3 anos que foram cumpridas em 7 meses. Como trabalhávamos como órgãos de governo, com ritmo lento, não entendemos que na hora da competitividade a dinâmica seria outra. .”

“A missão está ligada às metas...[...] Há um grupo [*da agência*] que acha que ainda não alcançamos as metas...[...]é muito bonito o que aparece nos relatórios das operadoras e da própria agência[...], mas é impossível [*a agência constatar*] você acha que temos condições de fiscalizar tudo? Tem escritório que tem 5 pessoas, incluindo o gerente. “

No que se refere à questão da universalização, a maioria concorda que esta se faz de forma parcial, uma vez que a LGT considerou como serviço essencial, apenas, a telefonia fixa. No entanto, mesmo concordando com esta assertiva, alguns entrevistados entendem que a questão da universalização depende de definição sobre o regime de serviço prestado. Segundo esses entrevistados, o fato de a LGT, em um primeiro momento, ter definido como essencial apenas um serviço - a telefonia fixa, não significa que outros serviços não devam ser considerados como tal, podendo assim ser submetidos a metas de universalização. Um dos entrevistados afirma

“Hoje o processo é parcial. O que acontece com o processo de universalização é, que cabe a ANATEL identificar e propor as modalidades de serviços[...]então faz-se uma proposta para que um serviço determinado possa ser prestado no regime público. [...]a telefonia fixa foi considerada essencial. No caso do serviço móvel celular, ele acabou sendo importante para todo mundo, eu acho que já deveríamos estar discutindo a exploração no regime público pelo serviço móvel celular, porque na exploração pelo regime privado você não tem garantia de continuidade”.

Outros pontos importantes salientados nas entrevistas relativos a esse aspecto foram: a dificuldade da ANATEL de “universalizar” os serviços de telecomunicações, porque parte importante do controle da comunicação de massa permanece no MINICOM; a controvérsia gerada sobre os recursos do FUST, oriundos da contribuição de todas as empresas (de

telefonia fixa e móvel), mas que só podem ser utilizados pelas operadoras de telefonia fixa; e a universalização realizada “*meio por acaso*” pelas empresas de telefonia celular. Um dos entrevistados afirma que a universalização só existe realmente na telefonia celular e que as classes D e E não tem acesso à telefonia fixa por custar muito caro. Afirma também que, na telefonia fixa, o número de acessos instalados é considerado para efeitos de universalização e que esses acessos estão longe de significar telefones ativados.

Algumas opiniões representativas, relacionadas à parcialidade da universalização são enumeradas a seguir:

“O fato de só existir metas de qualidade e universalização para a telefonia fixa demonstra o caráter parcial da universalização que a ANATEL se propõe. Por pura sorte quem fez universalização, foi a telefonia móvel celular. Se observar foi quem atingiu as camadas D e E, através dos pré-pagos. Quem atingiu o nível de competição foram as móveis.[...] Existem milhões de linhas instaladas, mas que não estão ativas”.

“O que atrapalha a universalização, no caso da telefonia fixa é a falta de competição. Hoje, a bem da verdade, você tem três monopólios regionais que são a Brasil Telecom, a Telemar e a Telefônica e tem uma predominante, que é um monopólio de longa distancia, que é a EMBRATEL. Então se você for olhar as “espelhos” tem um “marketing share” muito pequeno.

“Há um erro grande no FUST. Ele foi criado para que todo mundo colabore e apenas a fixa atenda à universalização. No mercado dos celulares que é onde tem competição e quem realmente fez a universalização, as empresas, não podem participar do FUST.”

## 5.2. 5. Autonomia de gestão

De um modo geral, o grupo entrevistado percebe a questão da autonomia de gestão da entidade como um problema crítico que deve ser solucionado o mais rápido possível, sob pena da ação regulatória da agência sofrer solução de continuidade.

Na visão da maioria, a autonomia de gestão da agência não passou da letra morta da lei, uma vez que a entidade submete-se às mesmas regras das demais autarquias federais. Observam que os órgãos de controle não consideram como prerrogativas da agência as características outorgadas pela LGT, ao definir sua natureza jurídica de autarquia em regime especial. O enquadramento da agência nas mesmas regras das demais autarquias

revela uma contradição de fundo do próprio Poder Executivo que, na teoria, ao conceber a agência outorga-lhe plenos poderes para regular o setor de telecomunicações, mas na prática, não permite que ela “*ande com as próprias pernas*”, quando lhe retira todo suporte para que possa agir com a autonomia de que necessita.

Um dos entrevistados, ao referir-se a essa pouca autonomia, chega a questionar a existência das agências, afirmando que, caso elas assim permaneçam, estão fadadas a reproduzir a trajetória das fundações públicas criadas pelo DL 200, de 1967.

A situação é amenizada por outro entrevistados ao falar que, apesar da “*relativa autonomia*”, a agência ainda se encontra em melhor situação do que os órgãos anteriores, caso do Departamento Nacional de Telecomunicações -DENTEL.

Nessa linha de pensamento dois entrevistados expressam idéias representativas dos demais:

“Ela [a Agência]tem autonomia relativa, porque todas as agências reguladoras, apesar delas terem sido criadas para serem autônomas, elas têm uma dependência do ministério que é do executivo e também estão subordinadas às decisões judiciais. Estes dois fatores fazem com que ela perda um pouco a autonomia, mas sem dúvida ganhou-se muito em relação à administração direta.”

“O governo não tem dado a autonomia necessária...[...]não só o governo mas eu acho que falta compreensão dos órgãos de controle, principalmente o TCU, do que é independência financeira orçamentária. Se existe uma lei estabelecendo que a agência terá seus regulamentos, ela deveria regulamentar para as suas necessidades. O TCU não entende assim. Tem que entrar no “rol” das demais autarquias. O limite não deveria ser tão rígido, já que a lei concede a autonomia. Na verdade, pode tudo [em tese]...mas não pode nada [na prática]. Deveria ter mais liberdade.”

A percepção sobre a pouca autonomia da agência demonstra uma grande preocupação, quando se refere à gestão dos recursos humanos e orçamentários. Com relação a esses pontos, a maioria dos entrevistados vislumbra que a permanência dessa falta de autonomia pode comprometer, em um curto espaço de tempo, a ação regulatória da agência.

Os principais empecilhos apontados, com relação à gestão de recursos humanos, são: a dificuldade que a agência tem tido para compor seu quadro permanente, principalmente

em razão da suspensão de realização de concurso para preenchimento de seus empregos, em razão de ADIN em tramitação no STF que questiona o regime de emprego público; os baixos níveis salariais, se comparados aos salários pagos pelas empresas do setor; a dificuldade para a formação de quadros que adiciona à questão da contratação o alto grau de especialização que requer um período razoável (3 a 5 anos) para formação de um especialista na área; e a impossibilidade de atrair novos talentos pelo impedimento de criação de incentivos próprios.

São apontados também como dificuldades para a gestão de RH a inexistência, entre os servidores da agência, de uma consciência de “bem servir ao público”; a submissão da gestão de RH da agência às normas do Sistema de Pessoal Civil –SIPEC, o que não permite a adoção de instrumentos contemporâneos de gestão, tais como remuneração por competências, avaliação de desempenho por resultados, salários indiretos dentre outros; e o alto “turn over” dos gerentes e contratados temporários face à concorrência com as empresas do setor onde os salários são mais atraentes do que os praticados pela agência.

De acordo com a percepção da maioria dos entrevistados, os problemas relacionados à autonomia na gestão de recursos humanos da autarquia se refletem em uma das suas principais atividades, a fiscalização que atualmente é realizada por profissionais oriundos do MINICOM e da TELEBRAS que, com raras exceções, não possuem a formação necessária para o exercício da função. Depreende-se do depoimento de um dos entrevistados a existência de divergências internas quanto à exclusividade da fiscalização por técnicos do quadro permanente. Alguns entendem que existe uma atividade técnica anterior ao poder de polícia da agência que poderia ser realizada de forma terceirizada, enquanto outros entendem que o poder de polícia abrange tudo. Consideram também que a conclusão do sistema de radio-monitoragem é fundamental para maior eficácia da fiscalização. A maioria dos entrevistados afirma que, a despeito dos problemas existentes a fiscalização da agência é eficaz.

De acordo com um dos gestores da ANATEL entrevistado:

“Nós temos uma mágica por conta de um esforço interno. Mais da metade do quadro da agência é nos estados. Nós desenvolvemos processos e métodos para

melhorar a assertividade na hora de fiscalizar. Nós não trabalhamos com as informações das operadoras [como dizem] (grifo meu) [...] “

Os representantes das operadoras divergem da opinião do grupo de gestores da ANATEL, com relação à eficácia da fiscalização da agência, argumentando que ela não tem quadro técnico preparado para fiscalizar pessoas com 10 ou 20 anos de experiência e que o fato da fiscalização das metas de qualidade realizar-se por amostragem, de acordo com as informações fornecidas pelas empresas pode, em tese, permitir fraude na apresentação das informações.

Um deles assim se expressa:

‘[...] A ANATEL não fiscaliza. É por amostragem. Mais ou menos, aí abre um PADO por isto tem tantos PADOS abertos. Ela não tem nem quadro técnico. Se você vir os coitados que vem aqui fiscalizar a nossa empresa.[...] São recém formados. Sem preparo técnico. Não tem nada. A ANATEL não pode contratar ninguém. Como vai fiscalizar um cara que tem 20 anos de experiência nas costas?’”

Além dessas dificuldades, segundo um entrevistado, a agência ainda se depara com o problema de não possuir “*poder de busca e apreensão*”, o que significa que seus fiscais tem poder para suspender a atividade, mas não podem apreender o equipamento, no caso da radiodifusão, o que possibilita a reincidência da infração.

No que se relaciona à gestão orçamentária e financeira existe um ponto crítico que é a obrigatoriedade da entrada, no caixa central da União, dos recursos arrecadados pela agência. Esse fato reforça a contradição quanto à intenção da autonomia, já que apesar de possuir fontes próprias de arrecadação, a agência é obrigada a recorrer ao ministério supervisor para obtenção de autorização para utilizar esses recursos. Outro ponto evidenciado nesta mesma linha é o fato das dotações orçamentárias da agência entrarem nos programas de contingenciamento de despesas do governo. Os entrevistados entendem que os cortes de gastos devem destinar-se aos órgãos que não possuem fonte própria de arrecadação.



telefonia fixa e móvel), mas que só podem ser utilizados pelas operadoras de telefonia fixa; e a universalização realizada “*meio por acaso*” pelas empresas de telefonia celular. Um dos entrevistados afirma que a universalização só existe realmente na telefonia celular e que as classes D e E não tem acesso à telefonia fixa por custar muito caro. Afirma também que, na telefonia fixa, o número de acessos instalados é considerado para efeitos de universalização e que esses acessos estão longe de significar telefones ativados.

Algumas opiniões representativas, relacionadas à parcialidade da universalização são enumeradas a seguir:

“O fato de só existir metas de qualidade e universalização para a telefonia fixa demonstra o caráter parcial da universalização que a ANATEL se propõe. Por pura sorte quem fez universalização, foi a telefonia móvel celular. Se observar foi quem atingiu as camadas D e E, através dos pré-pagos. Quem atingiu o nível de competição foram as móveis.[...] Existem milhões de linhas instaladas, mas que não estão ativas”.

“O que atrapalha a universalização, no caso da telefonia fixa é a falta de competição. Hoje, a bem da verdade, você tem três monopólios regionais que são a Brasil Telecom, a Telemar e a Telefônica e tem uma predominante, que é um monopólio de longa distancia, que é a EMBRATEL. Então se você for olhar as “espelhos” tem um “marketing share” muito pequeno.

“Há um erro grande no FUST. Ele foi criado para que todo mundo colabore e apenas a fixa atenda à universalização. No mercado dos celulares que é onde tem competição e quem realmente fez a universalização, as empresas, não podem participar do FUST.”

## 5.2. 5. Autonomia de gestão

De um modo geral, o grupo entrevistado percebe a questão da autonomia de gestão da entidade como um problema crítico que deve ser solucionado o mais rápido possível, sob pena da ação regulatória da agência sofrer solução de continuidade.

Na visão da maioria, a autonomia de gestão da agência não passou da letra morta da lei, uma vez que a entidade submete-se às mesmas regras das demais autarquias federais. Observam que os órgãos de controle não consideram como prerrogativas da agência as características outorgadas pela LGT, ao definir sua natureza jurídica de autarquia em regime especial. O enquadramento da agência nas mesmas regras das demais autarquias

lá dentro para fiscalizar dia a dia a atuação da agência. Eu acho que o Ouvidor e o Conselho Consultivo são o supra sumo do controle e se alguém souber tirar partido deles está de bom tamanho.”

### **5.2. 7. Flexibilidade e agilidade**

Com relação a estes aspectos foi perguntado aos entrevistados se a agência se encontra estruturada e organizada para trabalhar, com maior flexibilidade e agilidade, se comparada aos demais órgãos federais. Nesta questão, houve unanimidade quanto à diferença entre o proposto e a realidade. Entendem que o tipo de estrutura adotado é bastante burocrático, dificultando uma atuação matricial das equipes. A idéia de uma direção colegiada que decidisse com imparcialidade, agilidade e flexibilidade transformou, na verdade, o CD em um órgão centralizador de todas as atividades, o que emperra a atuação da agência. A morosidade e a burocracia com que os PADOs são tratados é um exemplo emblemático da rigidez dos processos internos e da falta de autonomia dos executores.

Dois entrevistados afirmaram que a estrutura, pensada inicialmente, era matricial, mas, por questão de coerência com a estrutura do MINICOM, foi implantada uma estrutura que se aproximasse da definida para esse órgão. Outro respondente afirmou que existe um estudo, em andamento, que objetiva descentralizar para as superintendências ou para um Conselho (a ser criado nos moldes do existente na Secretaria da Receita Federal) as decisões sobre os PADOs. No seu entender, isto aumentaria a agilidade da agência e reduziria a burocracia.

### **5.3. PRINCIPAIS OBSTÁCULOS PARA O ALCANCE DA MISSÃO DA ANATEL, EVICENCIADOS NAS ENTREVISTAS.**

De acordo com a análise realizada no item anterior, existe uma grande convergência entre as percepções dos entrevistados e os aspectos identificados na análise documental, como obstáculos ao alcance de uma alta efetividade da missão da ANATEL. A maioria dos entrevistados percebe a existência dos mesmos problemas identificados e entende ser

necessária a adoção de mudanças de curto prazo, de modo a que a ação da agência não sofra solução de continuidade.

Além de ratificarem os resultados da análise documental, os entrevistados apontaram outros problemas que impactam, diretamente, a alta efetividade da missão da agência. Os principais problemas apontados foram:

- o não entendimento, por parte dos órgãos de controle, do papel regulador da agência, o que fica evidente nas dificuldades que a agência tem de definir normas de funcionamento diferenciadas das demais autarquias, a despeito deste procedimento ser permitido na LGT;
- a centralização das decisões no Conselho Diretor, o que torna os processos internos morosos e dificulta a ação intempestiva na aplicação de multas e outras sanções;
- a vinculação a um ministério setorial que se traduz, de certa forma em subordinação hierárquica o que reduz o grau de independência da agência;
- o risco de, caso permaneçam as atuais “amarras”, o modelo definido para a agência repetir a trajetória do modelo das fundações, criadas pelo DL 200, de 1967, que hoje se equiparam em todos os aspectos aos órgãos e entidades da administração direta;
- a cultura burocrática, vigente na agência que reforça a necessidade de utilização de procedimentos mais ágeis e flexíveis;
- a obsolescência do tipo de estrutura da agência, altamente verticalizada e centralizadora, o que dificulta a comunicação entre as unidades executoras

(superintendências) entre si, com o Presidente e até com o seu ambiente externo.

Verifica-se ainda algumas divergências na percepção dos entrevistados, no que se refere:

- à definição das metas, quanto ao caráter quantitativo e qualitativo: alguns entendem que elas foram subestimadas e outros acham o contrário. Os representantes de operadoras consideram que a não “diferenciação” para as metas de qualidade prejudica à ação das empresas ;
- ao caráter “participativo” das regulamentações da agência, tendo sido unânime, por parte dos representantes de operadoras, que este processo inexistia o que conflita com a opinião dos gestores da agência.

A percepção de alguns entrevistados não ratifica as conclusões da análise documental no que se refere à assimetria de informações e ao conflito entre os objetivos de universalização e competitividade. Eles afirmam que, no primeiro caso, a ação da agência não é prejudicada, porque a agência realiza a checagem de consistência de informações e, caso se verifique alguma inconsistência, a entidade faz uma fiscalização mais acurada.

No que se refere à existência de conflito entre universalização e competitividade, dois entrevistados consideram esses objetivos não conflitantes, mas complementares.

A seguir são apresentadas as conclusões extraídas deste estudo, algumas recomendações bem como sugestões para o desenvolvimento de novos estudos que possibilitem a efetiva concretização do modelo concebido em Lei para a agência, de modo a que a mesma alcance sua missão com um alto grau de efetividade.

## 6. CONCLUSÕES

O presente estudo teve como propósito analisar a efetividade das ações regulatórias da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, pelo exame do impacto da efetividade das suas competências legais, com vistas ao alcance da sua missão.

A análise utilizou como referencial teórico princípios e conceitos da “nova administração pública”<sup>61</sup> e instrumentos metodológicos, como a análise de discurso e a Matriz Multicritério, considerados adequados para a aferição pretendida.

Para alcançar o objetivo pretendido, realizou-se uma pesquisa bibliográfica para selecionar os conceitos, princípios e a metodologia norteadora do estudo e uma pesquisa documental, para analisar, por intermédio da comunicação expressa nos documentos oficiais da agência e publicações especializadas, a efetividade das suas competências legais, bem como para aferir o impacto dessa efetividade para o alcance de sua missão. Em seguida, procedeu-se a uma pesquisa de campo, com o objetivo de conhecer a percepção de membros dos ambientes interno e externo da agência, sobre a efetividade da ação regulatória, evidenciada na análise documental. Buscou-se verificar até que ponto os discursos explicitados nos documentos oficiais têm implicações nas decisões e práticas adotadas.

Em primeiro lugar, realizou-se a análise da efetividade das competências legais, referenciada pelas práticas e decisões explicitadas nos documentos, com o apoio de uma Matriz Multicritério construída especificamente para este fim. A análise evidenciou um grau de efetividade das competências da ANATEL médio tendendo a alto.

Em seguida, procedeu-se à análise de convergência da missão às competências legais da entidade, para verificar até que ponto o grau de efetividade das competências permite a sua exeqüibilidade. A análise dessa convergência foi feita pela constatação da predominância da relação direta entre os elementos essenciais da missão e as competências estabelecidas no marco legal da agência.

---

<sup>61</sup> Ver item 1.2.

Verificado o grau de efetividade das competências da agência, bem como a existência da convergência dos elementos essenciais da missão à essas competências, concluiu-se que o grau de efetividade da missão da ANATEL pode ser aferido tomando-se como base a eficácia das decisões e práticas que concretizam as suas competências legais.

Desta forma, pode-se afirmar que a ação regulatória da ANATEL realiza-se com um grau de efetividade médio, tendendo a alto, e que este grau pode aumentar na medida em que as práticas conferidas à entidade sejam utilizadas com a eficácia desejável.

Além dessa conclusão, a análise documental possibilitou, em um primeiro momento, identificar os principais obstáculos que dificultam o alcance, com alta efetividade da missão da entidade. Esses obstáculos, já especificados no item 4.3.2., referem-se à:

- clareza e abrangência da ação regulatória;
- independência decisória e o risco de captura pelos principais grupos de interesse;
- transparência das ações;
- participação nas decisões;
- universalização dos serviços prestados; e
- autonomia de gestão.

A análise dos resultados das entrevistas demonstrou, no momento seguinte, existir uma grande convergência entre as percepções dos entrevistados e os aspectos identificados, na análise documental, como obstáculos ao alcance de uma alta efetividade da ação da ANATEL. A maioria dos entrevistados percebe a existência desses obstáculos e de outros que consideram relevantes para o aumento do grau de efetividade das ações da agência.

Tais resultados apontam para uma característica bastante comum da administração pública brasileira, que é o fato de os discursos explicitados não implicarem necessariamente

em decisões e práticas concretas. Nessa linha de raciocínio, verifica-se que os resultados não se coadunam, de forma desejável, com os princípios básicos definidos pelo CRE para atuação das agências reguladoras e ratificados pela LGT para o caso específico da ANATEL. Observe-se que a maioria dos obstáculos identificados relaciona-se com aspectos enunciados nos princípios básicos do CRE (para as agências reguladoras) e com as diretrizes estabelecidas na LGT (para a ANATEL) que definem como características primordiais para ação efetiva da agência:

- autonomia e independência decisória do ente regulador;
- ausência de subordinação hierárquica;
- transparência das decisões e ações, pela ampla publicidade das normas pertinentes ao ente regulador, dos procedimentos e dos relatórios, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas em lei;
- flexibilidade, agilidade e simplificação de processos; e
- ampla participação dos usuários, consumidores e investidores no processo de elaboração das normas e regulamentos.

É necessário clarificar que isto não significa serem as decisões e práticas da agência contrárias a esses princípios e diretrizes, mas os resultados do estudo levam a concluir que parte significativa delas não é plenamente aderente aos mesmos, e que um grau maior de aderência poderia aumentar, de forma significativa, a efetividade das ações regulatórias.

O estudo leva, também, à conclusão de que a **autonomia**, a **independência decisória** e a **ausência de subordinação hierárquica** da agência não são praticadas, na extensão requeridas pela natureza da sua ação. Evidências dessa assertiva são apresentadas pela sua vinculação (*subordinação* de acordo com resultados da pesquisa de campo) a um ministério setorial, o que possibilita “injunções políticas” junto à agência por parte desse ministério; pela imprecisa definição da responsabilidade regulatória no setor de

telecomunicações, evidenciada por superposições de funções e existência de “áreas cinzentas” entre o ministério e a agência; pelo grau de abrangência com que são definidas as suas competências, possibilitando a existência dessas “áreas cinzentas” que podem levar à ampliação ou restrição da sua ação; pela morosidade da efetivação de suas ações, o que possibilita “quebra” na estabilidade regulatória; e pela rigidez que os órgãos de controle, notadamente o TCU, impõem à agência. Outro ponto que se constitui fator inibidor da autonomia e da independência da agência é a pouca eficácia do “status” legal de suas deliberações, enfraquecida especialmente pela “postura” do judiciário, cuja morosidade nas decisões tende a reduzi-las e até anulá-las.

A **autonomia da gestão orçamentária e financeira** tem sido limitada, especialmente, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que inclui a agência no mesmo rol dos órgãos da administração direta, das autarquias e fundações da administração federal, a despeito de está definido em Lei que a ANATEL tem total autonomia nessas áreas, o que se justifica pelo fato de suas despesas serem custeadas por receitas que ela própria arrecada. As receitas ultrapassam em muito suas necessidades de manutenção e investimento o que, em tese, a capacita para uma gestão mais autônoma. .

A autonomia da agência é prejudicada, também, pela sua natureza jurídica de autarquial<sup>62</sup>, que a submete ao mesmo conjunto das regras legais das demais autarquias federais. Como consequência dessa submissão, a **flexibilidade**, a **agilidade** e a **simplificação de processos** ficam prejudicadas, o que é retratado pelo contingenciamento do seu orçamento; pela impossibilidade de contratar, até o momento, um quadro técnico permanente que acumule experiências e competências específicas; pela morosidade de conclusão dos PADOs e outros procedimentos internos e externos; e pela centralização de ações no Conselho Diretor. Esses fatores impulsionam a agência ao exercício de uma

---

<sup>62</sup> A natureza jurídica de autarquia submetida ao regime especial permitiria, em tese, um tratamento diferenciado da ANATEL, por parte dos órgãos de controle. Existe uma corrente jurídica, caso em que se encontra Sundfeld, que defende que o parágrafo 2º, do art.8º da LGT diferencia a natureza jurídica de autarquia especial quando dispõe que: “a natureza de autarquia especial das agências é caracterizada por independência administrativa, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes e autonomia financeira”.



gestão burocrática e pouco permeável à implementação de práticas e técnicas contemporâneas inovadoras.

Verifica-se, também, uma significativa influência, do ministério supervisor e da TELEBRÁS, no *modus operandi* da entidade. Constatou-se que os valores professados e as práticas correntes naqueles órgãos se reproduzem na agência. Exemplo dessa constatação são a estrutura organizacional vigente e a cultura burocrática dos atuais servidores. No que se refere à estrutura organizacional, uma análise da fig. 7 – organograma da ANATEL – permite verificar que esse modelo organizacional não privilegia as interações horizontais, nem a redução da quantidade de níveis hierárquicos, características de modelos que objetivam transparência, facilidade de comunicação, participação nas decisões e descentralização de ações. A questão da cultura burocrática dos servidores evidencia-se no excesso de “formalismo” com que são realizadas as audiências públicas, na morosidade da tomada de decisões e na rigidez dos processos organizacionais.

A despeito do exposto, a modelagem organizacional da agência buscou, pelo menos em tese, adaptar-se ao ambiente flexível de relações interorganizacionais, onde se multiplicam a presença e a pressão de vários *stakeholders*. Para atuar com êxito neste ambiente adotou uma instância decisória colegiada, o Conselho Diretor-CD e uma instância representativa dos *stakeholders*, o Conselho Consultivo-CC.

Entretanto esses órgãos não têm atuado com a eficácia prevista. O CD tem se constituído em fonte de centralização das decisões e dos processos organizacionais e o CC, pensado para incluir os representantes do governo, das concessionárias e dos usuários na estrutura organizacional da agência, tem atuado muito mais como um Conselho de Administração de empresa do que como órgão representativo das demandas das partes interessadas. A pesquisa evidenciou que o CC, no seu primeiro ano de existência agiu de acordo com o modelo concebido. No entanto, nos últimos anos tem mudado sua atuação.

No que se refere à **gestão de recursos humanos**, a agência continua impedida de contratar pessoal especializado para exercer suas atividades. As disposições da Lei nº 9986, de 18 de julho de 2000, sobre a gestão de recursos humanos não pôde efetivar-se, até o

momento, em razão da ADIN impetrada contra o regime de “emprego público”, que ainda se encontra sem solução no STF. Existe uma proposta de anteprojeto de Lei transformando os empregos em cargos públicos que poderá, se aprovada, solucionar em parte o problema da ANATEL, relativo a esse aspecto. No entanto, há controvérsias quanto ao fato de a transformação de todos os postos de trabalho da agência em cargos públicos, dificultará a adoção de práticas contemporâneas de gestão de RH, que são necessárias à agência face à complexidade e dinamismo do setor em que atua.

Um mecanismo inovador, instituído na agência e que se revelou como importante para redução do modelo de gestão burocrático, foi a adoção da modalidade de “pregão” para a aquisição de bens e serviços. O pregão, ao mesmo tempo em que agiliza as compras, possibilita a transparência de preços praticados pelos fornecedores, o que permite aos gestores praticar a administração de custos, gestão pouco usual na administração pública. O sucesso do pregão da ANATEL foi tanto, que atualmente foi adotado pelo órgão central do Sistema de Serviços Gerais para toda administração pública.

A limitada autonomia de gestão da agência implica na redução do grau de efetividade da sua missão, na medida em que dificulta a tomada de decisões imparciais e comprometidas com resultados de longo prazo; a realização de fiscalizações mais efetivas; e a execução de procedimentos que transmitam credibilidade ao mercado e aos usuários na estabilidade da regulação.

No que se refere à **transparência** e à efetiva **participação** dos envolvidos (usuários, operadoras, e outros interessados) no processo de elaboração das normas, o estudo constata que as práticas adotadas pela agência precisam de aperfeiçoamento, uma vez que a agência possui instrumentos inovadores, que possibilitam o cumprimento desses requisitos, como as audiências, as consultas públicas, o *call center*, a internet e as salas do cidadão, mas que não são, adequadamente, explorados.

Percebe-se que o modelo concebido para a agência considera o usuário dos seus serviços e o cidadão brasileiro como importantes atores do processo regulatório. Neste sentido, a LGT reconhece ser dever do Poder Público garantir a toda a população o acesso às telecomunicações, a tarifas e preços razoáveis, em condições adequadas; estimular a expansão, em benefício da população brasileira, do uso de redes e serviços de telecomunicações; e adotar medidas que promovam a competição e a diversidade dos

serviços, incrementem sua oferta e propiciem padrões de qualidade compatíveis com a exigência dos usuários.

As observações expendidas aqui não invalidam a conclusão do estudo de que a efetividade das competências da agência permitem o alcance da sua missão, em um grau médio tendendo a alto, pois o que se constatou foi a não **utilização plena** de mecanismos inovadores de gestão e demais componentes organizacionais apesar de integrarem o seu marco legal.

Essa situação é claramente evidenciada pelos resultados do estudo, especialmente no que se refere aos mecanismos propostos para **transparência e participação** que embora estejam presentes na concepção, e até nas práticas da agência, não garantem adequadamente a efetivação do processo de estabelecimento de metas, a eficácia no relacionamento com os *stakeholders* e a ampla divulgação das ações da agência junto à sociedade. O fato de serem realizadas consultas públicas não garante a articulação de políticas setoriais com políticas de governo, nem tampouco a efetiva participação dos envolvidos no processo regulatório. Da mesma forma, a realização de audiências públicas, não implica na real participação do usuário individual, que na maioria dos casos, sequer toma conhecimento da sua existência, sendo freqüente nas mesmas os representantes de associações de usuários e de concessionárias, quando trata-se de proteger os seus próprios interesses. A existência de *call center*, *internet*, sala do cidadão e da figura do Ouvidor para atendimento dos usuários, não funcionam adequadamente, já que a sua divulgação não alcança os usuários eficazmente, além de as respostas e soluções aos problemas levantados não tramitarem com a agilidade requerida. Como se verifica esses mecanismos, a despeito de serem bastante inovadores, requerem aperfeiçoamento e maior divulgação para que, especialmente o usuário comum, tenha acesso aos mesmos e a intenção de transparência e participação se efetive plenamente.

Reconhece-se que o aprendizado da ANATEL, tem demonstrado uma atuação importante da agência, na montagem do aparelho regulatório brasileiro, tanto no que se refere à estratégia de privatização das empresas do Sistema Telebrás, que atraiu grandes operadores internacionais, quanto no que se relaciona ao elenco de ações de natureza

regulatória, orientado à competitividade no setor, que inclui proibições de concentração de concessões e limite por cinco anos de fusões.

Nesse momento, algumas das ações regulatórias, especialmente as relacionadas com a restrição por área e com a telefonia de longa distância, estão sendo bastante questionadas pelas empresas que operam no setor. O debate atual, bastante acirrado, trouxe inclusive problemas de ordem interna ao Poder Executivo, tendo sido objeto de matérias na imprensa escrita e falada, as disputas e diferenças de visão entre a ANATEL e outros órgãos governamentais.

A análise realizada aponta, a partir do conhecimento adquirido, para um ponto importante a considerar, como eventual desdobramento deste estudo, que é a necessidade de definição de uma melhor combinação entre os requisitos necessários a uma maior autonomia da agência e os canais de relacionamento com os agentes do setor privado. Este aumento da autonomia institucional, pela montagem de um forte aparato burocrático e a busca de uma melhor relação entre a organização e esses agentes, que de acordo com Fernandes (2002), citando Evans (1995):

[...] se dá quando se combina uma forte tradição burocrática entre o agente público (meritocracia, carreiras de longo prazo, senso de dever e lealdade) com uma relação, não de captura, porém de cooperação e confiança junto ao setor privado. Isto significa manter a autoridade do Estado com instituições dotadas de burocracias fortes, ao mesmo tempo em que se estabelecem laços e redes com o setor privado para alcançar, em conjunto metas de desenvolvimento econômico.

A busca dessa combinação (autonomia e inserção) significaria, como já observado principalmente a rápida formação dos quadros da agência e um intenso esforço para o aperfeiçoamento dos canais de relacionamento com os usuários e demais agentes do setor privado. A existência de um corpo permanente especializado, comprometido com os objetivos de longo prazo seria, sem sombra de dúvida, um fator de aumento da credibilidade nas ações da instituição o que possibilitaria o estabelecimento e a manutenção

de laços de confiança que assegurassem a cooperação entre os diversos atores para o alcance das metas da agência.<sup>63</sup>

Cabe ressaltar que este estudo pretendeu demonstrar que, o modelo concebido para agência, na teoria, se utilizado na prática, com a atualização devida, permitiria à ANATEL alcançar sua missão com maior efetividade.

Espera-se que este estudo possa contribuir para o aperfeiçoamento do modelo de gestão da Agência, de modo a que ela possa superar o seu atual modelo de gestão e conquistar a independência e autonomia necessárias à sua atuação, beneficiando dessa forma a sociedade brasileira com as decisões de um Estado regulador, flexível e ágil.

Trata-se de um grande desafio a ser superado, já que os principais obstáculos a serem vencidos decorrem da legislação restritiva à implementação de mecanismos de gerenciamento que possibilitem a constante busca de soluções criativas e inovadoras, de forma a evitar o engessamento e a queda da qualidade, credibilidade, eficiência, transparência e *accountability*, fatores fundamentais que repercutem diretamente na participação dos principais *stakeholders* e no interesse público.

Sugere-se, como recomendação de pesquisa futura, o aprofundamento dos temas aqui levantados de modo a fornecerem subsídios para a melhor definição das políticas regulatórias no Brasil, incluindo a definição de seus marcos legais, bem como para o aperfeiçoamento da gestão das demais agências reguladoras existentes no país

---

<sup>63</sup>Os termos autonomia e inserção referem-se ao conceito de “autonomia inserida” utilizado em estudo recente por Evans (1995 *apud* Fernandes, 2002).

## 7. BIBLIOGRAFIA

ABRANCHES, Sergio Henrique Hudson de. **Reforma Regulatória: conceitos, experiências e recomendações**. Revista do Serviço Público, ano 50, n. 2, abr-jun 1999, p. 19-50.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente**. In: Bresser Pereira, Luiz Carlos & Spink, Peter K. (orgs.). Reforma do Estado e Administração pública gerencial 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999, p. 173-199.

\_\_\_\_\_, **O impacto do Modelo Gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. Texto distribuído pela ENAP, no Curso de “Preparação de Multiplicadores para Administração Pública Gerencial”. ENAP-DPD. Brasília: 1996.

ALMEIDA, Fernando G e SILVA, Salomão Q. **Considerações sobre o Estado empresário, Lei de concessões e reformas constitucionais no Brasil**. Revista de Administração Pública, v. 30. nº.5, set.- out. 1996, p. 24-49.

ALVES, Andréa M. e MACEDO, Marcelo E. **Reforma administrativa: o caso do Reino Unido**. Revista do Serviço Público, ano 48, n. 3, set-dez 1997, p. 63-84.

ANATEL. Agência Nacional de Telecomunicações. [www.Anatel.gov.br](http://www.Anatel.gov.br). 2002

ANATEL, Resolução nº 30, de 29 de junho de 1998. **Aprova o Plano Geral de Metas de Qualidade para o Serviço de Telefônico Fixo Comutado**. Brasília, DF, 1998.

\_\_\_\_\_, Resolução nº 197, de 16 de dezembro de 1999. **Aprova o Regimento Interno da ANATEL**. Brasília, DF, 1999.

\_\_\_\_\_, **Legislação de Telecomunicações e correlatas**, in Coleção Normativa de Telecomunicações. Vol.1. p.455, Brasília, DF, 2000 a

\_\_\_\_\_, **Regulamentação Geral de Telecomunicações**, in Coleção Normativa de Telecomunicações. Vol.2. p.491, Brasília, DF, 2000b.

\_\_\_\_\_, **Balanço 2001. Incluindo os Excluídos**. Brasília, DF, 2002a.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão 2001**, [http:// ANATEL.gov.br](http://ANATEL.gov.br) , Brasília, DF, 2002b.

\_\_\_\_\_, **SQA – Visão Geral; Certificação ISO 9001/94 – Transforma-se em realidade um sonho ousado**. Brasília-DF,marcos de 2002c

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **Apresentação de citações de documentos**: NBR 10520, Rio de Janeiro, 2001.

\_\_\_\_\_, **Informação e documentação: referencias - elaboração: NBR 6023**, Rio de Janeiro, 2000.

BOREINSTEIN. Carlos Raul. **Regulação e gestão competitiva em setores de infraestrutura: a procura de um equilíbrio dinâmico**. Revista de Administração Pública, v. 33. nº.4,jul.- ago. 1999, p. 47-62.

\_\_\_\_\_, **Regulação em setores de infraestrutura: a sociedade no controle externo das organizações**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, FGV, v. 34, nº. 5, set-out, 2000. p. 47-73.

BRASIL, **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado**, Câmara de Reforma do Estado. Brasília, 1995a.

\_\_\_\_\_, Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 8**, de 15 de agosto de 1995. Altera o inciso XI do art. 21, da Constituição Federal. Brasília, DF, 1995b.

\_\_\_\_\_, Decreto nº 21.738, 8 de dezembro de 1995. **Cria o Conselho de Reforma do Estado**. Brasília, DF, 1995c.

\_\_\_\_\_, Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. **Dispõe sobre o regime de concessão e prestação dos serviços públicos previstos no art. 175 da CF.** Brasília, 1995d.

\_\_\_\_\_, Lei nº 9.295, de 19 de julho de 1996. **Dispõe sobre os serviços de telecomunicações, cobre o órgão regulador e dá outras providências.** Brasília, 1996.

\_\_\_\_\_, Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. **Dispõe sobre os serviços de Telecomunicações.** Brasília, 1997a.

\_\_\_\_\_, Decreto nº 2.388, de 7 de outubro de 1997. **Aprova o Regulamento da Agência Nacional de Telecomunicações.** Brasília, DF, 1997b.

\_\_\_\_\_, Decreto nº 2.534, de 02 de abril de 1998. **Aprova o Plano Geral de Outorgas de para o Serviço de Telecomunicações prestado no regime público.** Brasília, DF, 1998a.

\_\_\_\_\_, Decreto nº 2.592, de 15 de maio de 1998. **Aprova o Plano Geral de Metas de Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado - STFC.** Brasília, DF, 1998b.

\_\_\_\_\_, Decreto nº 2.593, de 15 de maio de 1998. **Aprova o Plano Geral de Metas para Universalização do Serviço de Telefônico Fixo Comutado.** Brasília, DF, 1998c.

\_\_\_\_\_. Constituição Federal (1988). **Emenda Constitucional nº 19**, de 04 de Junho de 1998. **Dá nova redação ao art. 37, da Constituição Federal.** Brasília, DF, 1998d.

\_\_\_\_\_, Lei nº 9.986, de julho de 2000. **Dispõe sobre a gestão de recursos humanos nas agências reguladoras.** Brasília, 2000.

BRESSER PEREIRA. Luiz Carlos. **A reforma do Estado dos anos 90: Lógica e mecanismos de controle.** Cadernos MARE da Reforma do Estado, c. 1. Brasília: MARE, 1997. 57p.

\_\_\_\_\_. **Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado.** In: Bresser Pereira, Luiz Carlos & Spink, Peter K. (orgs.). **Reforma do Estado e**



- Administração pública gerencial. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 21-38.
- CASTELL, Manuel. **A Sociedade em Rede**. 5ª ed. São Paulo: Editora Paz e Terra. 1999.
- CAMPOS, Ana Maria, SILVA JR, Dércio Santiago da. **Avaliação das agências reguladoras uma agenda de desafios para a sociedade brasileira**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, FGV, v. 34, nº. 5, set.- out. 2000, pp.29-59.
- CONFORTO. Glória. **Novos modelos de gestão na prestação dos serviços públicos e o estabelecimento do marco regulatório**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, FGV, v. 31, nº. 4, jul.- ago. 1997, p. 216-229.
- \_\_\_\_\_. **Descentralização e regulação da gestão de serviços públicos**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, FGV, v. 32, nº.1, jan.- fev. 1998, p. 27-40.
- COSTA, Frederico Lustosa da. **Reforma do Estado: restrições e escapismos no funcionamento das 'agências autônomas'**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, FGV, v. 33, n.2ar.-abr.1999,p. 191-199.
- CURTY, Marlene Gonçalves e CRUZ Ana Maria da C. **Guia para apresentação de trabalhos acadêmicos: dissertação e teses**. Dental Press. Maringá. 2001.
- ENAP - Escola Nacional de Administração Pública. <http://enap.gov.br>, Março de 2002.
- FERLIE, Ewan; ASHBURNE, Lyinn; FRITZGERALD, Louise e PETIGREW, Andrew. **A nova administração pública em ação**. Editora UNB, Brasília, DF, 1999, 468p.
- FERNANDES, Antonio S.A. **O capital social e a análise institucional e de políticas públicas**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, FGV, v. 36, n.3 mai - jun.2002,pp.375-398.
- FLEURY, Sonia. **Reforma administrativa: uma visão crítica**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, FGV, v. 31, n.4 jul-ago.1997,pp.299-308.

\_\_\_\_\_, Sonia. **Reforma Del Estado**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, FGV, v. 35, n.5.set-out.2001,pp.7-39.

FISHER, Tania e HEBER, Florence. **Estratégias de gestão e reconfiguração organizacional: os setores de energia elétrica e de telecomunicações**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, FGV, v. 32, n.3.maio-jun.1998,pp.9-27.

\_\_\_\_\_. **Regulação do Estado e reformas nas telecomunicações**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, FGV, v. 34, nº. 5, set.- out. 2000, pp.143-163.

GLADE, William. **A complementaridade entre a reestruturação econômica e a reconstrução do Estado na América Latina**. In: Bresser Pereira, Luiz Carlos & Spink, Peter K. (orgs.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 123-140.

HUTTON, Will. **Como será o futuro do Estado**. Brasília-DF. Linha gráfica Editora.,1998.

IGLESIAS, Enrique V. **Repensar a política para reinventar o Estado**. Paper apresentado no II Fórum sobre Reinvenção do Estado. Brasília, 2000.

IPEA. **Desregulamentação e novas regulações**. In subsídios para a reforma do Estado. Convenio IBAM/IPEA/ENAP. Rio de Janeiro. 1994.

JENKINS. Kate. **A reforma do Serviço público no Reino Unido**. In: Bresser Pereira, Luiz Carlos & Spink, Peter K. (orgs.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. 3ª. Ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999. p.201 -235.

KETTL, Donald, F. **A revolução global: reforma da administração do setor público**. In: Bresser Pereira, Luiz Carlos & Spink, Peter K. (orgs.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 75-122.

\_\_\_\_\_. **The global public management revolution – A report on the transformation of governance.** Washington, D.C. Brookings Institution Press. 2000.

KOTLER, Philip e AMSTRONG, Gary. **Princípios de marketing.** LTC – Livros Técnicos e Científicos S.A. Rio de Janeiro. 1999.

LOBATO, David M. **Administração Estratégica – Uma visão orientada para a busca de vantagens competitivas.** Markgraph. Rio de Janeiro. 1995.

MAJONE, Giandomenico. **Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências de mudanças no modo de governança.** Brasília. ENAP. Revista do Serviço Público. Ano 50, n.1, jan-jun 1999, p. 5-37.

MARCELINO, G.F. **Governo, imagem e sociedade.** FUNCEP. Brasília, 1988.

MARE. **Agências Executivas.** Cadernos MARE da Reforma do Estado, c. 9. Brasília: MARE, 1997a. 54p.

\_\_\_\_\_, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Conselho de Reforma do Estado.** Cadernos MARE da Reforma do Estado, c. . Brasília: MARE, 1997b.

MARTINS, Humberto F. **A Modernização da Administração Pública Brasileira no Contexto do Estado.** Dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública. Rio de Janeiro. 1995.

MARTINS, Humberto F. **A ética do patrimonialismo e a modernização da Administração Pública Brasileira.** In Motta, Fernando C. Prestes & Caldas, Miguel P. **Cultura Organizacional e Cultura Brasileira.** São Paulo. Atlas, 1997.

MATUS, Carlos. **El plan como apuesta.** Fundación Altadir. Santiago, Chile. 1992.

MEIRELLES, Hely L. **Direito Administrativo Brasileiro**. Malheiros Editores. São Paulo 1993.

MELO, Marcus André. **A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol 16. nº 46. São Paulo. Jun. de 2001.p.55-67.

MENDES. Conrado Hubner. **Reforma do Estado e Agências Reguladoras: Estabelecendo os Parâmetros de Discussão**. In SUNDFELD. Carlos Ari (org.) **Direito Administrativo Econômico**. São Paulo. 2000,p. 99-138.

MINAYO, Maria Cecília de S.O **desafio do conhecimento – Pesquisa qualitativa em saúde**.Rio de janeiro. 2000.

NUNES, Edson. **O Quarto Poder – Gênese, Contexto, Perspectivas e Controle das Agências Regulatórias**. Texto submetido ao II Seminário Internacional sobre Agências Reguladoras de Serviços Públicos. Brasília, DF. Instituto Hélio Beltrão, 2001.

OFFE, Clauss. **The present historical transition and some basic design options for societal institutions**. Paper prepared for presentation at the Seminar on “Society and Reform of the State”. São Paulo. 1998.

PAMPLONA, J.B. **Comércio Administrado na Economia Global**. Revista da ESPM. São Paulo.1996.

PATTON, C. V. e Sawick, D. **Basic Methods of Policy Analysis & Design**. Prentice Hall, (1986), Capítulo 8

PECI, Alketa. **Novo Marco Regulatório para o Brasil da pós-privatização: o papel das agências reguladoras em questão**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, FGV,v.33,n.4, jul. - ago. 1999, p. 121-135.

- PIRES, J.C. Linhares e ARAÚJO, Helena C. **Regulação e arbitragem nos setores de serviços públicos no Brasil: problemas e possibilidades.** Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, FGV, v. 34, nº. 5, set.- out. 2000, pp.10-28.
- PIRES, J.C. Linhares e GOLDSTEIN, Andréa. **Agências Reguladoras brasileiras: avaliação e desafios.** Revista do BNDES. Rio de Janeiro, v. 8, nº. 16 dez. 2001, pp.5-42.
- PRZEWORSKI, Adam. **On the design of the state: a principal agent perspective.** In: Seminário Internacional sobre a Reforma do Estado na América Latina e no Caribe: Rumo a uma Administração Pública Gerencial. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE, 16-17 de Maio, 1996, p. 5-33.
- REZENDE, Flávio da Cunha. **Clinton e a reinvenção do governo federal: o *National Performance Review*.** Revista do Serviço Público, ano 49, n.1. Jan – mar -1998, p. 93 - 139.
- RICHARDSON, Ruth, **As reformas do setor público na Nova Zelândia.** In: Bresser Pereira, Luiz Carlos & Spink, Peter K. (orgs.). Reforma do Estado e administração pública gerencial . 3ª. ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 75-122.
- RUA, Maria das Graças. **Desafios da administração pública brasileira: desafios, autonomia, neutralidade.** Revista do Serviço Público, ano 48, n.3. Set - Dez / 1997, p. 215 -235.
- SANTOS, Clezio Saldanha dos. **A regulação institucionalizada: a contribuição da teoria das organizações.** In: Encontro Nacional da ANPAD, 24., Florianópolis. Anais... ANPAD, 2000.
- SARAVIA, Enrique; PECI, Alketa; BRASÍLICO, Edson. **A Regulação, defesa da concorrência e concessões.** FGV. Rio de Janeiro. 2002.
- SCHWARTZMAN, Simon. **A Abertura Política e a Dignificação da Função Pública.** O Estado e a Administração Pública. FUNCEP. Brasília, 1987.

SILVA, Eduardo R.F. **Regulação nos setores de energia elétrica e de telecomunicações no Brasil: uma análise dos modelos de gestão de agências reguladoras.** Dissertação apresentada ao Departamento de Administração da Universidade de Brasília para obtenção do grau de Mestre em Administração. Brasília. 2000.

SPINK, Peter K. **Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa.** In: Bresser Pereira, Luiz Carlos & Spink, Peter K. (orgs.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999, p. 141-172.

SUNDFELD. Carlos Ari. **Introdução às Agências Reguladoras.** In SUNDFELD. Carlos Ari (org.) Direito Administrativo Econômico. São Paulo. 2000.p. 17-36.

TENÓRIO, Fernando G. **Flexibilização organizacional: mito ou realidade.** 1.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2000 . 358p

TENÓRIO, Fernando G. **A flexibilização da produção significa a democratização do processo de trabalho?** Curitiba, ANPAD, 1994.

VILLELA, Aníbal V. e MACIEL, Cláudio S. **A regulação do setor de infraestrutura econômica: uma comparação internacional.** IPEA. Brasília, 1999. 112p.

WHOLLES, Márcio. **Reestructuracion de las telecomunicaciones y persepctivas de privatizacion de TELEBRÁS.** In BARRIONUEVO, E. P. e LAHERA, A ¿ Que hay de nuevo en las regulaciones? Telecomunicaciones, electricidad y agua en A. Latina. CLAD – Universidad de Buenos Aires. 1998. p 301 – 340.

8. ANEXOS

ANEXO A: ÁREAS DE CONCESSÃO, POR TIPO DE SERVIÇO.

Telefonia Fixa		Telefonia Móvel	
EMPRESA	REGIÕES/ESTADOS	ÁREAS	REGIÕES/ESTADOS
Tele Norte-Leste	RJ, ES, MG, PR, SC, AM, RR, AP, PA, MA, BA, SE, PI, CE, RN, PB, PE, AL	Área 1 e 2	SP
Tele Centro-Sul	DF, GO, TO, MT, MS, RO, AC e Pelotas	Área 3	RJ, E ES
Telesp	SP	Área 4	MG
CRT	RS	Área 5 e 6	PAR, SC, E CTMR (Pelotas)
		Área 7	DF, GO, TO, MT, MS, RO E AC.
		Área 8	AM, RR, AP, PA, MA
		Área 9	BA E SE
		Área 10	PI, CE, RN, PB, PE E AL

Fonte: Jornal do Brasil apud Fisher *et alii* (1998)

Obs. A Embratel cobriria as chamadas de longa distância tanto para território nacional quanto para o exterior.

**ANEXO B:    RELAÇÃO    DAS    EMPRESAS    FEDERAIS    DE  
TELECOMUNICAÇÕES, A SEREM DESESTATIZADAS, DE ACORDO  
COM A LGT.**

1. Telecomunicações Brasileiras S.A. – TELEBRÁS.
2. Empresa Brasileira de Telecomunicações – EMBRATEL.
3. Telecomunicações do Maranhão S.A – TELMA.
4. Telecomunicações do Piauí S.A – TELEPISA
5. Telecomunicações do Ceará S.A – TELECEARÁ
6. Telecomunicações do Rio Grande do Norte S.A – TELERN.
7. Telecomunicações da Paraíba S.A – TELPA.
8. Telecomunicações de Pernambuco S.A – TELPE.
9. Telecomunicações de Sergipe S.A – TELERGIPE
10. Telecomunicações da Bahia S.A – TELEBAHIA
11. Telecomunicações do Mato Grosso do Sul S.A – TELEMS.
12. Telecomunicações do Mato Grosso S.A – TELEMAT
13. Telecomunicações do Goiás S.A – TELEGOIÁS
14. Telecomunicações de Brasília S.A – TELBRASILIA
15. Telecomunicações de Rondônia S.A – TELERON
16. Telecomunicações do Acre S.A – TELEACRE
17. Telecomunicações de Roraima S.A – TELAIMA
18. Telecomunicações do Amapá S.A – TELEAMAPA
19. Telecomunicações do Amazonas S.A – TELEAMAZON
20. Telecomunicações do Pará S.A – TELEPARÁ



- 21.Telecomunicações do Rio de Janeiro S.A – TELERJ
- 22.Telecomunicações de Minas Gerais S.A – TELEMIG
- 23.Telecomunicações do Espírito Santo S.A – TELEST
- 24.Telecomunicações de São Paulo S.A – TELESP
- 25.Companhia Telefônica de Borda do Campo – CTBC
- 26.Telecomunicações do Paraná S.A – TELEPAR
- 27.Telecomunicações de Santa Catarina S.A – TELESC
- 28.Companhia Telefônica Melhoramento e Resistência - CTMR

**ANEXO C: REGIÕES DO PLANO GERAL DE OUTORGAS**

REGIÃO	ÁREA GEOGRÁFICA CORRESPONDENTE AO(S) TERRITÓRIOS
I	dos Estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo, Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Piauí, Maranhão, Pará, Amapá, Amazonas e Roraima.
II	do Distrito Federal e dos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Goiás, Tocantins, Rondônia e Acre.
III	do Estado de São Paulo.
IV	Nacional

**Fonte:** ANATEL, 1998a, p.10

**ANEXO D: PLANO GERAL DE METAS PARA UNIVERSALIZAÇÃO DO SERVIÇO TELEFÔNICO FIXO COMUTADO. ACESSOS INSTALADOS (MIL)**

UNIDADE DA FEDERAÇÃO	ANO		
	<u>1999</u>	<u>2000</u>	<u>2001</u>
<b><u>RORAIMA</u></b>	42	46	49
<b><u>AMAPÁ</u></b>	56	62	68
<b><u>ACRE</u></b>	66	79	93
<b><u>AMAZONAS</u></b>	237	284	336
<b><u>RONDÔNIA</u></b>	178	214	253
<b><u>PARÁ</u></b>	431	518	613
<b><u>TOCANTINS</u></b>	75	90	105
<b><u>SERGIPE</u></b>	131	158	186
<b><u>CEARÁ</u></b>	695	731	756
<b><u>PARAÍBA</u></b>	260	294	328
<b><u>BAHIA</u></b>	1077	1294	1530
<b><u>RIO GRANDE DO NORTE</u></b>	231	278	329
<b><u>PERNAMBUCO</u></b>	625	745	874
<b><u>PIAUÍ</u></b>	190	227	268
<b><u>ALAGOAS</u></b>	191	228	267
<b><u>MARANHÃO</u></b>	256	308	364
<b><u>SÃO PAULO</u></b>	8167	9598	11098

<u>RIO DE JANEIRO</u>	2983	3427	3876
<u>MINAS GERAIS</u>	2706	3056	3397
<u>ESPÍRITO SANTO</u>	436	511	588
<u>PARANÁ</u>	1572	1787	2000
<u>SANTA CATARINA</u>	851	961	1067
<u>RIO GRANDE DO SUL</u>	1623	1861	2102
<u>DISTRITO FEDERAL</u>	716	790	858
<u>GOIÁS</u>	678	746	809
<u>MATO GROSSO</u>	301	337	372
<u>MATO GROSSO DO SUL</u>	326	370	414
<u>TOTAL BRASIL</u>	25100	29000	33000

Fonte: ANATEL, 1998b, p.29

**ANEXO E: PLANO GERAL DE METAS PARA UNIVERSALIZAÇÃO DO SERVIÇO TELEFÔNICO FIXO COMUTADO. TELEFONES DE USO PÚBLICO -TUP (MIL)**

UNIDADE DA FEDERAÇÃO	ANO		
	1999	2000	2001
<b>RORAIMA</b>	1,3	1,5	1,8
<b>AMAPÁ</b>	1,6	1,9	2,2
<b>ACRE</b>	1,7	2,1	2,6
<b>AMAZONAS</b>	7,6	9,7	12,4
<b>RONDÔNIA</b>	4,0	5,4	7,2
<b>PARÁ</b>	13,6	18,6	25,5
<b>TOCANTINS</b>	3,3	4,2	5,3
<b>SERGIPE</b>	4,5	5,9	7,8
<b>CEARÁ</b>	28,2	33,3	39,4
<b>PARAÍBA</b>	10,5	13,3	16,8
<b>BAHIA</b>	41,9	52,8	66,5
<b>RIO GRANDE DO NORTE</b>	9,2	11,4	14,1
<b>PERNAMBUCO</b>	36,1	41,0	46,6
<b>PIAUÍ</b>	7,8	10,2	13,3
<b>ALAGOAS</b>	7,7	10,1	13,2
<b>MARANHÃO</b>	10,1	14,5	20,9
<b>SÃO PAULO</b>	217,5	242,9	271,3

<b>RIO DE JANEIRO</b>	84,6	92,5	101,1
<b>MINAS GERAIS</b>	62,7	75,9	91,8
<b>ESPÍRITO SANTO</b>	12,8	14,9	17,3
<b>PARANÁ</b>	35,8	42,2	49,7
<b>SANTA CATARINA</b>	20,1	23,9	28,4
<b>RIO GRANDE DO SUL</b>	39,0	46,4	55,2
<b>DISTRITO FEDERAL</b>	11,9	14,1	16,8
<b>GOIÁS</b>	21,4	24,4	27,9
<b>MATO GROSSO</b>	10,7	12,7	15,1
<b>MATO GROSSO DO SUL</b>	7,6	9,2	11,1
<b>TOTAL BRASIL</b>	713,2	835,0	981,3

**Fonte:** ANATEL, 1998b, p.30

**ANEXO E: COMPETÊNCIAS DA ANATEL, CONSTANTES DA LEI Nº 9472, DE 16 DE JULHO DE 1997 (LGT)**

.....  
Art 19. À Agência compete adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade, e especialmente:

- I - implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de telecomunicações;
- II - representar o Brasil nos organismos internacionais de telecomunicações sob a coordenação do Poder Executivo;
- III - elaborar e propor ao Presidente da República, por intermédio do Ministro de Estado das Comunicações, a adoção das medidas a que se referem os incisos I a IV do artigo anterior, submetendo previamente à consulta pública as relativas aos incisos I a III;
- IV - expedir normas quanto à outorga, prestação e fruição dos serviços de telecomunicações no regime público;
- V - editar atos de outorga e extinção de direito de exploração do serviço no regime público;
- VI - celebrar e gerenciar contratos de concessão e fiscalizar a prestação do serviço no regime público, aplicando sanções e realizando intervenções;
- VII - controlar, acompanhar e proceder à revisão de tarifas dos serviços prestados no regime público, podendo fixá-las nas condições previstas nesta Lei, bem como homologar reajustes;
- VIII - administrar o espectro de radiofrequências e o uso de órbitas, expedindo as respectivas normas;
- IX - editar atos de outorga e extinção do direito de uso de radiofrequência e de órbita, fiscalizando e aplicando sanções;
- X - expedir normas sobre prestação de serviços de telecomunicações no regime privado;
- XI - expedir e extinguir autorização para prestação de serviço no regime privado, fiscalizando e aplicando sanções;
- XII - expedir normas e padrões a serem cumpridos pelas prestadoras de serviços de telecomunicações quanto aos equipamentos que utilizarem;
- XIII - expedir ou reconhecer a certificação de produtos, observados os padrões e normas por ela estabelecidos;
- XIV - expedir normas e padrões que assegurem a compatibilidade, a operação integrada e a interconexão entre as redes, abrangendo inclusive os equipamentos terminais;
- XV - realizar busca e apreensão de bens no âmbito de sua competência;

- XVI - deliberar na esfera administrativa quanto à interpretação da legislação de telecomunicações e sobre os casos omissos;
- XVII - compor administrativamente conflitos de interesses entre prestadoras de serviço de telecomunicações;
- XVIII - reprimir infrações dos direitos dos usuários;
- XIX - exercer, relativamente às telecomunicações, as competências legais em matéria de controle, prevenção e repressão das infrações da ordem econômica, ressalvadas as pertencentes ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE;
- XX - propor ao Presidente da República, por intermédio do Ministério das Comunicações, a declaração de utilidade pública, para fins de desapropriação ou instituição de servidão administrativa, dos bens necessários à implantação ou manutenção de serviço no regime público;
- XXI - arrecadar e aplicar suas receitas;
- XXII - resolver quanto à celebração, alteração ou extinção de seus contratos, bem como quanto à nomeação, exoneração e demissão de servidores, realizando os procedimentos necessários, na forma em que dispuser o regulamento;
- XXIII - contratar pessoal por prazo determinado, de acordo com o disposto na Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993;
- XXIV - adquirir, administrar e alienar seus bens;
- XXV - decidir em último grau sobre as matérias de sua alçada, sempre admitido recurso ao Conselho Diretor;
- XXVI - formular ao Ministério das Comunicações proposta de orçamento;
- XXVII - aprovar o seu regimento interno;
- XXVIII - elaborar relatório anual de suas atividades, nele destacando o cumprimento da política do setor definida nos termos do artigo anterior;
- XXIX - enviar o relatório anual de suas atividades ao Ministério das Comunicações e, por intermédio da Presidência da República, ao Congresso Nacional;
- XXX - rever, periodicamente, os planos enumerados nos incisos II e III do artigo anterior, submetendo-os, por intermédio do Ministro de Estado das Comunicações, ao Presidente da República, para aprovação;
- XXXI - promover interação com administrações de telecomunicações dos países do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), com vistas à consecução de objetivos de interesse comum.

.....  
.....



**ANEXO F: ROTEIRO DE ENTREVISTA -MODELO 1-(Pessoal da Anatel)**

1. Você conhece como se realiza o processo de formulação da política, relativa ao setor de telecomunicações. Qual e como ocorre a participação do Ministério nesse processo? E da Agência?
2. Você conhece os critérios utilizados pelo governo para reformar ou criar um órgão regulador? Em caso positivo, enumere-os.
3. Você identifica alguma superposição entre as atividades das ANATEL e as do Minicom? Caso positivo favor exemplificar.
4. Quais seriam, no seu ponto de vista, as principais diferenças entre o sistema de regulação anterior e o atual no setor de telecomunicações?
5. Você considera que as competências da ANATEL estão definidas com clareza e delimitação necessárias para que essa agencia alcance a sua missão? Em caso negativo o que falta? No seu entender a abrangência com que estão definidas dificulta ou facilita a definição de missão, objetivos e metas?
6. Você conhece como se realiza o processo de formulação da missão, objetivos e metas da ANATEL? Qual e como ocorre a participação do Ministério nesse processo? E do pessoal interno? Quem participa?
7. A ANATEL atua em um setor onde predominam grandes empresas, com significativo poder de influência sobre mercados. Considerando o poder econômico (e às vezes político) dessas empresas, você acha que a agencia reúne as condições suficientes para agir com independência e imparcialidade? Você conhece alguma situação em que a ANATEL tomou alguma decisão em favor dos operadores, pressionada por órgãos do governo?

8. Na sua opinião, a ANATEL atua com base em procedimentos transparentes? Em caso positivo, enumere situações que configuram essa transparência. Como se verifica o processo de
9. Você acha que o governo tem concedido a autonomia necessária em se tratando de orçamento, recursos humanos, materiais e financeiros, para que a ANATEL atue de forma adequada? Caso contrário, o que estaria faltando. E o contingenciamento? E a respeito da ADIN?
10. Na sua opinião, a ANATEL está devidamente estruturada para trabalhar com mais flexibilidade e agilidade, se comparada aos órgãos que a antecederam?
11. Você sabe como se efetiva, atualmente a fiscalização da ANATEL? A agência possui recursos humanos preparados para essa atividade? Quais?

**ANEXO G: ROTEIRO DE ENTREVISTA- MODELO 2- (REGULADOS)**

1. Você conhece como se realiza o processo de formulação da política, relativa ao setor de telecomunicações? Qual e como ocorre a participação do Ministério nesse processo? E da Agência?
2. Você considera que as competências da ANATEL estão definidas com clareza e delimitação necessárias para que essa agência alcance a sua missão? Em caso negativo o que falta? No seu entender a abrangência com que estão definidas dificulta ou facilita a definição da missão, dos objetivos e das metas?
3. Você identifica alguma superposição entre as atividades da ANATEL e as do Minicom? Caso positivo favor exemplificar.
4. Na sua opinião, a ANATEL atua com base em procedimentos transparentes? Em caso positivo, enumere situações que configuram essa transparência.
5. A ANATEL atua em um setor onde predominam grandes empresas, com significativo poder de influência sobre mercados. Considerando o poder econômico (e às vezes político) dessas empresas, você acha que a agência reúne as condições suficientes para agir com independência e imparcialidade? Você conhece alguma situação em que a ANATEL tomou alguma decisão em favor dos operadores, pressionada por órgãos do governo?
6. Em geral a ANATEL tem necessidade de atuar como árbitro, decidindo muitas vezes, por exemplo, sobre interesses conflitantes entre empresas e consumidores. No seu entender essa agência possui mecanismos que facilitem a estes últimos defenderem seus interesses? Em caso positivo, quais são esses mecanismos? Cite uma situação em que o CC agiu em favor do consumidor.
7. Considerando que as metas da ANATEL estão estreitamente relacionadas com a atuação das empresas sob sua regulação no seu entender, quais os principais instrumentos que a agência possui para cumprir sua missão institucional? Você acha que a agência tem alcançado os seu objetivo de “universalização”?
8. Você acha que o governo tem concedido a autonomia necessária em se tratando de orçamento, recursos humanos, materiais e financeiros, para que a ANATEL atue de forma adequada? Caso contrário, o que estaria faltando. E o contingenciamento? E a respeito da ADIN?
9. Na sua opinião, a ANATEL está devidamente estruturada para trabalhar com mais flexibilidade e agilidade, se comparada aos órgãos que a antecederam?
10. Você sabe como se efetiva, atualmente a fiscalização da Anatel? A agência possui rh preparados para essa atividade? Quais?