

ELSON JOSÉ DA SILVA

**ANÁLISE DA DEFESA DA AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA
DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NA VISÃO DOS SERVIDORES DA ANATEL**

Trabalho de Conclusão Final apresentado à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

RIO PARANAÍBA
MINAS GERAIS - BRASIL
2018

Ficha catalográfica preparada pela Biblioteca da Universidade Federal de Viçosa - Câmpus Rio Paranaíba

T

S586a
2018

Silva, Elson José da, 1975-
Análise da defesa da autonomia administrativa e financeira das agências reguladoras navisão dos servidores da Anatel / Elson José da Silva. – Rio Paranaiba, MG, 2018.
xiv, 118f : il. (algumas color.) ; 29 cm.

Inclui apêndices.

Orientador: João Alfredo Costa de Campos Melo Junior.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.
Referências bibliográficas: 103-109.

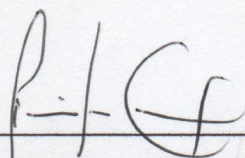
1. Autonomia. 2. Regulação. 3. Anatel. I. Universidade Federal de Viçosa. Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Mestrado em Administração. II. Título.

ELSON JOSÉ DA SILVA

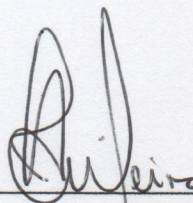
**ANÁLISE DA DEFESA DA AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA DAS
AGÊNCIAS REGULADORAS NA VISÃO DOS SERVIDORES DA ANATEL**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

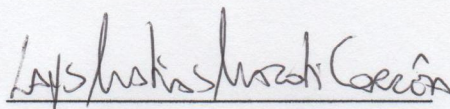
APROVADA: 09 de outubro de 2018.



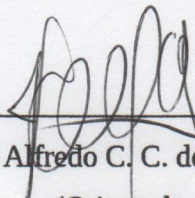
Marilene de Souza Campos
(Coorientadora)



Fábio André Teixeira
(Coorientador)



Lays Matias Mazoti Corrêa



João Alfredo C. C. de Melo Júnior
(Orientador)

Dedico esse trabalho à minha amada esposa Marília e aos meus filhos queridos Gabriel e Lucas, que são minha fonte de inspiração constante na busca de um mundo melhor.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por ter me concedido a graça de viver e por ter me guiado durante toda a minha vida, colocando em meu caminho pessoas maravilhosas que muito contribuíram para o meu crescimento pessoal e profissional.

Ao corpo docente e à Coordenação do PROFIAP na UFV que, a despeito das dificuldades tecnológicas, não economizaram esforços para que as atividades de aprendizado se desenvolvessem de melhor forma possível.

Ao meu orientador Prof. João Alfredo Costa de Campos Melo Júnior, pela valiosa orientação e paciência no desenvolvimento do presente trabalho.

Aos meus colegas de curso, pela importante troca de conhecimentos e experiências durante as aulas e na realização das atividades em grupo, que proporcionaram um enriquecimento do currículo do curso.

A minha esposa Marília e meus filhos Gabriel e Lucas, pela compreensão e carinho durante o tempo em que me dediquei às atividades do curso.

O raciocínio e a investigação científica nunca podem proporcionar uma completa tranquilidade de espírito, uma certeza apodítica ou uma cognição perfeita de todas as coisas. Quem pretende isso tem de recorrer à fé e tentar acalmar sua consciência adotando um credo ou uma doutrina metafísica.

Ludwig Von Mises

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Casos excluídos na validação de dados	39
Tabela 2 - Distribuição de frequências, moda e mediana das questões da seção 3	47
Tabela 3 - Distribuição em frequências da variável que consolida as respostas da seção 3	48
Tabela 4 - Distribuição de frequências, moda e mediana das questões da seção 4	54
Tabela 5 - Distribuição de frequências da variável que consolida as respostas da seção 4.....	55
Tabela 6 - Distribuição de frequências, moda e mediana das questões da seção 5	61
Tabela 7 - Distribuição de frequências da variável que representa as questões da seção 5	62

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Gráfico comparativo da distribuição dos participantes da pesquisa com força de trabalho da Anatel, tendo por critério o cargo ocupado.	40
Figura 2 - Gráfico comparativo da distribuição dos participantes da pesquisa com força de trabalho da Anatel, tendo por critério a ocupação de cargo ou função comissionada.....	41
Figura 3 - Gráfico comparativo da distribuição dos participantes da pesquisa com força de trabalho da Anatel, em função do tempo de exercício na agência.	42
Figura 4 - Gráfico comparativo da distribuição dos participantes da pesquisa com força de trabalho da Anatel, em função do local de trabalho.	43
Figura 5 - Gráfico comparativo da distribuição dos participantes da pesquisa com força de trabalho da Anatel, em função do processo no qual trabalham.	44
Figura 6 - Gráfico comparativo da distribuição dos participantes da pesquisa com força de trabalho da Anatel, em função do grau de escolaridade.	45
Figura 7 - Gráfico mostrando o relacionamento dos participantes da pesquisa com a Aner/UnaReg, no que se referem a terem conhecimento sobre a entidade e quanto a uma eventual associação à mesma.	46
Figura 8 - Gráfico com as respostas à questão 11.	48
Figura 9 - Gráfico resumo das respostas à questão 12.	49
Figura 10 - Gráfico resumo das respostas à questão 13.	49
Figura 11 - Gráfico resumo das respostas à questão 14.	50
Figura 12 - Gráfico resumo das respostas à questão 16.	51
Figura 13 - Gráfico resumo das respostas à questão 17.	51
Figura 14 - Gráfico resumo das respostas à questão 18.	52
Figura 15 - Gráfico resumo das respostas à questão 19.	53
Figura 16 - Gráfico resumo das respostas à questão 20.	53
Figura 17 - Gráfico resumo das respostas à questão 21.	56
Figura 18 - Gráfico resumo das respostas à questão 22.	56
Figura 19 - Gráfico resumo das respostas à questão 23.	57
Figura 20 - Gráfico resumo das repostas à questão 25.	58
Figura 21 - Gráfico resumo das respostas à questão 26.	58
Figura 22 - Gráfico resumo das respostas à questão 28.	59

Figura 23 - Gráfico resumo das respostas à questão 29.	60
Figura 24 - Gráfico resumo das respostas à questão 31.	62
Figura 25 - Gráfico resumo das respostas à questão 32.	63
Figura 26 – Gráfico resumo das respostas à questão 34.....	63
Figura 27 - Modelo de agências reguladoras.....	68

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANA	Agência Nacional das Águas
Anac	Agência Nacional de Aviação Civil
Anateca	Associação Nacional dos Técnicos da Anatel
Anatel	Agência Nacional de Telecomunicações
Ancine	Agência Nacional de Cinema
Aneel	Agência Nacional de Energia Elétrica
Aner	Associação Nacional dos Servidores Efetivos das Agências Reguladoras
ANM	Agência Nacional de Mineração
ANP	Agência Nacional de Petróleo
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
Antaq	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
Anvisa	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
APA	<i>Administrative Procedure Act</i>
Bacen	Banco Central do Brasil
BIRD	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNAEE	Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica
CNC	Comissão Nacional de Comunicações
CNP	Conselho Nacional do Petróleo
CRA	<i>Congressional Review Act</i>
CTBC	Companhia Telefônica do Brasil Central
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DNPM	Departamento Nacional de Produção Mineral
FCC	<i>Federal Communication Commission</i>
FERC	<i>Federal Energy Regulatory Commission</i>
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPC	<i>Federal Power Commission</i>

FRC	<i>Federal Radio Comission</i>
GAO	<i>Government Accountability Office</i>
GR	Gerência Regional
ICC	<i>Interstate Commerce Comission</i>
LGT	Lei Geral de Telecomunicações
MCTIC	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações
OMB	<i>Office Of Budget and Management</i>
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado
PT	Partido Dos Trabalhadores
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TCU	Tribunal de Contas da União
UnaReg Federais	União Nacional dos Servidores de Carreira das Agências Reguladoras
UO	Unidade Operacional

RESUMO

SILVA, Elson José da, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, outubro de 2018. **Análise da defesa da autonomia administrativa e financeira das agências reguladoras na visão dos servidores da Anatel.** Orientador: João Alfredo Costa de Campos Melo Júnior. Coorientadores: Marilene de Souza Campos e Fábio André Teixeira.

No presente trabalho, caracterizado como pesquisa descritiva, objetivou-se analisar a defesa da autonomia da Anatel, por meio da percepção dos seus servidores. A UnaReg é uma associação que representa servidores das carreiras, criadas pelas Leis nº 10.768/2003 e 10.871/2004, de 10 agências reguladoras federais, dentre estas a Anatel. Considerando a importância da autonomia para o efetivo cumprimento das funções pelas agências reguladoras e o ineditismo da abordagem sobre o tema adotado nesta pesquisa, acredita-se que o presente trabalho constitui importante subsídio para pesquisas futuras e para orientação de ações da UnaReg, visando atender aos anseios de seus representados. Como instrumentos de coletas de dados, foram utilizados o questionário e a entrevista. O questionário foi aplicado por meio da ferramenta *Google Forms* e teve por público-alvo todos os servidores da Anatel. A entrevista do tipo semiestruturada foi aplicada a 12 servidores e ao atual Presidente da UnaReg. Para analisar as respostas ao questionário, foram utilizados gráficos (dos tipos pizza e histograma) e medidas estatísticas descritivas (média e mediana). Para análise do conteúdo degravado das entrevistas, utilizou-se a análise de conteúdo, conforme definida por Bardin (2016). Verificou-se que, na opinião dos participantes, as agências reguladoras devem gozar de autonomia administrativa e financeira, para poderem executar suas funções. Do mesmo modo, na percepção deles, a Anatel não goza, na prática, da autonomia prevista em lei. Além disso, constatou-se que, apesar das evidências de atuação da UnaReg em defesa da autonomia da Anatel, essa atuação não parece satisfatória. Por outro lado, foi identificada uma percepção de que a maioria dos servidores não se engajam nas ações em defesa de seus interesses. Nesse sentido, sugere-se que a UnaReg adote melhores práticas de atuação e comunicação, tendo como parâmetros um *benchmarking* a ser realizado com as principais entidades representantes dos servidores públicos federais. Sugere-se, também, que a entidade escolha, por meio de eleições, representantes locais em cada agência reguladora, para estreitar suas relações com os servidores e promover o engajamento dos mesmos nas ações desenvolvidas.

ABSTRACT

SILVA, Elson José da, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, October, 2018. **Analysis of the defense of the administrative and financial autonomy of regulatory agencies in the view of Anatel's servers.** Advisor: João Alfredo Costa de Campos Melo Júnior. Co-advisors: Marilene de Souza Campos and Fábio André Teixeira.

In the present work, characterized as a descriptive research, the objective was to analyze the defense of Anatel's autonomy, through the perception of its servers. UnaReg is an association that represents career servers, created by Laws 10,768 / 2003 and 10,871 / 2004, of 10 federal regulatory agencies, among which Anatel. Considering the importance of the autonomy for the effective fulfillment of the functions by the regulatory agencies and the novelty of the approach on the subject adopted in this research, it is believed that the present work constitutes an important subsidy for future research and orientation of actions of UnaReg, aiming to attend to the wishes of its represented. As instruments of data collection, the questionnaire and the interview were used. The questionnaire was applied through the Google Forms tool and was targeted by all Anatel servers. The semi-structured interview was applied to 12 servers and to the current President of UnaReg. To analyze the questionnaire responses, graphs (of the pizza and histogram types) and descriptive statistical measures (mean and median) were used. For analysis of the degraded content of the interviews, the content analysis was used, as defined by Bardin (2016). It was found that, in the opinion of the participants, the regulatory agencies should enjoy administrative and financial autonomy in order to carry out their functions. Likewise, in their perception, Anatel does not, in practice, enjoy the autonomy provided by law. In addition, it was found that, despite the evidence of UnaReg's performance in defense of Anatel's autonomy, this performance does not seem satisfactory. On the other hand, a perception was identified that most of the servers do not engage in actions in defense of their interests. In this sense, it is suggested that UnaReg adopt better practices of communication and performance, having as parameters a benchmarking to be carried out with the main entities representing federal civil servants. It is also suggested that the entity elects, through elections, local representatives in each regulatory agency, to strengthen its relations with the employees and promote their engagement in the actions developed.

SUMÁRIO

1.	Introdução	1
2.	Referencial Teórico	6
	2.1. As Agências Reguladoras e a Regulação.....	6
	2.2. As <i>commissions</i> nos Estado Unidos	11
	2.3. A Nova Administração Pública	13
	2.4. As autoridades Reguladoras independentes na Europa	15
	2.5. As agências reguladoras no Brasil	17
	2.6. A Autonomia das agências reguladoras.....	22
	2.7. A Anatel.....	23
	2.8. A Atuação sindical no serviço público brasileiro	24
	2.9. A UnaReg	26
3.	Procedimentos Metodológicos	29
	3.1. Caracterização da Pesquisa.....	29
	3.2. Coleta de dados.....	30
	3.2.1. Pesquisa bibliográfica e documental.....	30
	3.2.2. Questionário.....	31
	3.2.3. Entrevista	34
4.	Resultados e discussão	38
	4.1. Análise das respostas ao questionário.....	38
	4.1.1. Validação do questionário	38
	4.1.2. Perfil dos participantes	39
	4.1.2.1. Distribuição por carreiras	40

4.1.2.2. Distribuição em relação à ocupação de cargos e funções comissionadas.....	41
4.1.2.3. Distribuição quanto ao tempo de serviço na Anatel.....	42
4.1.2.4. Distribuição em relação ao local de exercício.....	42
4.1.2.5. Distribuição em relação ao processo de atuação.....	43
4.1.2.6. Distribuição em relação ao nível de escolaridade.....	44
4.1.2.7. Distribuição dos participantes quanto ao conhecimento da existência e relação de associação com a UnaReg.....	45
4.1.3. Análise da opinião dos participantes.....	46
4.1.3.1. Autonomia Administrativa e Financeira das Agências Reguladoras.....	47
4.1.3.2. Autonomia administrativa e financeira da Anatel.....	54
4.1.3.3. A atuação da Aner/ UnaReg na defesa da autonomia da Anatel.....	61
4.2. Análise do conteúdo das entrevistas.....	64
4.2.1. Categorias iniciais.....	65
4.2.1.1. Conhecimento sobre as agências.....	65
4.2.1.2. Conhecimento sobre o papel da Anatel.....	66
4.2.1.3. Modelo das agências.....	67
4.2.1.4. Percepção da sociedade sobre a Anatel.....	69
4.2.1.5. Autonomia das agências.....	70
4.2.1.6. Autonomia administrativa.....	71
4.2.1.7. Autonomia financeira.....	72
4.2.1.8. Percepção dos servidores sobre a autonomia.....	72
4.2.1.9. Conhecimento técnico.....	73
4.2.1.10. Interferência política.....	74
4.2.1.11. Controle e contingenciamento orçamentário.....	75
4.2.1.12. Interferência em áreas finalísticas.....	76
4.2.1.13. Interferência em assuntos administrativos.....	78

4.2.1.14. Subordinação ao ministério supervisor.....	79
4.2.1.15. Atuação da UnaReg	80
4.2.1.16. Engajamento e mobilização dos servidores.....	81
4.2.1.17. PL das agências.....	82
4.2.2. Categorias finais	83
4.2.2.1. Atuação da Anatel.....	83
4.2.2.2. Autonomia da Anatel.....	87
4.2.2.3. Ameaças à autonomia da Anatel.....	89
4.2.2.4. Atuação da UnaReg	93
5. Proposta de intervenção, limitações e pesquisas futuras	96
5.1. Proposta de intervenção	96
5.2. Sugestão de pesquisas futuras.....	97
6. Considerações finais	98
Bibliografia	103
Apêndices	110

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, as agências reguladoras surgiram na segunda metade da década de 1990, como parte do Plano de Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), implementado no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. O modelo brasileiro de agências reguladoras foi baseado nas *comissions* existentes nos Estados Unidos desde o final do século XIX¹, embora apresentasse características semelhantes ao modelo das autoridades independentes existentes na Europa², especialmente o modelo francês. Foi adotada a *civil law*, como fizeram os franceses, ao contrário dos Estados Unidos, que adotaram a *common law*, devido à influência britânica. (SILVA, 2006; MOTTA, 2003)

Inicialmente, as agências reguladoras brasileiras foram criadas para regular a prestação de serviços públicos pela iniciativa privada. Antes do PDRAE, estes serviços eram prestados por empresas públicas. Conforme Motta (2003), a atuação das agências reguladoras deveria ser baseada em critérios técnicos e livre de interferências e pressões do poder político, da sociedade e das empresas prestadoras de serviço, já que as agências deveriam promover o equilíbrio entre os interesses dos consumidores, do Estado e das empresas do mercado regulado. Por esse motivo, foram criadas como autarquias especiais, sendo sua autonomia garantida por lei.

As primeiras agências reguladoras a serem criadas foram a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)³ em 1996, Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)⁴ em 1997 e Agência Nacional do Petróleo (ANP)⁵ também em 1997. (PAULA, 2005; BRASIL, 1996; BRASIL, 1997; BRASIL, 1997b) Posteriormente, foram criadas outras oito agências reguladoras, sendo a última a Agência Nacional de Mineração (ANM)⁶, criada em 2017.

A Anatel foi a primeira agência a ser instalada no Brasil, em consequência da privatização das empresas estatais de telefonia, tendo por objetivo regular e fiscalizar a prestação dos serviços de telecomunicações no país. Antes da criação da Anatel, os serviços de telecomunicações eram prestados por empresas estatais, controladas pela *holding* Telebrás⁷.

¹ Sobre as *comissions* americanas, ver Matos; Costa; Xavier (2005), Silva (2006), Motta (2003), Oliveira (2009) e Aragão (2002).

² Sobre as autoridades independentes europeias, ver Morais (2001), Bagatin (2010) e Motta (2003).

³ Criada pela Lei nº 9.427/1996, com a finalidade de regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica. (BRASIL, 1996).

⁴ Criada pela Lei nº 9.472/1997, com a função de órgão regulador das telecomunicações. (BRASIL, 1997).

⁵ Criada pela Lei nº 9.478/1997, como órgão regulador da indústria do petróleo. (BRASIL, 1997b).

⁶ Criada por meio da Medida Provisória nº 791, de 25 de julho de 2017, convertida na Lei nº 13.575/ 2017.

⁷ “Uma *holding* é, em sua concepção, uma empresa mãe, ou seja, uma sociedade que possui ações ordinárias (que concedem aos seus detentores o direito a voto nas assembleias) suficientes em outra empresa para controlar suas políticas e gerenciamento. Em outras palavras, esse tipo de empresa existe com o propósito de controlar outras

Havia também empresas privadas que prestavam os serviços em áreas geográficas menores que um estado da federação, como a CTBC⁸ na região do Triângulo mineiro e em poucas cidades do interior de São Paulo, Mato Grosso do Sul e Goiás. A Telebrás tinha um papel duplo no mercado: ela era executora, já que controlava as empresas prestadoras, e também reguladora, já que normatizava o setor em conjunto com o Ministério das Comunicações. (RUEDIGER; LEITÃO, 2004)

Em 1995, o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso iniciou o plano de privatização do setor de telecomunicações. (PAULA, 2005) Com isso, foram editados três atos normativos que mudaram o modelo do setor no país: a Emenda Constitucional no 8/1995⁹, a Lei no 9.295/1996¹⁰ e, finalmente, a Lei no 9.472/1997¹¹.

A exemplo das demais agências reguladoras brasileiras, a Anatel tem sua autonomia administrativa e financeira garantida por sua lei de criação. No entanto, alguns autores¹² sugerem que, na prática, as agências reguladoras no Brasil não gozam dessa autonomia. Corroborando essa tese, no Acórdão no 240/2015, o Tribunal de Contas da União - TCU apontou elementos que indicam falta de autonomia decisória e financeira das agências reguladoras. Inclusive, o TCU recomendou à Casa Civil da Presidência da República que envie esforços para, dentre outras coisas, "a realização de estudos com vistas a alterar as regras orçamentárias no sentido de distinguir as agências reguladoras das demais autarquias no trato orçamentário, dotando-as de real autonomia financeira". (TCU, 2015) O TCU já havia feito recomendação semelhante no Acórdão no 2261/2011, na qual os conselheiros demonstraram também sua preocupação com as indicações meramente políticas, sem critérios técnicos, para as diretorias das agências. (TCU, 2011)

A autonomia outorgada pela Lei às agências reguladoras não deve, no entanto, ser ilimitada, na visão de alguns autores. Di Pietro (2004), por exemplo, questiona o limite da função normativa das agências, argumentando que as mesmas não podem inovar na ordem

empresas e não para a produção de seus próprios bens ou serviços." (REIS, 2018). A Telebrás existia apenas para controlar as empresas estatais de telefonia.

⁸ Atualmente, a CTBC se chama Algar Telecom.

⁹ A emenda Constitucional, de 15 de agosto de 1995, alterou a Constituição, acabando com o monopólio estatal na prestação dos serviços de telecomunicações e previu a criação de um órgão regulador para o setor. (BRASIL, 1995).

¹⁰ Conhecida como a Lei Mínima, a Lei nº 9.295, de 19 de julho de 1996, dispôs sobre a organização dos serviços de telecomunicações e sobre o órgão regulador, que era chamado nessa lei de Comissão Nacional de Comunicações - CNC (BRASIL, 1996a) (provavelmente, esse nome adveio da Comissão Federal de Comunicações - FCC dos Estados Unidos).

¹¹ Conhecida como a Lei Geral das Telecomunicações, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, dispôs sobre a organização dos serviços de telecomunicações, alterando alguns artigos da Lei Mínima, e criou o órgão regulador, já com o nome de Anatel. (BRASIL, 1997b).

¹² Para maiores detalhes, ver Ruediger e Leitão (2004), Nunes *et al.* (2017), Pacheco (2006).

jurídica, sob o risco de invadir competência exclusiva do Poder Legislativo. Já Grotti (2006) e Bagatin (2010) alertam para o risco de uma autonomia ilimitada das agências reguladoras perante o poder político facilitar a captura das mesmas pelo poder econômico dos entes regulados, constituindo-se assim um desvirtuamento do modelo de agências autônomas. Grotti (2006) cita a grande influência que os agentes econômicos exerceram sobre as *comissions* nos Estados Unidos entre os anos de 1965 a 1985.

Ainda na linha de se estabelecer limites à autonomia das agências reguladoras, Almeida (2007) chama a atenção para a importância da existência de controles político, social e financeiro sobre a atividade das agências reguladoras. Segundo a autora, esses controles seriam exercidos pelos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), pelo Tribunal de Contas da União e pela própria sociedade, com objetivo de garantir transparência aos atos praticados pelas agências e o atendimento ao interesse público. No entanto, não se pode admitir uma completa subordinação hierárquica das agências reguladoras ao Poder Executivo, pois isso comprometeria a autonomia e independência daqueles órgãos. (ALMEIDA, 2007)

A harmonia entre a autonomia das agências reguladoras e o controle político, social e financeiro exercido sobre suas atividades é essencial para o desenvolvimento econômico do país. Nesse sentido, Tiryaki (2012) entende que a transparência na regulação e a independência das agências reguladoras são fatores importantes para assegurar aos investidores o compromisso do Estado com o cumprimento dos contratos assinados. Como entes que regulam as relações entre empresas, consumidores e o Estado em determinados mercados, as agências reguladoras devem gozar de autonomia para que possam tomar as melhores decisões, de forma a atender de forma equilibrada o interesse de todos os envolvidos.

Para cumprir suas funções institucionais, as agências reguladoras brasileiras contam com um quadro de servidores altamente capacitados, tendo em sua maioria formação de nível superior, sendo muitos deles portadores de grau de mestre e doutor. Apesar de toda a capacitação técnica do seu quadro de servidores, a eficiência do trabalho exercido pelas agências pode ser afetada por interferências externas impróprias. Por esse motivo, os servidores das agências se preocupam com a garantia da devida autonomia prevista em Lei, para poderem exercer suas funções adequadamente. Sendo assim, eles cobram constantemente de suas entidades representantes uma atuação mais efetiva na defesa da autonomia das agências reguladoras.

No presente trabalho, pretendeu-se analisar a atuação de uma das entidades representantes dos servidores das agências reguladoras, a UnaReg (União Nacional dos

Servidores de Carreira das Agências Reguladoras Federais), em defesa da autonomia administrativa e financeira daqueles órgãos, na visão de seus servidores. Tendo em vista a dificuldade de acesso aos servidores de todas as agências reguladoras, delimitou-se o trabalho apenas ao âmbito da Anatel. Em termos temporais, a pesquisa abrange eventos ocorridos entre 2009 e 2016.

Então, como objetivo geral, buscou-se verificar se a atuação da UnaReg em defesa da autonomia da Anatel tem sido efetiva, na percepção dos servidores daquela agência. Como objetivos específicos, buscou-se:

- Entender como os servidores da Anatel percebem a visão da sociedade sobre o trabalho executado por aquela agência;
- Verificar como os servidores da Anatel entendem a autonomia prevista na lei de criação daquele órgão (Lei nº 9.472/1997) e se, na percepção deles, a agência goza na prática daquela autonomia;
- Identificar as ameaças à autonomia da Anatel, na percepção de seus servidores;
- Entender qual é a visão da UnaReg sobre a autonomia das agências reguladoras;
- Identificar as principais ações executadas pela UnaReg em defesa da autonomia das agências em geral e da Anatel em específico; e
- Verificar qual é a percepção dos servidores da Anatel quanto à atuação da UnaReg em defesa da autonomia daquela agência.

Ademais da importância que agências reguladoras independentes de fato representam para a economia do país, a escolha deste tema foi motivada, também, por interesses pessoais do pesquisador, que é servidor da Anatel há mais de 12 anos e, atualmente, faz parte da diretoria da UnaReg.

Do ponto de vista acadêmico, a realização deste estudo é importante por tratar da autonomia da Anatel de um ponto de vista distinto de outros trabalhos já realizados. Cravo (2007) abordou a autonomia formal da Anatel com base na legislação e na doutrina do direito. Silva (2011) tratou da autonomia da Anatel quanto à gestão de seus recursos humanos. Nunes *et al.* (2017) avaliaram a autonomia financeira da Anatel frente aos constantes contingenciamentos do orçamento da Agência feitos pelo Poder Executivo. Dessa forma, considera-se que o presente trabalho inova ao trazer a visão dos servidores da Anatel sobre a efetiva autonomia administrativa e financeira da agência, além de analisar a atuação da entidade representativa dos servidores na defesa dessa autonomia.

A realização deste trabalho partiu da premissa de que a autonomia administrativa e financeira da Anatel tem sido desrespeitada com frequência por outros órgãos da administração pública federal e de que, como entidade representante dos servidores do quadro efetivo das agências reguladoras, a UnaReg tem atuado ativamente para coibir tais desrespeitos e para blindar a agência contra ingerências políticas.

Além desta introdução, o presente trabalho contém mais cinco capítulos. O segundo capítulo traz o referencial teórico, cuja pesquisa bibliográfica teve como base artigos técnicos, dissertações, livros e outros tipos de documentos relativos aos seguintes temas: agências reguladoras; origens das agências reguladoras; autonomia das agências reguladoras; agências reguladoras no mundo e no Brasil; atuação das entidades representantes dos servidores no Brasil, com ênfase a mudanças na organização sindical; e finalmente, sobre a história da UnaReg e a contextualização de sua atuação. No terceiro capítulo, descreve-se a metodologia de pesquisa utilizada, detalhando-se os métodos de coleta e análise de dados e a caracterização do público-alvo da pesquisa. No quarto capítulo, realizam-se a análise e a discussão dos resultados obtidos na coleta de dados, após a aplicação dos métodos detalhados no capítulo anterior. No quinto capítulo, são apresentadas pequenas sugestões de ações que a UnaReg pode realizar para aumentar o engajamento dos associados, assim como as limitações do presente trabalho e sugestões para futuras pesquisas sobre o tema. E, finalmente, no sexto capítulo, são feitas as considerações finais, mostrando as conclusões obtidas a partir da análise dos resultados da pesquisa, no que se refere aos objetivos aqui estabelecidos.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Conforme mencionado anteriormente, o modelo que deu origem às atuais agências reguladoras surgiu nos Estados Unidos (onde essas agências são conhecidas como *commissions* ou *regulatory agencies*), no final do século XIX. Sua implementação na Europa começou no final dos anos 1970, e no Brasil ocorreu na última década do século XX, em função do movimento conhecido como Nova Administração Pública (*New Public Management*). Neste referencial teórico, serão explicados a origem e a evolução das *commissions* americanas, o surgimento da Nova Administração Pública e a criação das chamadas autoridades reguladoras independentes europeias e das agências reguladoras no Brasil, dando ênfase à previsão legal de autonomia administrativa e financeira para esses entes.

A autonomia das agências reguladoras é importante para os seus servidores, uma vez que impacta diretamente na qualidade do trabalho desenvolvido por eles. Sendo assim, a UnaReg, como entidade representante de parte desses servidores¹³, deve defender essa autonomia. Embora atualmente a UnaReg não seja um sindicato (segundo o entendimento dos atuais dirigentes do Ministério do Trabalho¹⁴), sua atuação está inserida no contexto do movimento sindical do serviço público brasileiro. Por esse motivo, para contextualizar a atuação dessa entidade, será feita uma explanação da evolução do movimento sindical no país. Em seguida, será apresentado um histórico da UnaReg desde sua criação.

2.1. AS AGÊNCIAS REGULADORAS E A REGULAÇÃO

É importante que se entenda qual é a missão das agências reguladoras. Para Santiago (2018), a missão de uma agência reguladora é regular e fiscalizar a prestação de serviços públicos pela iniciativa privada, buscando garantir a qualidade dessa prestação. Têm-se nessa definição dois conceitos importantes para se entender a missão das agências reguladoras, que são regulação e serviços públicos.

Segundo consta no site da Ancine, a regulação traduz em ações concretas as políticas públicas que envolvem a intervenção estatal indireta no mercado. Para Marques Neto (2003),

¹³ A UnaReg é uma entidade sem fins lucrativos, que objetiva defender os interesses dos servidores das agências reguladoras, cujas carreiras foram criadas pelas leis nº 10.768/2003 e nº 10.871/2004.

¹⁴ Em 28 de setembro de 2016, o Ministério do Trabalho concedeu o registro sindical à Aner/ UnaReg. No entanto, essa decisão foi revogada um mês depois. Esse assunto será retomado quando formos tratar da UnaReg neste Referencial Teórico.

não se deve confundir regulação com regulamentação, pois aquele conceito é mais amplo que esse. Para o autor, a regulação abrange todas as medidas necessárias ao condicionamento da atividade regulada, indo além da simples edição de normas (função normativa) que caracteriza a regulamentação.

A conceituação de serviços públicos não é consenso na doutrina do direito. Segundo Almeida (2007), a expressão serviço público surgiu na França, na “Escola do Serviço Público”¹⁵, estando ligada à ideia de serviços indispensáveis, que só poderiam ser prestados pelo Estado. Na doutrina nacional, encontram-se algumas definições interessantes de serviço público. (MOTTA, 2003) Dentre essas definições, tem-se o conceito apresentado pelo Prof. Alexandre Santos de Aragão:

O conceito de serviço público contempla apenas atividades prestacionais do Estado, pelas quais o Poder Público proporciona aos indivíduos a satisfação de alguma de suas necessidades, excluindo as atividades que visam ao público apenas mediadamente e ao Estado (ou a coletividade indistintamente considerada) imediatamente, como a segurança nacional e a diplomacia, assim como as atividades que, ao invés de concederem utilidades aos particulares, restringem seu âmbito de atuação (poder de polícia administrativa). (ARAGÃO, 2009, p. 39)

Para Paulo e Alexandrino (2009, p. 231), "Serviço Público é atividade administrativa concreta traduzida em prestações que diretamente representem, em si mesmas, utilidades ou comodidades materiais para a população em geral [...]". Desse conceito de serviço público se excluem o poder de polícia e quaisquer outras atividades que atendam apenas de forma indireta aos interesses da população. O serviço público pode ser prestado diretamente pelo Estado ou por particulares mediante delegação do Poder Público. Essa delegação pode se dar por meio das modalidades de permissão¹⁶, concessão¹⁷ ou autorização¹⁸. (PAULO e ALEXANDRINO, 2009)

¹⁵ “A famosa Escola do Serviço Público ou Escola de Bordeaux foi forjada na França por Léon Duguit e Gaston Jèze e pretendeu reduzir o direito administrativo à disciplina dos serviços públicos.” (CÔRREA, 2012, p. 39)

¹⁶ “IV - permissão de serviço público: a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco.” (BRASIL, 1995)

¹⁷ “II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;” (BRASIL, 1995)

¹⁸ Autorização de serviço público é “o ato administrativo discricionário mediante o qual é delegada a um particular, em caráter precário, a prestação de serviço público que não exija elevado grau de especialização técnica, nem vultoso aporte de capital. É modalidade de delegação adequada, regra geral, a situações de emergência e a situações transitórias ou especiais, bem como aos casos em que o serviço seja prestado a usuários restritos, sendo o seu beneficiário exclusivo ou principal o próprio particular autorizado.” (PAULO e ALEXANDRINO, 2009, p. 267)

Di Pietro (2004) fez a distinção entre serviços públicos exclusivos e serviços públicos não exclusivos do Estado. Dentre os serviços públicos exclusivos, a autora cita aqueles elencados nos incisos XI e XII do Art. 21 da Constituição Federal de 1988¹⁹, que incluem, dentre outros, os serviços de telecomunicações e os de radiodifusão sonora e de sons e imagens. Os serviços não exclusivos seriam os da área social, como saúde, educação, assistência social, previdência e cultura. A autora prevê a regulação nos dois casos, no entanto, com objetivos distintos.

Di Pietro (2004, p. 21) apresentou a seguinte definição de regulação econômica: “...conjunto de regras de conduta e de controle da atividade privada pelo Estado, com a finalidade de estabelecer o funcionamento equilibrado do mercado.” No caso dos serviços exclusivos, o conceito apresentado de regulação econômica se aplica perfeitamente, já que se objetiva regular a atividade econômica. No caso dos serviços não exclusivos, o objetivo é de ordem social, qual seja, defender o interesse público. Sendo assim, o conceito jurídico de regulação apresentado pela autora parece mais adequado: “...a regulação constitui-se como o conjunto de regras de conduta e de controle da atividade econômica e das atividades sociais não exclusivas do Estado, com a finalidade de proteger o interesse público.” (DI PIETRO, 2004, p. 22)

A regulação se fundamenta na necessidade de proteger o direito à igualdade entre os atores econômicos em um determinado mercado, pois as empresas detêm um poder maior que os consumidores. (ARANHA, 2008) Segundo Motta (2003, p. 50), a regulação pode ser "entendida como uma, mas não só, intensificação do tradicional conceito de poder de polícia [...]". Ainda segundo o autor, a expressão surgiu a partir de estudos realizados por profissionais ingleses, com o objetivo de distinguir entre a regulamentação clássica de direitos e a intervenção

¹⁹ “Art. 21. Compete à União:

(...)

XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 8 de 15/08/95)

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 8, de 15/08/95:)

b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;

c) a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária;

d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;

e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;

f) os portos marítimos, fluviais e lacustres;” (BRASIL, 1988).

regulatória do Estado na atividade econômica. Já para Souto (2008, p. 1) "a regulação representa a disciplina jurídica da atividade econômica privada em segmentos relevantes para o desenvolvimento social." A regulação é uma função por meio da qual o Estado intervém nas decisões econômicas privadas, visando o atendimento de interesses relevantes da coletividade. (SOUTO, 2008)

A regulação varia de um país para outro, embora os institutos jurídicos criados para a aplicação em processos regulatórios sejam de certa forma idênticos: alienação de bens públicos, concessões, contratação de prestadores de serviços, quebra de monopólios estatais e privados, liberalização legal de determinadas atividades antes vedadas aos particulares, ou seja, institutos jurídicos já existentes. (MOTTA, 2003)

Regulação é uma ação separada da atividade regulada que restringe a liberdade do ente regulado, visando atender ao interesse público. Pressupõe a existência de uma conduta desejada por parte do regulado. Deve ser um processo permanente e dinâmico, ajustando-se às alterações no mercado, de forma a assegurar a regularidade e a continuidade na prestação dos serviços. (MOTTA, 2003) O processo de regulação é dinâmico, devendo haver a realimentação contínua dos efeitos de uma decisão do regulador para poder reavaliar essa decisão, gerando uma nova decisão que influencie na atitude do ente regulado. Assim, toda decisão regulatória deve ser conjuntural e situacional, ou seja, deve se basear na situação do mercado regulado no momento da decisão, considerando-se os efeitos já surtidos por decisões anteriores. (ARANHA, 2015)

A razão principal para se impor limites à liberdade do regulado é promover a competição na prestação dos serviços públicos, objetivando melhorar a eficiência na prestação de tais serviços, que antes eram prestados pelo Estado ou por empresas estatais. A eficiência aqui deve ser entendida como conceito econômico, ou seja, deve ser auferida pelo binômio tarifa-serviço prestado, no caso dos serviços públicos. (MOTTA, 2003) Onde a competição não é possível, a regulação deve impedir a ocorrência de abusos por parte dos oligopólios ou monopólios formados. (SOUTO, 2002)

Em tese, a regulação garante que o controle dos serviços públicos, mesmo que executados por particulares, seja realizado por meio de critérios técnicos, afastando-se dos interesses transitórios dos donos do poder, ou seja, é um controle despolitizado. (MOTTA, 2003)

As modalidades de concessão e permissão de serviço público são definidas nos Incisos II e IV do art. 2º da Lei no 8.987/1995, conhecida como a Lei de Concessões, da seguinte forma:

- a) concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;
- b) permissão de serviço público: a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco. (BRASIL, 1995)

Ambas as formas de delegação têm natureza contratual. No entanto, no caso da permissão, trata-se de um contrato de adesão, que pode ser revogado unilateralmente pelo poder concedente. Nos dois casos, a titularidade do serviço permanece com o poder público, sendo descentralizada apenas a sua execução. (PAULO e ALEXANDRINO, 2009)

A possibilidade de a prestação de serviços públicos ser delegada por meio da modalidade de autorização é controversa na doutrina, sendo negada por alguns administrativistas²⁰. Esses se baseiam no fato do Art. 175 da Constituição Federal de 1988 - CF88, que trata das disposições sobre os serviços públicos. No entanto, os Incisos XI e XII do art. 21 da CF88²¹ referem-se à possibilidade de delegação de serviços públicos por meio da modalidade de autorização. Portanto, a referida modalidade só pode ser utilizada para as hipóteses listadas naqueles dispositivos. A delegação por meio da modalidade de autorização é feita a título precário e não tem natureza contratual, sendo emitido um termo de autorização pelo poder concedente. Essa modalidade de delegação é adequada quando se trata de serviços de interesse restrito. (PAULO e ALEXANDRINO, 2009)

A concessão de serviço público é constituída por um triângulo de interesses: o lucro almejado pelo concessionário, o interesse público (serviço adequado e tarifa módica) que deve ser assegurado pelo Estado e os direitos dos usuários. Logicamente, surge um conflito de interesses nessa relação, que deve ser resolvido pela atuação das agências reguladoras, de forma a garantir o equilíbrio entre os interesses das três partes envolvidas. (MOTTA, 2003)

²⁰ Ver CARVALHO FILHO (2015).

²¹ Art. 21. Compete à União: [...]

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

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

- a) a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens;
- b) b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;
- c) c) a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária;
- d) d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;
- e) e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;
- f) f) os portos marítimos, fluviais e lacustres;

[...]

Agora que já se tem uma noção da missão de uma agência reguladora, busca-se situar o surgimento de tais entes nos Estados Unidos, na Europa e no Brasil. Esta explanação, feita em ordem cronológica, inclui primeiramente o surgimento das chamadas *commissions* ou *regulatory agencies* nos Estados Unidos. Posteriormente, aborda-se a chamada Nova Administração Pública ou *New Public Management* para contextualizar o surgimento das Autoridades reguladoras Independentes na Europa e das agências reguladoras no Brasil.

2.2. AS COMMISSIONS NOS ESTADO UNIDOS

O sistema da Common Law²², adotado nos países de origem anglo-saxã, incluindo os Estados Unidos, com sua ideia de supremacia do Poder Judiciário, dificultou a consolidação do direito administrativo nesses países. Aliás, nos Estados Unidos esse ramo do direito trata, basicamente, das agências reguladoras. (OLIVEIRA, 2009)

A regulação, assim como a criação de entes reguladores, tem raízes na Inglaterra na Idade Média, devido à necessidade de as autoridades garantirem a universalização e o tabelamento dos valores cobrados pelos profissionais que prestavam serviços essenciais (médicos, dentistas, veterinários, etc.) para a população dos burgos. A tradição de tabelamento dos preços desses serviços foi levada pelos emigrantes para os Estados Unidos, onde o instituto da regulação nasceu. (MOTTA, 2003)

A regulação nos Estados Unidos iniciou-se na segunda metade do século XIX. A partir daí, foram editadas várias leis e criadas *commissions ou regulatory agencies*, como a Comissão de Comércio Interestadual²³, a Comissão Federal de Energia²⁴, a Comissão Federal de Comunicações²⁵, entre outras. No entanto, já havia agências reguladoras de transporte ferroviário nos estados de Rhode Island e New Hampshire desde a primeira metade do século XIX. (MOTTA, 2003)

Devido à crise econômica provocada pela Grande Depressão a partir de 1929, os Estados Unidos tiveram que adaptar seus ideais liberais de não intervenção estatal na economia. Foi

²² Sistema de direito, criado na Inglaterra, que se baseia na jurisprudência dos tribunais e, não na lei escrita. (SANTIAGO, 2018).

²³ A Interstate Commerce Commission (ICC) foi criada pelo Interstate Commerce Act de 1887 e extinta em 1995. A ICC foi a primeira agência reguladora dos Estados Unidos. (ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA, 1998).

²⁴ A Federal Power Commission (FPC) foi criada em 1920 pelo Congresso Americano e transformada na Federal Energy Regulatory Commission (FERC) em 1977. (FERC, 2018).

²⁵ Federal Communication Commission (FCC) foi criada em 1934, e substituiu a Federal Radio Commission (FRC). (GOBETZ, 2018).

nesse período, no âmbito do *New Deal*²⁶, que as agências reguladoras se fortaleceram naquele país. A ideia era utilizar a especialização técnica das agências, neutralizando a influência política na regulação de setores sensíveis da economia e reduzindo o controle judicial sobre os atos das agências, para corrigir as falhas do mercado. (OLIVEIRA, 2009)

Apesar do importante papel desempenhado pelas agências na recuperação da economia americana dos efeitos da crise de 1929, após passados os efeitos da crise, começaram as críticas ao modelo das agências. As principais críticas se referiam ao risco de captura das agências independentes por agentes do mercado regulado ou pelo poder político constituído. (OLIVEIRA, 2009)

Preocupados com o rápido aumento no número e no grande poder das agências criadas no início do século, especialmente durante o governo de Franklin Roosevelt, os congressistas americanos propuseram uma lei para limitar os poderes daqueles entes. Assim, em 1946, foi promulgado o *Administrative Procedure Act* (APA), que definiu o que as agências podiam fazer e o limite de sua atuação regulatória. (SCHEOPNER, 2017)

Esse processo de redução dos poderes das agências reguladoras nos Estados Unidos retornou na década de 1980, quando o governo conservador de Ronald Reagan iniciou um processo de desregulação da economia, mitigando o poder das agências, por meio da criação do *Office of Budget and Management* (OMB), vinculado ao presidente, sendo responsável por adequar a atuação das agências à política presidencial. A promulgação em 1996 do *Congressional Review Act* (CRA) reduziu ainda mais a autonomia das agências reguladoras, submetendo seus regulamentos ao controle do *Comptroller General*²⁷, além do próprio Congresso. (MATOS; COSTA; XAVIER, 2005) Antes disso, em 1993, o Presidente Clinton editou a Ordem Executiva no 12.866/1993²⁸, obrigando as agências a comunicar previamente ao *Regulatory Working Group*, órgão central do governo, a intenção de regular alguma matéria específica. Esse grupo exerceria um controle não hierárquico sobre as agências. (ARAGÃO, 2002)

²⁶ Programa de recuperação da economia americana após a crise de 1929, baseado na teoria econômica de John Maynard Keynes, implementado pelo Presidente Franklin Roosevelt. (SOUSA, 2018).

²⁷ O Controlador Geral dos Estados Unidos é o chefe do Government Accountability Office (GAO), sendo indicado pelo Presidente, com o consentimento do Senado. (U.S. GAO, [201-]) O GAO tem atribuições semelhantes ao TCU. (ROCHA, 2009).

²⁸ As Ordens Executivas guardam certas semelhanças com as nossas Medidas Provisórias, mas podem ser revogadas pelo Poder Judiciário se extrapolarem as competências do Poder Executivo. Elas são importantes instrumentos utilizados pelos presidentes americanos para implementar políticas, já que o sistema constitucional daquele país não permite ao Poder Executivo a prerrogativa de iniciativa de projetos de lei. (CINTRA, 2005).

2.3. A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Nova Administração Pública (*New Public Management*), ou administração pública gerencial, tem suas bases teóricas no neoliberalismo e na teoria da escolha pública. (PAULA, 2005)

Para se entender o neoliberalismo, é preciso resgatar as bases do pensamento liberal clássico, que foram consolidadas por Adam Smith em seu livro *A Riqueza das Nações* (1776). Para os liberais clássicos, o Estado devia se limitar às seguintes funções: manter a segurança interna e externa, garantir o cumprimento dos contratos e prestar serviços essenciais de utilidade pública. Na economia, eles defendiam a não intervenção do Estado (*laissez-faire*), apostando na existência da chamada “mão invisível”²⁹, que realizaria a alocação ótima dos recursos, promovendo o desenvolvimento econômico e social. (PAULA, 2005)

Baseado nos ideais liberais, o capitalismo se expandiu no ocidente, e deu origem a grandes monopólios empresariais em escala mundial, promovendo uma expansão imperialista dos países hegemônicos. No bojo dessa expansão, ocorreram crises econômicas cíclicas que redundaram no grande *crash* de 1929. (PAULA, 2005)

Em contraposição ao *laissez faire* dos liberais, o economista inglês John Maynard Keynes propôs uma forte intervenção do Estado na economia e um aumento dos gastos governamentais como fórmula para a recuperação da economia após a grande crise de 1929. Essa maior participação do Estado na economia serviria para estimular o crescimento da economia, gerar empregos e aumentar o bem-estar social. As ideias *keynesianas* serviram de base para o programa *New Deal*, implementado para recuperar a economia dos Estados Unidos após o *crash* de 1929. (PAULA, 2005)

Ao contrário do *keynesianismo*, a chamada Escola Austríaca, representada principalmente pelos economistas Ludwig Von Mises e Friedrich August Von Hayek, repudiava qualquer intervenção do Estado no mercado e se opunha à planificação da economia, conhecida como coletivismo, pregada por Keynes. Para Hayek, o coletivismo representou o núcleo das organizações nazista e stalinista, apresentando o risco de autoritarismo político. Assim, a única solução seria o livre-mercado. (PAULA, 2005)

²⁹ A chamada mão invisível, segundo Adam Smith, seria uma “força” que leva o indivíduo a ajudar os outros indivíduos, mesmo sem terem essa intenção, quando na busca de seus próprios interesses. (SMITH, 1996)

Nos Estados Unidos, Milton Friedman e a Escola de Chicago criaram o monetarismo³⁰. Os monetaristas propuseram que os governos abandonassem o *keynesianismo* e controlassem a emissão de moeda, de forma a evitar a inflação e a recessão. Friedman critica a concessão de subsídios e incentivos fiscais e a existência de programas assistenciais. Ou seja, ele se alinha às ideias da escola austríaca de não interferência do Estado na economia. (PAULA, 2005)

A Teoria da Escolha Pública procura entender os processos de decisão política nas democracias com base em princípios econômicos. (MAUAD, 2016; PAULA, 2005) Para seus teóricos, os indivíduos sempre almejam a maximização do seu próprio bem-estar, seja na política, no serviço público ou no comércio. (MAUAD, 2016) A teoria da escolha pública como base para a tomada de decisões políticas foi apresentada no livro *O Cálculo do Consentimento* (1962) de James Buchanan e Gordon Tullock, estabelecendo assim as bases da chamada Escola de Virgínia ou Escola da Escolha Pública.

Com base nos postulados da Teoria da Escolha Pública, Niskanen conclui que tantos os burocratas do setor público quanto os do setor privado são orientados para a maximização de lucros. No entanto, isso gera ineficiências e aumento de gastos no setor público, já que os burocratas tendem a maximizar seus orçamentos, uma vez que o lucro não é um dos objetivos do setor público e não há competição que gere eficiência nesse setor. Essa situação leva adeptos da teoria da escolha pública a criticarem a burocracia estatal e propor que todos os serviços públicos sejam realizados pela iniciativa privada. Para eles, isso aumentaria a eficiência na prestação desses serviços. Juntando-se essa ideia à crença neoliberal de que a prestação desses serviços no regime de livre mercado é mais eficiente, tem-se a justificativa para a privatização dos serviços públicos pregada pela nova administração pública. (PAULA, 2005)

Apesar das críticas dos liberais, a doutrina *keynesiana* foi hegemônica dos anos 1940 até o início dos anos 1970, servindo de base para o chamado Estado do Bem-Estar Social (*Welfare State*), que reinou na Europa nesse período. No entanto, os altos custos de manutenção do Estado Social levaram ao aumento do endividamento dos países e da carga tributária, desestimulando o investimento produtivo. Nos países de economia periférica, como o Brasil, embora haja semelhanças na estrutura do Estado, não se pode falar em um Estado do Bem-estar Social, pois a qualidade de vida daqui não se equipara à dos países europeus.³¹ (MOTTA, 2003)

³⁰ O monetarismo é uma abordagem empírica para o neoliberalismo que, basicamente, propunha que os governos controlassem a emissão de moeda, para equilibrar a economia e controlar a inflação. (PAULA, 2005)

³¹ Apesar da grande intervenção estatal na economia brasileira, especialmente, na Era Vargas (1930-1945) e durante a ditadura militar (1964-1985), isto nunca se traduziu em melhoria nas condições de vida da população em geral, beneficiando apenas os grandes empresários brasileiros e estrangeiros. (CANCIAN, 2007)

O aumento do endividamento dos países na década de 1980 chamou a atenção de políticos e economistas para a necessidade de se realizar um ajuste fiscal e reformas voltadas para o mercado. Na década de 1990, o foco deslocou-se para a reforma administrativa do Estado. No Brasil, a reforma da administração pública foi priorizada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, embora não estivesse prevista em seu plano original de governo. Em 1995, foi enviada ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional da reforma administrativa e, em seguida, foi publicado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). A ideia era transformar a administração pública burocrática em administração pública gerencial. (PEREIRA, 1996) A Emenda Constitucional da reforma administrativa (Emenda Constitucional nº 19) só foi aprovada pelo Congresso Nacional em 1998.

De acordo com o PDRAE, as atividades do Estado seriam divididas da seguinte forma:

- a) atividades exclusivas do estado - a legislação, a regulação, a fiscalização, o fomento, a formulação de políticas públicas. Estas atividades pertencem ao domínio do núcleo estratégico do Estado, composto pela Presidência da República e os ministérios (Poder Executivo), sendo realizadas pelas secretarias formuladoras de políticas públicas, as agências executivas e as agências reguladoras;
- b) as atividades não exclusivas do Estado - serviços de caráter competitivo e atividades auxiliares ou de apoio. No âmbito das atividades de caráter competitivo estão os serviços sociais (saúde, educação, assistência social) e científicos, que seriam prestados tanto pela iniciativa privada como pelas organizações sociais, que integrariam o setor público não estatal.
- c) Já as atividades auxiliares ou de apoio, necessárias ao funcionamento do aparelho do Estado, como limpeza, vigilância, transporte, serviços técnicos, manutenção, entre outras, seriam submetidas à licitação pública e contratadas com terceiros. (PAULA, 2005)

2.4. AS AUTORIDADES REGULADORAS INDEPENDENTES NA EUROPA

Ao contrário do que ocorreu nos Estados Unidos, a correção das falhas do mercado no continente europeu era exercida por meio da intervenção direta do Estado na economia. É a chamada regulação direta. (ALVES, 2014) No período pós-crise de 1929, os Estados europeus atuaram como prestadores de serviços públicos e de atividades econômicas. (OLIVEIRA, 2009) O surgimento das agências reguladoras na Europa decorreu de movimentos de desestatização, privatização ou liberalização da economia, em reação à crise do Estado do Bem-Estar Social (*Welfare State*). Assim, a função desses entes seria promover o livre mercado e concorrência em setores que antes eram monopólios. (BAGATIN, 2010)

Na União Europeia não ocorreu a privatização das empresas estatais prestadoras de serviços públicos. O que houve foi a quebra dos monopólios dessas empresas, que passaram a

ter a concorrência de empresas privadas. Foi concedida uma maior independência a essas empresas em relação ao governo, para que pudessem concorrer em condições de igualdade com as empresas privadas. Assim, foi necessária a separação entre a função de regulação e a de prestação de serviços. Para efetuar a regulação, foram criadas as chamadas autoridades independentes na década de 1980. (MOTTA, 2003; BAGATIN, 2010)

A proliferação das autoridades independentes se deveu a uma crescente desconfiança da sociedade quanto à capacidade da administração pública em assegurar a tutela de certos interesses de forma imparcial. Por esse motivo, esses entes foram criados de forma a serem imunes a ingerências políticas, seja do Poder Executivo, seja do Parlamento. Inicialmente, esses órgãos atuavam apenas na tutela de certos direitos fundamentais. Porém, sua atuação foi expandida para a fiscalização e regulação econômica e financeira da prestação dos serviços públicos regulados. (MORAIS, 2001) "A expressão autoridades independentes aparece pela primeira vez na França, quando da criação da *Commission Nationale de L'informatique et des libertés*, em janeiro de 1978." (MOTTA, 2003, p. 76) O professor Carlos Blanco de Moraes caracterizou autoridade administrativa independente como:

(...) toda a instância de natureza pública criada pela Constituição ou pela lei tendo em vista o exercício predominante da função administrativa, sem que, para esse efeito, o mesmo centro de poder ou os seus membros se encontrem sujeitos a vínculos de subordinação a qualquer órgão jurídico-público, ou a interesses organizados que respeitem ao domínio sobre o qual incide a sua atividade. (MORAIS, 2001, p. 103)

Outro fator que levou à criação das autoridades independentes foi a incapacidade de o Estado acompanhar as revoluções tecnológicas ocorridas em áreas como telecomunicações e informática, deixando de tutelar adequadamente os interesses da coletividade nessas áreas. O processo de criação de autoridades independentes na Comunidade Europeia partiu das recomendações contidas no *Livro Verde sobre Telecomunicações*³², editado em 30 de junho de 1987, que se transformaram em Diretivas da Comunidade Europeia. Dentre tais recomendações, encontra-se aquela que prega a separação entre as atividades de regulação e de exploração dos serviços públicos de telecomunicações. (MOTTA, 2003)

As principais características das autoridades independentes são: criação por lei, nomeação de dirigentes mediante análise pelos Parlamentos, contratação de pessoal mediante

³² Livros Verdes ou *Green Papers* são documentos publicados pela União Europeia para estimular a discussão sobre determinados temas. Todas as partes relevantes (organizações e indivíduos) são convidados para o debate. Os Livros Verdes podem virar leis ou não. (UNIÃO EUROPEIA, 2018).

concurso e orçamento próprio. Elas não são órgãos consultivos e detêm poder de decisão. (MOTTA, 2003)

Na Inglaterra, a criação das autoridades independentes se deu num contexto diverso do restante da Europa. O gerencialismo ou Nova Administração Pública (New Public Management), adotado no governo da Primeira-Ministra Margareth Thatcher, promoveu a privatização de diversos setores da economia com a consequente concessão da prestação de serviços públicos à iniciativa privada, levando à criação de órgãos para regular esses setores. Com isso, esses órgãos denominados de *agencies* ou *commissions* passaram a dividir com os ministérios o poder de regulamentar os setores privatizados. (VALADA, 2015; PÓ, 2007)

2.5. AS AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL

As agências reguladoras surgiram no Brasil em consequência da reforma do Estado brasileiro, iniciada no governo de Fernando Collor de Mello, com a criação do Programa Nacional de Desestatização (Lei nº 8031, de 12 de abril de 1990) e concluída no governo de Fernando Henrique Cardoso (foi editada a Lei nº 9491, de 9 de setembro de 1997, que revogou a Lei nº 8031, mas manteve os objetivos de desestatização da economia). (MOTTA, 2003) Essa reforma adotou a descentralização das funções do Estado como estratégia, visando reduzir o seu tamanho. Isso implicou na privatização de empresas estatais que executavam serviços públicos e atividades econômicas. (GROTTI, 2006)

A reforma do Estado brasileiro ocorrida na década de 1990 está diretamente relacionada ao gerencialismo, estando alinhada às recomendações do Consenso de Washington³³. A adoção de tais recomendações era, inclusive, requisito para a liberação de empréstimos e a formação de parceria dos países latino-americanos com o FMI³⁴ e o Banco Mundial³⁵. As recomendações do Consenso de Washington foram baseadas nas experiências neoliberais ocorridas no governo

³³ O Consenso de Washington foi um encontro realizado na capital do Estados Unidos em 1989, de onde surgiram recomendações para o desenvolvimento e a ampliação do neoliberalismo na América Latina. (PENA, 2018).

³⁴ O Fundo Monetário Internacional é uma organização criada em 1944, com objetivo de promover a cooperação entre seus países membros, de forma a evitar a repetição das políticas econômicas que levaram à crise de 1929. Dentre outras funções, o FMI pode realizar empréstimos aos seus países membros, de forma a ajudá-los a manter o equilíbrio de suas contas. (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2014)

³⁵ Organização internacional criada em 1944 para financiar a reconstrução dos países devastados pela 2ª Guerra Mundial. Seu nome oficial era Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). O foco do banco foi alterado para os países em desenvolvimento. (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2014)

de Margareth Thatcher na Inglaterra e de Ronald Reagan nos Estados Unidos, no início dos anos de 1980. (PAULA, 2005)

A transferência da execução de serviços públicos para a iniciativa privada decorreu da constatação de que o Estado não tinha recursos suficientes para fazer os investimentos necessários nesses serviços. Ressalta-se que apenas a responsabilidade pela execução dos serviços públicos foi transferida para a iniciativa privada, permanecendo sua titularidade com o Estado, que deve regular a execução desses serviços. Nesse contexto, foram criadas as agências reguladoras no país. (BARROSO, 2002; PAVANI, 2013)

Em função das privatizações dos setores de telecomunicações e energia, e do fim do monopólio da Petrobrás, no contexto da reforma do Estado ocorrida no governo de Fernando Henrique Cardoso, foram criadas as três primeiras agências reguladoras: Agência Nacional do Petróleo (ANP), Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). (PAULA, 2005) Elas não representaram, no entanto, inovação no direito brasileiro, uma vez que já existiam autarquias com funções semelhantes, como o Banco Central (Bacen)³⁶, o Conselho Monetário Nacional (CMN)³⁷, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM)³⁸, o Conselho Nacional do Petróleo (CNP)³⁹ e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE)⁴⁰. Nenhum desses órgãos regulava a prestação de serviços públicos, mas sim atividades econômicas. A primeira agência reguladora de serviços públicos no Brasil foi o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (CNAEE)⁴¹. (MOTTA, 2003)

Posteriormente, foram criadas as seguintes agências reguladoras:

- Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)⁴², com finalidade de proteger a saúde da população, por meio do controle sanitário da produção e comercialização de produtos e serviços. (BRASIL, 1999)

³⁶ Autarquia criada pela Lei nº 4.595/1964 para executar a política financeira do governo, emitir papel-moeda, autorizar e fiscalizar o funcionamento de instituições bancárias. (BACEN, 2018; MOTTA, 2003).

³⁷ Órgão superior do Sistema Financeiro Nacional, criado pela mesma lei que criou o Bacen, sendo responsável pela política de moeda e crédito, visando manter a estabilidade da moeda e garantir o desenvolvimento econômico e social do país. (BACEN, 2018)

³⁸ Criada pela Lei nº 6.385/1976, para fiscalizar, disciplinar e desenvolver o mercado de valores mobiliários no país. (MOTTA, 2003; CVM, 2018)

³⁹ Criado pelo Decreto-Lei nº 395/1938 para regular o setor petrolífero no país, teve suas atribuições definidas pela Lei nº 2.004/1953 (lei que criou a Petrobrás). Com a criação da ANP, suas atribuições passaram a ser divididas com aquela agência reguladoras. (FGV, 2018).

⁴⁰ Criado pela Lei nº 4.137/1962, como órgão do Ministério da Justiça responsável pela fiscalização da gestão econômica e do regime de contabilidade das empresas. Foi transformado em autarquia vinculada àquele ministério pela Lei nº 8.884/1994, atuando contra o abuso de poder econômico. (CADE, 2018; MOTTA, 2003).

⁴¹ Criado em 1939 para estudar a exploração e utilização de energia elétrica no país, especialmente a de origem hidráulica. Foi extinto em 1969. (FGV, 2018).

⁴² Criada pela Lei nº 9.782/1999.

- Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)⁴³, para promover a defesa do interesse público na assistência suplementar à saúde, regulando operadoras setoriais. (BRASIL, 2000)
- Agência Nacional das Águas (Ana)⁴⁴, com a finalidade de implementar, em sua esfera de atribuições, a Política Nacional de Recursos Hídricos. (BRASIL, 2000)
- Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)⁴⁵, com objetivo de regular o transporte rodoviário e ferroviário de passageiros e cargas. (BRASIL, 2001)
- Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq)⁴⁶, para regular os transportes aquaviários, incluindo a infraestrutura aquaviária e portuária. (BRASIL, 2001)
- Agência Nacional de Cinema (Ancine)⁴⁷, como órgão de fomento, regulação e fiscalização da indústria cinematográfica e videofonográfica. (BRASIL, 2001)
- Agência Nacional de Aviação Civil (Anac)⁴⁸, para regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e infraestrutura aeronáutica e aeroportuária. (BRASIL, s.d.)

Recentemente, o Presidente Michel Temer assinou a Medida Provisória nº 791, de 25 de julho de 2017, criando a Agência Nacional de Mineração (ANM), com a finalidade de implementar as políticas nacionais para as atividades integrantes do setor de mineração. Essa agência substitui o Departamento Nacional de Pesquisa Mineral (DNPM), extinto pela referida medida provisória. (AGÊNCIA BRASIL, 2017)

Apesar das agências reguladoras terem sido implantadas no Brasil em função da privatização de atividades que eram realizadas pelo Estado, a existência de agências reguladoras não significa, necessariamente, a ocorrência de privatização e vice-versa. Assim como existem órgãos reguladores para setores que nunca foram privatizados⁴⁹, existem agências reguladoras em países como os Estados Unidos, onde nunca ocorreu a privatização de serviços, pois esses sempre foram prestados, exclusivamente, pela iniciativa privada. Além disso, existem atividades que foram privatizadas e que não exigem a regulação estatal, como é o caso de empresas siderúrgicas e petroquímicas que foram privatizadas pelo Estado brasileiro. (SUNFELD, 2002)

⁴³ Criada pela Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000.

⁴⁴ Criada pela Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000

⁴⁵ Criada pela Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001.

⁴⁶ Idem.

⁴⁷ Criada pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001.

⁴⁸ Criada pela Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005.

⁴⁹ Podemos citar como exemplo, o Cade (Conselho Administrativo de Defesa Econômica), a CVM (Comissão de Valores Mobiliários) e o Banco Central, que fazem a regulação de atividades que são prestadas desde sempre pela iniciativa privada ou pela iniciativa privada e pelo Estado (existem bancos estatais e privados). (MOTTA, 2003)

As agências reguladoras brasileiras foram criadas como autarquias especiais. (MOTTA, 2003) Para Paulo e Alexandrino (2009), o que distingue as autarquias especiais das demais é a maior autonomia concedida pela lei. De fato, nota-se nas leis de criação das agências um grau de autonomia maior do que o conferido a outras autarquias.

A Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, dispõe sobre a gestão de recursos humanos das agências reguladoras. De acordo com essa lei, as relações de trabalho nas agências seriam regidas pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). (BRASIL, 2000) Isso significa que os empregados das agências não estariam protegidos pela estabilidade, podendo ser demitidos a qualquer momento. No entanto, uma liminar concedida pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.310, impetrada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), suspendeu a eficácia dos artigos 1º e 2º da lei, que tratavam do regime de contratação. (BRASIL, 2000) Quando assumiu o governo em 2003, o Presidente Luís Inácio Lula da Silva (Lula) enviou ao congresso dois projetos de lei que deram origem às leis nº 10.768/2003 (Dispõe sobre o quadro de pessoal da Ana) e 10.871/2004 (Dispõe sobre o quadro de pessoal das agências reguladoras). A Lei nº 10.871 revogou definitivamente os artigos 1º e 2º da Lei nº 9.986/2000. (BRASIL, 2003; BRASIL, 2004) A Medida Provisória nº 791 estabeleceu que os servidores da ANM continuam sendo regidos pela Lei nº 11.046/2004, que dispõe sobre as carreiras do DNPM. (AGÊNCIA BRASIL, 2017)

Enquanto as agências reguladoras não tivessem seu próprio quadro de pessoal, suas funções seriam executadas por servidores públicos cedidos por outros órgãos e por empregados públicos contratados temporariamente. Os servidores cedidos por outros órgãos deveriam ser devolvidos aos seus órgãos de origem quando fossem providos os cargos criados para as agências. No entanto, a Lei nº 11.357/2006 autorizou a redistribuição desse pessoal requisitado para o quadro de pessoal específico das agências reguladoras. Com isso, têm-se dois quadros de pessoal distintos no âmbito das agências reguladoras: o quadro de pessoal específico, formado pelos servidores redistribuídos, e o quadro de pessoal efetivo, criado pelas leis nº 10.768/2003 e 10.871/2004. (BRASIL, 2006)

Basicamente, os cargos criados pelas leis nº 10.768/2003 e 10.871/2004 são distribuídos em quatro carreiras distintas: (BRASIL, 2003; BRASIL, 2004)

- Regulação e Fiscalização de Serviços Públicos, composta por cargos de nível superior de Especialista em regulação⁵⁰, responsáveis por atividades especializadas de regulação, inspeção, fiscalização de controle da prestação dos serviços públicos;
- Suporte à Regulação e Fiscalização de Serviços Públicos, composta por cargos de nível médio de Técnico em Regulação⁵¹, responsáveis pelo suporte e apoio técnico especializado às atividades de regulação, inspeção, fiscalização de controle da prestação dos serviços públicos;
- Analista Administrativo, composto por cargos de nível superior de Analista Administrativo, responsáveis pelo exercício de atividades administrativas e de logística relativas ao exercício das competências das agências reguladoras; e
- Técnico Administrativo, composto por cargos de Técnico Administrativo, responsáveis pelo exercício de atividades administrativas e logísticas de nível intermediário, relativas ao exercício das competências das agências reguladoras.

As agências reguladoras são dirigidas por órgãos colegiados chamados de diretorias colegiadas⁵², compostos por cinco membros⁵³. Seus membros são chamados de diretores e um deles é o diretor-presidente⁵⁴. Os membros desses órgãos colegiados são indicados pelo Presidente da República e nomeados por ele após terem a aprovação de seus nomes pelo Plenário do Senado Federal, precedida de sabatina em comissões específicas daquela casa. Esses dirigentes têm mandatos fixos e não coincidentes, não podendo ser demitidos antes do término de seus mandatos, salvo em caso de condenação judicial transitada em julgado ou de processo administrativo disciplinar. Após o término do mandato, os dirigentes devem cumprir um período de quatro meses de quarentena, não podendo exercer nenhuma atividade no setor regulado pela agência. (MOTTA, 2003; BRASIL, 2000)

⁵⁰ Na ANP, temos também a carreira de Especialista em Geologia e Geofísica do Petróleo e Gás Natural. Na Ana, temos as carreiras de Especialista em Recursos Hídricos e Especialista em Geoprocessamento. Devido à similitude de atribuições, por simplificação, vamos considerar esses três cargos como componentes das carreiras de Regulação e Fiscalização de Serviços Públicos.

⁵¹ Essa carreira não está presente nem na ANA nem na Aneel.

⁵² Na Anatel o órgão colegiado se chama Conselho Diretor. (BRASIL, 1997)

⁵³ A única exceção é a Ancine, onde a diretoria colegiada é composta por 4 membros. (BRASIL, 2001b)

⁵⁴ Na Anatel eles são chamados de conselheiros e um deles exerce o cargo de Presidente. (BRASIL, 1997)

2.6. A AUTONOMIA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

O conceito de autonomia está intimamente ligado à ideia da Nova Administração Pública⁵⁵, estando presente, juntamente à liberdade e independência, nas discussões sobre administração pública ocorridas nos últimos anos. (SMULLEN, 2003) A maioria dos autores defendem a necessidade de que as agências reguladoras sejam autônomas (alguns autores utilizam a palavra independentes⁵⁶). Mas a questão sobre o limite dessa autonomia é controversa. Segundo Gomes (1998), essa independência em relação ao governo não deve ser total, mas apenas suficiente para coibir ingerências políticas indevidas que visem atender a interesses escusos.

A independência do ente regulador ante o poder político é condição essencial para uma boa regulação. Deve-se evitar a tentação de se utilizar os setores regulados para a obtenção de fins políticos, mesmo que legítimos, alheios ao serviço regulado. (ORTIZ, 2006)

Para Moreira (2003) *apud* Alves (2014), independência face ao poder político é a característica que distingue as agências reguladoras de outros entes da administração pública. Segundo o autor, essa independência apresentaria dois sentidos distintos: um orgânico e um funcional. O sentido orgânico é determinado a partir dos seguintes aspectos: (i) ato normativo de criação da agência (lei); (ii) grau de autonomia administrativa e financeira; (iii) independência estatutária dos dirigentes; (iv) requisitos para nomeação de seu quadro de pessoal; e (v) duração fixa de mandato dos dirigentes. Já a perspectiva funcional está relacionada à capacidade de auto-organização desses entes, sem subordinação hierárquica ao poder político, com adequada *accountability* e fontes de financiamento próprias. (ALVES, 2014)

Alves (2014) frisa que essa independência deve ser extensível aos outros *stakeholders* (entes regulados, sociedade). Isso é importante para evitar a captura das agências reguladoras pelos entes regulados, situação que implica em desequilíbrio no mercado regulado. Farias e Ribeiro (2002, p. 9) atestam que “a independência decisória das agências reguladoras, tanto em relação ao Executivo quanto em relação ao mercado, permite que seus objetivos possam ser alcançados sem interferências políticas e pressões do poder econômico.” Portanto, para que não haja desequilíbrio no mercado regulado, as agências devem ter independência decisória tanto em relação ao governo, quanto em relação às empresas reguladas.

⁵⁵ O item 2.3 deste trabalho tratou da Nova Administração Pública.

⁵⁶ Ver Justen Filho (2002), Aragão, 2002) e Gomes (2006).

2.7. A ANATEL

Conforme já citado neste trabalho, a Agência Nacional de Telecomunicações é uma autarquia especial vinculada ao Ministério das Comunicações⁵⁷, sendo administrativa e financeiramente autônoma, criada por meio da Lei nº 9.472/1997 (também conhecida como Lei Geral das Telecomunicações - LGT), em função da privatização das empresas estatais de telecomunicações. É uma das duas agências reguladoras cuja existência está prevista no texto constitucional (a outra é a ANP). Foi a primeira agência reguladora a ser instalada no país, em 5 de novembro de 1997, embora a Aneel tenha sido criada antes. (MOTTA, 2003; ANATEL)

A Anatel deve agir com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade para atender ao interesse público e garantir o desenvolvimento das telecomunicações no Brasil. A Anatel tem sua sede em Brasília e representações (Gerências Regionais e Unidades Operacionais) nas demais capitais (ANATEL, 2015) As Gerências Regionais (GR) são representações com maior número de servidores e com uma estrutura organizacional maior, localizadas nas capitais mais populosas. As Unidades Operacionais (UO) são representações com estruturas menores e menos servidores, localizadas nas capitais menos populosas e subordinadas a Gerências Regionais. Ao todo são 11 Gerências Regionais (São Paulo, Rio de Janeiro, Curitiba, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Goiânia, Salvador, Fortaleza, Belém e Manaus) e 15 Unidades Operacionais (Vitória, Florianópolis, João Pessoa, Maceió, Cuiabá, Campo Grande, Palmas, Aracaju, Teresina, Natal, Macapá, São Luiz, Porto Velho, Rio Branco e Boa Vista). As representações regionais (GRs e UOs) são responsáveis, basicamente, pelas atividades de fiscalização e por outras atividades que lhes sejam delegadas pela Sede. (ANATEL, 2013)

Dentre as competências atribuídas à Anatel pela LGT, destacam-se as seguintes:

- implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de telecomunicações;
- representar o Brasil nos organismos internacionais de telecomunicações, sob a coordenação do Poder Executivo;
- administrar o espectro de radiofrequências e o uso de órbitas, expedindo as respectivas normas;
- expedir ou reconhecer a certificação de produtos, observados os padrões e as normas por ela estabelecidos;
- compor administrativamente conflitos de interesses entre prestadoras de serviços de telecomunicações;
- reprimir infrações aos direitos dos usuários; e

⁵⁷ Atualmente, Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações - MCTIC.

- 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).

Diferentemente de sua similar americana FCC, a Anatel não outorga serviços de radiodifusão de sons e imagens, sendo responsável apenas pelo controle das frequências utilizadas nesses serviços e pela fiscalização dos aspectos técnicos referentes aos mesmos. No Brasil, a outorga desses serviços é de competência do MCTIC. (ANATEL, 2007) Como responsável pelo controle do espectro de radiofrequências, a Anatel fiscaliza também o uso de frequências sem a devida outorga. Além disso, a agência fiscaliza a prestação de serviços de telecomunicações e de radiodifusão, sem a devida outorga.

Quanto ao quadro de pessoal, antes de realizar concurso para provimento de seus cargos, a Anatel contou com servidores remanescentes da Telebrás⁵⁸, pessoal contratado por tempo determinado e servidores cedidos por outros órgãos. (RUEDIGER e LEITÃO, 2004)

2.8. A ATUAÇÃO SINDICAL NO SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO

Sobre a organização dos servidores públicos, entre 1930 e 1970, foram criadas diversas associações de servidores, sem objetivos de mobilização coletiva, se relacionando de forma colaborativa com o Estado. Em 1978, com a greve dos servidores do ensino no estado de São Paulo, iniciou-se a transição dessas associações para a forma sindical de oposição política ao regime militar. (NOGUEIRA, 2005)

Em geral, o trabalho no setor público não tem os mesmos parâmetros econômicos válidos para os demais assalariados no sistema de produção de mercadorias e de valor, cuja variação de salários, da jornada ou do ritmo de trabalho, da intensidade tecnológica em relação à quantidade de força de trabalho, estabelece relação direta com a produtividade e os lucros. (NOGUEIRA, 2005)

⁵⁸ Telecomunicações Brasileiras S/A é uma sociedade de economia mista, cuja criação foi autorizada pela Lei n° 5.792, de 16 de julho de 1972, com o objetivo de planejar os serviços públicos de telecomunicações no Brasil. Era, grosso modo, a *holding* controladora das empresas públicas que prestavam os serviços de telecomunicações no país. Com a privatização dessas empresas, a Telebrás deixou de ter uma razão de existir, sendo mantida apenas para pagar os salários dos seus empregados cedidos à Anatel e ao Ministério das Comunicações. No entanto, em 2010, a Presidente Dilma Rousseff reativou a Telebrás com o objetivo de cumprir os objetivos previstos no Plano Nacional de Banda Larga (PNBL), instituído por meio do Decreto n° 7.175. (TELEBRÁS, 2018; BRASIL, 1972; SENADO FEDERAL, 2011).

Na iniciativa privada, ao contrário do serviço público, há uma relação econômica direta entre a produtividade e lucros e a variação de salários, de jornada e de ritmo de trabalho. Essas diferenças aliadas à baixa interação entre os servidores públicos, em função de seus processos de trabalho serem mais individualizados e simbólicos, dificultam a organização coletiva e sindical no serviço público. No entanto, com a crise econômica e a transição política, ocorridas no início da década de 1980, houve uma deterioração nas condições de trabalho e um arrocho salarial no serviço público, despertando o interesse dos servidores para a organização em sindicatos. Houve uma expansão da atividade sindical e de greves no serviço público. A liberalização dos sindicatos da iniciativa privada pela Constituição de 1988 foi outro fator que favoreceu a luta pelo direito de sindicalização dos servidores públicos. Algumas entidades representantes dos servidores, no entanto, mantiveram sua forma de atuação anterior e ficaram distantes do mundo sindical. (NOGUEIRA, 2005)

Mesmo após a Constituição de 1988, a liberdade sindical ainda não se tornou plena devido à continuidade da unicidade sindical e da contribuição sindical obrigatória. Com isso, os sindicatos se afastaram cada vez mais de suas bases, uma vez que sua legitimidade vem do registro sindical expedido pelo poder público e não de sua base de representação. Além disso, os trabalhadores representados financiam esses sindicatos, mesmo contra sua vontade, pois não têm a opção de não pagar a contribuição obrigatória⁵⁹. (NOGUEIRA, 2005) Pode-se dizer que há liberdade sindical relativa, devido a pequena intervenção do Estado nos sindicatos e a existência do direito à greve. (CARRIEL, 2012)

No serviço público, a questão da liberdade sindical é um pouco abrandada, pois o governo negocia também com associações e não só com sindicatos. Com isso, há maior pluralidade associativa e sindical. No entanto, o problema está nas relações de trabalho, uma vez que os governantes, na maioria das vezes, se veem desobrigados de negociar com os servidores. Nesse caso, a negociação só ocorre por meio de pressão das associações e sindicatos e envolve também o Poder Legislativo. (NOGUEIRA, 2005)

Outro problema referente ao sindicalismo no serviço público é o fato de seus sindicatos estarem atrelados a correntes partidário-ideológicas. Para haver um crescimento do movimento sindical no serviço público, é necessária uma desvinculação dos mesmos quanto às ideologias partidárias, para aumentar sua representatividade junto aos servidores. Os sindicatos de

⁵⁹ A Lei nº 13.647/2017 extinguiu a contribuição sindical obrigatória. A partir de então, toda contribuição para os sindicatos deve ser previamente autorizada pelos trabalhadores. (BRASIL, 2017).

servidores públicos deveriam ser independentes em suas ações, sem defenderem bandeiras de direita ou de esquerda, mas, apenas, os interesses de seus filiados. (CAVALCANTI, 1993)

2.9. A UNAREG

A organização das entidades representativas dos servidores das agências reguladoras iniciou-se no final de 2004 e no primeiro semestre de 2005. No final de 2004, durante o primeiro curso de formação dos técnicos em regulação e administrativos da Anatel, surgiu a ideia de se criar uma associação que representasse a categoria. Foi criado um grupo de discussão no *Yahoo Groups* com o nome de Anateca (Associação Nacional dos Técnicos da Anatel), que era o nome da entidade a ser criada. Mais ou menos na mesma época, os servidores do quadro específico da Anvisa, através de sua associação, resolveram criar um sindicato (Sinagências) que tinha a pretensão de representar todas as carreiras das agências reguladoras (os específicos e os efetivos). O Sinagências conseguiu seu registro sindical junto ao Ministério do Trabalho em 2008.

Em fevereiro de 2005, foram nomeados os primeiros técnicos administrativos e em regulação da Anatel (os especialistas e analistas administrativos só começaram a ser nomeados a partir de março daquele ano). Com a entrada em exercício desses técnicos, aparentemente, a questão de criação da associação dos técnicos não prosperou, e alguns deles acabaram se filiando ao Sinagências.

Em 27 de abril de 2005, os especialistas em regulação da Anatel se reuniram para discutir a criação de uma associação de especialistas em regulação. Dentre outros assuntos, foi discutido se era melhor criar uma única associação que representasse todos os servidores efetivos das agências reguladoras (especialistas e técnicos em regulação, analistas e técnicos administrativos) ou cada carreira criar sua própria associação. Com base em experiências de outras carreiras do serviço público, decidiu-se pela criação de uma associação exclusiva de especialistas em regulação. Segundo os fundadores da associação, a ideia não era que a associação fosse segregatória, separando os especialistas das outras três carreiras, conforme consta no registro daquela reunião: "Não há a proposição de separação. Há a proposição do fortalecimento de cada categoria conjuntamente e onde os assuntos forem de interesse comum, que se unam os membros fortes para a batalha em conjunto." (COMITÊ ORGANIZADOR, 2005) Assim, surgiu a Aner (Associação Nacional dos Especialistas em Regulação).

Os especialistas da Anatel se articularam com os especialistas de outras agências e, em 27 de julho de 2005, foi formalizada a criação da Aner, por meio de ata de constituição registrada em cartório. Inicialmente, havia a intenção dos criadores da Aner em se articularem a Anateca, o Sinagências e outras associações que viessem a ser criadas para defenderem em conjunto interesses comuns das carreiras. Contudo, a Anateca não teve prosseguimento e as articulações com o Sinagências não foram bem-sucedidas. Assim, as duas entidades seguiram caminhos paralelos, defendendo os interesses dos servidores, segundo a visão dos associados a cada uma das entidades.

Em 11 de dezembro de 2007, foi colocada em votação em assembleia a proposta de alteração do estatuto da Aner, visando ampliar seu quadro social para todas as carreiras abrangidas pelas leis nº 10.768/2003 e 10.871/2004. Assim, a proposta foi aprovada pela maioria, e a Aner passou a representar não somente os especialistas em regulação, mas também os técnicos em regulação, os analistas e técnicos administrativos.

Em 2009, a Aner solicitou ao Ministério do Trabalho o seu registro sindical, por meio do instituto da dissociação, já que o Sinagências havia conseguido o registro em 2008 para representar todos os servidores das agências reguladoras. Após sete anos, quando ocorreram vários episódios, incluindo uma assembleia de dissociação na qual a maioria absoluta dos participantes votou pela dissociação, finalmente, o Ministério do Trabalho concedeu o registro à Aner (em 28 de setembro de 2016). No entanto, em uma decisão polêmica, o registro foi cancelado pelo ministério um mês depois. Tal fato foi tratado judicialmente, tendo inclusive objeto de uma ação impetrada pelo Ministério Público Federal para apurar uma eventual fraude cometida por servidores do Ministério do Trabalho. (FABRINI e MATAIS, 2017) Além disso, encontra-se em tramitação no Ministério do Trabalho um recurso administrativo contra a decisão que revogou o registro da ANER. O recurso está aguardando uma decisão do Ministro. No entanto, esse assunto foge ao escopo deste trabalho.

Em 31 de maio de 2016, foi aprovada, em assembleia, a alteração do nome fantasia e da marca da Aner para UnaReg. O objetivo da mudança foi melhorar a imagem da associação junto aos servidores, pois o nome Aner ainda era associado a uma associação exclusiva de especialistas em regulação.

A defesa da autonomia das agências reguladoras sempre foi um dos objetivos da Aner/UnaReg. Inclusive, tal objetivo foi explicitado no programa da Chapa "Aner efetiva, carreira forte", que concorreu e venceu a eleição para o período 2015-2018. O citado programa estabelecia como missão da entidade: "Tornar as Agências Reguladoras respeitadas e

autônomas, sendo locais de referência técnica e organizacional na administração pública, valorizando questões relativas à regulação de mercado." (CHAPA ANER EFETIVA, CARREIRA FORTE, 2015)

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo, descrevem-se os procedimentos metodológicos adotados na presente pesquisa, sendo definidos a tipologia de pesquisa, os sujeitos da pesquisa, os critérios para a seleção desses sujeitos, além da identificação dos procedimentos e instrumentos utilizados para a coleta de dados, assim como as técnicas para a análise e tratamento dos mesmos.

3.1. CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Conforme exposto anteriormente, como objetivo geral, visou-se verificar se a atuação da UnaReg em defesa da autonomia da Anatel tem sido efetiva, na percepção dos servidores daquela agência reguladora.

Para isso, buscou-se, inicialmente, entender o que são agências reguladoras, como se deu a introdução desses entes no Brasil, além de caracterizar sua autonomia, com base na legislação. Em seguida, procurou-se contextualizar a atuação de entidades sindicais no serviço público brasileiro e, a partir de então, explicitou-se sobre o campo de atuação da UnaReg. Assim, investigou-se a percepção dos servidores da Anatel quanto à (ao):

- visão que a sociedade tem da função executada pela agência;
- significado da autonomia prevista na lei de criação da Anatel;
- autonomia prática da Anatel, prevista na lei; e
- atuação da UnaReg em defesa da autonomia da agência.

Este trabalho é caracterizado como uma pesquisa descritiva, pois teve por objetivo levantar as percepções de uma determinada população; no caso, a percepção dos servidores da Anatel em relação à autonomia das agências reguladoras. (GIL, 1999) Trata-se de um estudo de caso, pois se pretendeu analisar um fenômeno contemporâneo sob o qual o pesquisador não tem controle (YIN, 2001), procurando conhecê-lo de forma ampla (GIL, 1999). Considerando que a pesquisa teve por foco os servidores de uma única agência reguladora, pode-se defini-lo como um estudo de caso único.

3.2. COLETA DE DADOS

Para a coleta de dados, foram utilizadas as seguintes técnicas e instrumentos: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental, questionário e entrevista.

3.2.1. PESQUISA BIBLIOGRÁFICA E DOCUMENTAL

Para Gil (1999), a pesquisa bibliográfica permite que o pesquisador cubra uma gama de fenômenos maior, pois trabalha com material já elaborado, como livros e artigos científicos. Ela difere da revisão bibliográfica por não se limitar à observação de dados, agregando a esses a teoria e a compreensão crítica do significado desses dados. (LIMA e MIOTO, 2007) Neste trabalho, foi realizada pesquisa bibliográfica nas bases de dados do Google Acadêmico e dos Periódicos CAPES sobre: agências reguladoras, autonomia das agências reguladoras, agências reguladoras no Brasil e atuação sindical no serviço público brasileiro. Foram consultadas, também, bibliografias especializadas sobre os mesmos assuntos. No total, foram encontradas 110 fontes bibliográficas - artigos, dissertações, livros, teses de doutorado, conteúdos de sites da Internet, entre outras. Com base em fontes selecionadas deste universo, foi elaborado o Referencial Teórico desse trabalho.

A pesquisa documental “vale-se de materiais que ainda não receberam tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa”. (GIL, 1999, p. 66) O uso de documentos em pesquisa é justificado pela riqueza de informações contidas nos mesmos, além da possibilidade de agregar a dimensão temporal à análise dos fatos. (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009) Foram analisados alguns Acórdãos do TCU, além de Notas publicadas pela UnaReg e comunicados enviados aos associados. Foram selecionados apenas aqueles documentos que faziam menção à autonomia da Anatel e à atuação da UnaReg em defesa dessa autonomia. O objetivo desta pesquisa documental foi complementar as informações obtidas por meio do questionário e das entrevistas realizadas, verificando acontecimentos que caracterizem o desrespeito à autonomia da Anatel e a identificação de ações executadas pela UnaReg em defesa da autonomia das agências reguladoras em geral, e da Anatel em específico.

Os acórdãos do TCU foram pesquisados no site do tribunal na internet (www.tcu.gov.br). Na consulta de Jurisprudência, pesquisou-se o termo “Anatel”, refinando-se

a busca com a inclusão do termo “autonomia”, encontrando-se 115 acórdãos. Posteriormente, foi utilizado como filtro o ano do acórdão. Foram selecionados os acórdãos do período entre 2009 e 2016 (período de interesse da pesquisa), restando 55 acórdãos. Após uma leitura rápida dos 55 acórdãos, verificou-se que apenas 10 deles tratavam da autonomia da Anatel.

Os documentos da UnaReg foram pesquisados nas mensagens de e-mail recebidas pelo pesquisador, no mesmo período (2009 a 2016). Foram selecionadas apenas as mensagens que tratavam da autonomia das agências reguladoras (total de cinco)⁶⁰.

3.2.2. QUESTIONÁRIO

O questionário teve como público-alvo os servidores da Anatel, com o objetivo de verificar se, na percepção deles, a atuação da UnaReg em defesa da autonomia da Anatel tem sido efetiva.

Questionário é a técnica de investigação composta por um número mais ou menos elevado de questões apresentadas por escrito às pessoas, tendo por objetivo o conhecimento de opiniões, crenças, sentimentos, interesses, expectativas, situações vivenciadas etc. (GIL, 1999, p. 128) Tem como vantagem poder atingir grande número de pessoas em uma ampla área geográfica, pois pode ser aplicado por meios eletrônicos. (ZANELLA, 2009)

Como os servidores da Anatel estão distribuídos pelas 27 capitais dos estados brasileiros, os questionários foram aplicados utilizando a ferramenta *Google Forms*, disponível na Internet. A divulgação do questionário foi feita por meio de e-mail, enviado pela Gerência de Administração e Desenvolvimento de Pessoas da Anatel a todos os servidores da agência. O questionário aceitou respostas no período entre de 6 a 29 de dezembro de 2017. Visando manter a confidencialidade dos dados pessoais, os servidores não foram identificados durante a aplicação do questionário.

O questionário aplicado é composto por 35 questões, divididas em cinco seções (O questionário consta do apêndice 1 da presente dissertação). Na primeira seção, o participante expressa sua concordância com o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), escolhendo uma das opções “Concordo” ou “Não concordo”. Somente o participante que

⁶⁰ No período pesquisado (2009 a 2016), ocorreram quatro mudanças de diretorias na Anatel/Unareg e, conseqüentemente, mudanças nos meios utilizados para se comunicar com os associados (o site da associação foi reformulado três vezes nesse período). Por essa razão, não foi possível garantir que todas as mensagens e notas relativas ao assunto pesquisado fossem analisadas pelo pesquisador.

concordasse com os termos do TCLE, poderia prosseguir respondendo ao questionário. A segunda seção é composta por nove questões de múltipla escolha, com o objetivo de identificar o perfil do participante (idade, cargo, tempo de agência, etc.).

As outras três seções são compostas por questões de múltipla escolha, com respostas em uma escala *Likert* de 5 pontos e questões abertas com resposta opcional. Em cada uma das questões de múltipla escolha, foi feita uma afirmativa sobre determinado tema. O participante devia expressar seu grau de concordância com a afirmativa, escolhendo um número de 1 a 5. A escala de concordância é a seguinte: 1 – Discordo totalmente; 2 – Discordo parcialmente; 3 – Não discordo, nem concordo; 4 – Concordo parcialmente e 5 – Concordo plenamente.

A terceira seção contém 10 questões de múltipla escolha e tem por objetivo de averiguar a opinião dos participantes sobre a autonomia das agências reguladoras em geral. A questão 15 (as agências reguladoras foram criadas para atender apenas aos interesses dos empresários.) é a questão-armadilha dessa seção.

A quarta seção é composta por nove questões de múltipla escolha e uma questão aberta. O objetivo da seção é averiguar a opinião dos participantes sobre a autonomia da Anatel. As questões 24 (De acordo com a Lei Geral das Telecomunicações (Lei nº 9.472/1997), a Anatel é subordinada administrativamente e financeiramente ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) e 27 (A Anatel sempre teve autonomia para definir seu orçamento, sem nenhuma interferência de órgãos da administração direta) são as questões-armadilha da seção 4.

A quinta seção tem por objetivo averiguar a opinião dos participantes sobre a atuação da Anatel/ UnaReg na defesa da autonomia da Anatel. Essa seção é composta por três questões de múltipla escolha e duas questões abertas.

Para permitir a análise dos dados, foi efetuado o *download* das respostas ao questionário em um arquivo no formato “.csv”, utilizando a opção disponível no site do Google Formulários. Em seguida, abriu-se o arquivo no programa IBM SPSS *Statistics* versão 2.0 (SPSS), para facilitar a visualização e a análise.

Considerando o risco de determinados participantes responderem às questões sem lê-las com a devida atenção, foram inseridas três questões com respostas óbvias nas seções 3 (questão 15) e 4 (questões 24 e 27), para efetuar a validação das respostas. Essas questões serão chamadas neste trabalho de questões-armadilha (*trap questions*). As respostas óbvias às questões-armadilha são no sentido de discordância ou neutralidade. Ou seja, o participante que lesse as questões com a devida atenção deveria escolher a opção 1 (Discordo Totalmente), a

opção 2 (Discordo Parcialmente) ou a opção 3 (Não concordo, nem discordo). Qualquer uma destas duas opções seriam consideradas inadequadas, acarretando o descarte de todas as respostas daquele participante.

Antes de iniciar a análise dos dados, foi feita a validação dos mesmos, utilizando-se as questões-armadilha e questões de múltipla escolha sem respostas. Foram descartados todos os casos onde o participante escolheu a opção 4 (Concordo Parcialmente) ou a opção 5 (Concordo Plenamente) em pelo uma das questões-armadilha, por indicar que o mesmo não leu as questões com atenção antes de respondê-las, o que compromete a credibilidade de suas respostas ao questionário como um todo. Também foram descartados os casos em que o participante deixou de responder a alguma questão de múltipla escolha. Essa validação foi realizada por meio do menu **Validar Dados** do SPSS, criando-se duas regras de validação: uma para as questões-armadilha, que considerou como violação à regra respostas 4 (Concordo parcialmente) e 5 (Concordo plenamente) às questões 15, 24 e 27; e outra regra para valores ausentes (ausência de resposta) em qualquer uma das questões de múltipla escolha. Após a validação, os casos considerados válidos foram analisados, conforme explanado nos parágrafos seguintes.

As respostas às questões 2 a 10 (Seção 2) foram utilizadas para traçar o perfil dos participantes da pesquisa. Para isso, foram construídos gráficos do tipo pizza, mostrando a distribuição percentual dos participantes por resposta a cada uma dessas questões. Para as questões 2 a 8, foram feitas comparações com gráficos do tipo pizza com a representação do universo dos servidores da Anatel no mês de dezembro/2017. As informações sobre o universo dos servidores da Anatel foram fornecidas pela própria agência, em resposta ao pedido de informação nº 01390.000888/2018-34, efetuado por meio do e-SIC⁶¹ do governo federal. Os gráficos relativos à distribuição dos participantes foram construídos no Criador de gráficos do SPSS. Já os gráficos com a distribuição do universo de servidores da Anatel foram construídos no *software* Microsoft Excel 2016.

Para analisar as respostas às questões da seção 3 (Autonomia das agências reguladoras em geral), as questões 11 a 20 (com exceção da questão 15, que conforme informado anteriormente é uma questão-armadilha) foram consolidadas em uma variável chamada *Autonomia_agenc*. Essa consolidação foi feita no SPSS por meio do menu **Transformar ->**

⁶¹ Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão – ferramenta utilizada pelo governo federal para atender a pedidos de informações de cidadãos, efetuados com base na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011). Esse sistema é gerenciado pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União e pode ser acessado no seguinte endereço: <<https://esic.cgu.gov.br/sistemas/site/>>.

Calcular variável, utilizando-se a função **Sum** (soma). O objetivo dessa consolidação é ter uma visão geral da percepção dos participantes sobre a autonomia das agências reguladoras.

Para analisar as respostas às questões da seção 4 (Autonomia da Anatel), as questões 21 a 29 (com exceção das questões-armadilha 24 e 27) foram consolidadas na variável *Autonomia_Anat*, utilizando o mesmo procedimento explicado para a seção 3. Procedimento idêntico foi utilizado para a seção 5 (Atuação da UnaReg), consolidando-se as questões 31, 32 e 34 na variável *Atuacao_UnaR*.

Foram calculadas as medidas estatísticas *Moda*⁶² e *Mediana*⁶³ e feita a distribuição de frequências para as respostas a cada uma das questões de múltipla escolha das seções 3, 4 e 5 e para as três variáveis consolidadoras dessas seções (*Autonomia_agenc*, *Autonomia_Anat* e *Atuacao_UnaR*). Foram construídos gráficos do tipo histograma para cada uma das questões e das três variáveis. Esses gráficos mostram o grau de concordância dos participantes em relação às questões propostas no questionário. Para efetuar o cálculo das modas e medianas, foi utilizado o menu **Analisar -> Estatísticas descritivas -> Frequências** e, para construir os histogramas, utilizou-se o **Criador de gráficos**, ambos do SPSS.

As respostas às questões abertas do questionário (questões 30, 33 e 35), que não foram respondidas por todos os participantes, foram analisadas em conjunto com os documentos selecionados na pesquisa documental e com as entrevistas transcritas, por meio da técnica de análise de conteúdo, conforme explicado no próximo tópico, que trata das entrevistas.

3.2.3. ENTREVISTA

Entrevista é “a técnica em que o investigador se apresenta frente ao entrevistado e lhe formula perguntas, com o objetivo de obtenção dos dados que interessam à investigação.” (GIL, 1999)

Neste estudo, foi realizada uma entrevista com o atual presidente da UnaReg, Thiago Cardoso Henriques Botelho, que é servidor da Anatel, a fim de entender a visão da entidade sobre a autonomia da Agência. Considerando-se a distância física, uma vez que o entrevistado é lotado em Brasília e o pesquisador está em Belo Horizonte, a entrevista foi realizada por meio de videoconferência, utilizando a ferramenta *Microsoft Lync*, no dia 11 de dezembro de 2017.

⁶² A Moda é o valor que mais aparece em um conjunto de dados, ou seja, é a resposta mais comum dada pelos participantes a uma determinada questão.

⁶³ Mediana é o ponto central do conjunto de dados, ou seja, é o valor que fica exatamente no meio do rol de dados.

Além disso, foram entrevistados outros 12 servidores da Anatel, entre os dias 13 de dezembro de 2017 e 4 de janeiro de 2018, divididos em seis perfis diferentes: dois servidores que desempenham funções gerenciais (gerentes, superintendentes ou chefes de assessorias) lotados na Sede da Anatel em Brasília, dois servidores que desempenham funções gerenciais em unidades regionais, dois servidores que desempenham ou já desempenharam a função de assessores do Conselho Diretor, dois servidores que trabalharam durante algum período no MCTIC, dois servidores que não desempenham funções gerenciais lotados na sede e dois servidores que não desempenham funções gerenciais lotados em unidades regionais. O objetivo dessas entrevistas foi verificar a percepção desses servidores sobre a autonomia da Anatel. A segmentação dos servidores por perfis visa averiguar se essa percepção é afetada pela função desempenhada pelo servidor. Para a realização das entrevistas, foram utilizados o *Microsoft Lync 2010*, o *Skype* ou a ligação telefônica, conforme a disponibilidade do entrevistado. A escolha dos entrevistados foi feita por amostragem por acessibilidade ou conveniência, sendo escolhidos servidores aos quais o pesquisador tinha fácil acesso devido à convivência pretérita. Ressalta-se que tal tipo de amostragem, segundo Gil (1999), carece de rigor estatístico, sendo admitida em estudos qualitativos, nos quais a precisão não é o foco, como é o caso desta pesquisa.

Os entrevistados foram convidados para participarem da pesquisa, por telefone ou pessoalmente. Nessa ocasião, foram dadas as devidas explicações sobre a pesquisa. Posteriormente, as entrevistas foram agendadas, conforme a disponibilidade de cada um, sendo a maior parte delas realizada no horário de trabalho, em salas de reunião. Apenas um dos participantes optou por realizar a entrevista fora do horário de trabalho. Nas 13 entrevistas realizadas, foi utilizada a técnica de entrevista semiestruturada. Para Triviños (1987), entende-se a entrevista semiestruturada como

(...) aquela que parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, que interessam à pesquisa, e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do informante. Desta maneira, o informante, seguindo espontaneamente a linha de seu pensamento e de suas experiências dentro do foco principal colocado pelo investigador, começa a participar da pesquisa. (TRIVIÑOS, 1987, p. 146)

Para analisar as informações nas entrevistas, foi utilizada a técnica de análise de conteúdo. Para Bardin (2016), a análise de conteúdo pode ser definida como

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/ recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens. (BARDIN, 2016, p. 48)

Para possibilitar a análise de seu conteúdo, a entrevista foi gravada e seu áudio transcrito. Nas entrevistas realizadas via Microsoft Lync, a gravação foi feita na própria ferramenta. Para as entrevistas realizadas por meio do programa Skype, a gravação foi feita utilizando o programa Amolto Call Recorder versão 3.7.4.0, já que o Skype não tem a funcionalidade de gravar as chamadas. As entrevistas realizadas presencialmente e aquelas realizadas via telefone foram gravadas por meio do aplicativo gravador nativo do telefone celular (sistema Android versão 7.0). O processo de “degravação” consistiu em ouvir as entrevistas gravadas e transcrevê-las, sendo realizado por uma terceira pessoa, que assinou um Termo de Confidencialidade e Sigilo, por meio do qual se comprometeu a não utilizar ou divulgar as informações contidas nas entrevistas para quaisquer fins.

A análise de conteúdo foi realizada por meio do método proposto por Bardin (2016), que é dividido nas seguintes fases: pré-análise, exploração do material e interpretação. Para auxiliar a organização e a análise de conteúdo das entrevistas transcritas e dos documentos encontrados na pesquisa documental, foi utilizado o *software* Atlas.ti versão 8.2⁶⁴.

Na pré-análise, foi realizada uma leitura flutuante das entrevistas transcritas, com o objetivo de estabelecer um primeiro contato com o seu conteúdo e tirar as primeiras impressões. Posteriormente, foram realizadas leituras mais precisas para a formulação de hipóteses. O objetivo dessa fase é organizar as ideias iniciais, tendo por base o referencial teórico, a fim de estabelecer indicadores para a interpretação das informações. (BARDIN, 2016; SILVA, 2012)

A fase de exploração do material consiste basicamente na codificação do material analisado (entrevistas transcritas), ou seja, na categorização do mesmo. Inicialmente, foram selecionadas citações no texto (Citas, no menu do Atlas.Ti) e, a partir dessas citações foram criadas as categorias (códigos, no menu do Atlas.Ti). Em seguida, essas categorias iniciais, que aqui chamadas de subcategorias, foram agrupadas nas categorias finais, definidas simplesmente como categorias. Fazendo uma analogia com o método proposto por Bardin, as citações correspondem a unidades de registro. Segundo a autora, a unidade de registro “corresponde ao segmento de conteúdo considerado unidade base, visando a categorização e a contagem frequencial”. (BARDIN, 2016, p. 134)

⁶⁴ Como o referido *software* não tem uma versão no idioma português, foi utilizada a versão em espanhol.

E, finalmente, tem-se a fase de interpretação, que consiste em captar os significados contidos no material analisado. Em seguida, esses resultados foram interpretados, com base no referencial teórico, realizando as devidas inferências. (SILVA, 2012)

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Neste capítulo, são apresentadas as análises dos dados coletados por meio do questionário e das entrevistas realizadas, bem como a discussão de seus significados, com base no referencial teórico.

4.1. ANÁLISE DAS RESPOSTAS AO QUESTIONÁRIO

Inicialmente, foi feita a validação das respostas ao questionário. Em seguida, foi analisado o perfil dos participantes na pesquisa. E, finalmente, analisou-se a opinião dos participantes em relação à autonomia das agências reguladoras em geral, e da Anatel em específico, sobre a atuação da UnaReg em prol dessa autonomia. Nos próximos itens, essas etapas são detalhadas.

4.1.1. VALIDAÇÃO DO QUESTIONÁRIO

O questionário foi respondido por 188 servidores da Anatel de um total de 1501 servidores em atividade na Agência no mês de dezembro/2017⁶⁵. Na validação dos dados, foram eliminados 36 casos, sendo 32 casos por violação da regra das questões-armadilha (os casos 42 e 173 violaram a regra para as questões 15 e 24) e quatro por violação da regra de resposta em branco a alguma das questões de múltipla escolha. Na Tabela 1, demonstram-se os casos eliminados com as respectivas violações.

⁶⁵ Segundo resposta ao pedido de informação nº 01390.000888/2018-34, respondido pela Anatel por meio do e-SIC do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (<<https://esic.cgu.gov.br/>>).

Tabela 1 - Casos excluídos na validação de dados

Questão	Caso nº	Valor
15	42, 58, 95, 105, 130, 173	4
	37, 68	5
24	2,5, 39, 64, 80, 86, 142, 144, 171	4
	12, 38, 42, 61, 66, 113, 118, 121, 131, 153, 173	5
27	35, 64, 112, 120, 141, 175	4
31, 32, 34	23, 82, 93, 143	-

Fonte: Elaborada pelo autor.

Com isso, restaram 152 casos válidos, o que equivale a uma taxa de resposta de 10,12%. Em termos de representatividade, uma amostra de tamanho 152 para uma população de 1.501 indivíduos representa uma confiabilidade de 95% e uma margem de erro aproximada de 7,54%⁶⁶. Vale pontuar que não feita uma amostragem probabilística, na qual se pretende inferir o comportamento da população com base na amostra. Portanto, essa margem de erro não deve interferir na validade da presente pesquisa.

4.1.2. PERFIL DOS PARTICIPANTES

Conforme explicado no capítulo sobre os procedimentos metodológicos adotados neste trabalho, os participantes da pesquisa são servidores da Anatel, sendo compostos por servidores das quatro carreiras criadas pela Lei nº 10.871 (Analistas Administrativos, Especialistas em Regulação, Técnicos Administrativos e Técnicos em Regulação), servidores do Quadro Específico (servidores que foram cedidos à Anatel, quando de sua criação e depois foram distribuídos para o quadro de servidores da agência pela Lei nº 11.357/2006) e servidores de outros órgãos (cedidos ou em exercício descentralizado) ou sem vínculo com a administração pública (nomeados). Nos itens a seguir, detalham-se os resultados do questionário em função do perfil dos participantes.

⁶⁶Cálculo realizado com a calculadora de amostragem disponível em: <<http://www.solvis.com.br/calculos-de-amostragem/>>. Acesso em 1 mai 2018.

4.1.2.1. DISTRIBUIÇÃO POR CARREIRAS

Neste item, é feita uma comparação da distribuição dos participantes da pesquisa por carreiras com a distribuição por carreiras da força de trabalho da Anatel, no mês de dezembro de 2017, por meio de um gráfico do tipo barras agrupadas. Este gráfico é mostrado na Figura 1.

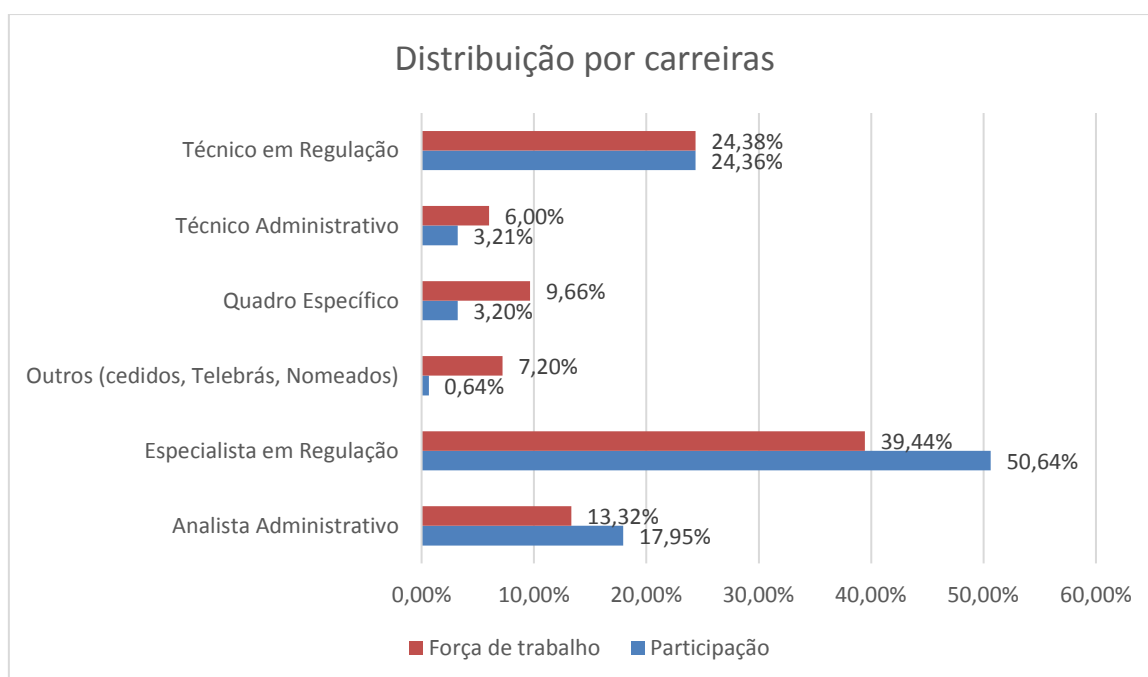


Figura 1 - Gráfico comparativo da distribuição dos participantes da pesquisa com força de trabalho da Anatel, tendo por critério o cargo ocupado.

Fonte: Elaborada pelo autor.

No gráfico da Figura 1, nota-se que a distribuição dos participantes da pesquisa por cargo/vínculo é semelhante à distribuição da totalidade dos servidores da Anatel, com uma diferença percentual significativa na participação dos especialistas (aproximadamente 51% de participação na pesquisa contra 40% de representatividade no conjunto de servidores da Anatel. Chama-se a atenção para a baixa participação relativa dos servidores do grupo Outros, do Quadro Específico e dos Analistas e Técnicos Administrativos. Para os técnicos em regulação, o percentual de participação foi praticamente igual à representatividade do grupo no total de servidores em exercício.

4.1.2.2. DISTRIBUIÇÃO EM RELAÇÃO À OCUPAÇÃO DE CARGOS E FUNÇÕES COMISSIONADAS

Nesse item, a comparação entre o perfil dos respondentes e a força de trabalho da Anatel é dada em função da ocupação ou não de cargos e funções comissionadas. Esta comparação é mostrada no gráfico da Figura 2.

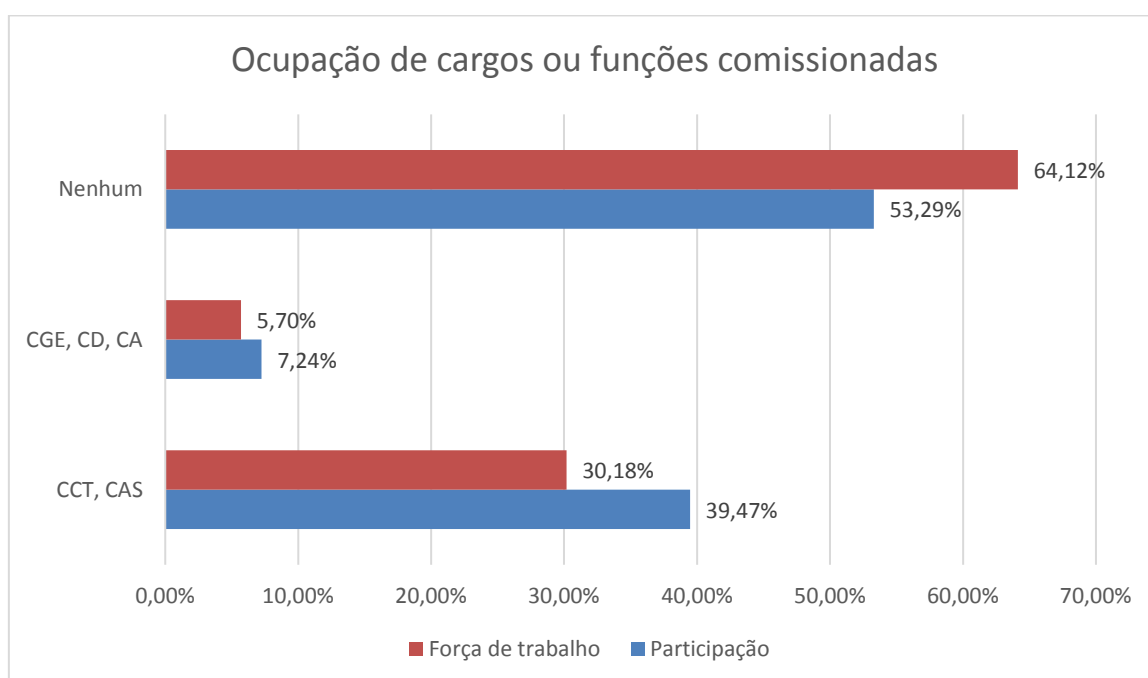


Figura 2 - Gráfico comparativo da distribuição dos participantes da pesquisa com força de trabalho da Anatel, tendo por critério a ocupação de cargo ou função comissionada.
Fonte: Elaborada pelo autor.

Observando o gráfico da Figura 2, verifica-se que houve grande participação percentual relativa de servidores ocupantes de cargos comissionados técnicos (CCT) e de assessoria (CAS). Esses servidores representam aproximadamente 30% da força de trabalho da Anatel e foram responsáveis por uma participação relativa de aproximadamente 40%. Por outro lado, os servidores que não ocupam nenhum cargo ou função comissionada são 64% do total de servidores e representaram 53% dos participantes da pesquisa. A participação dos servidores que ocupam funções de livre nomeação (CGE, CD e CA) foi aproximadamente equivalente à participação percentual desses servidores no total.

4.1.2.3. DISTRIBUIÇÃO QUANTO AO TEMPO DE SERVIÇO NA ANATEL

Por meio do gráfico da Figura 3, realiza-se uma comparação da distribuição percentual dos participantes da pesquisa em função do tempo de serviço na agência com a distribuição força de trabalho da Anatel, segundo o mesmo critério.

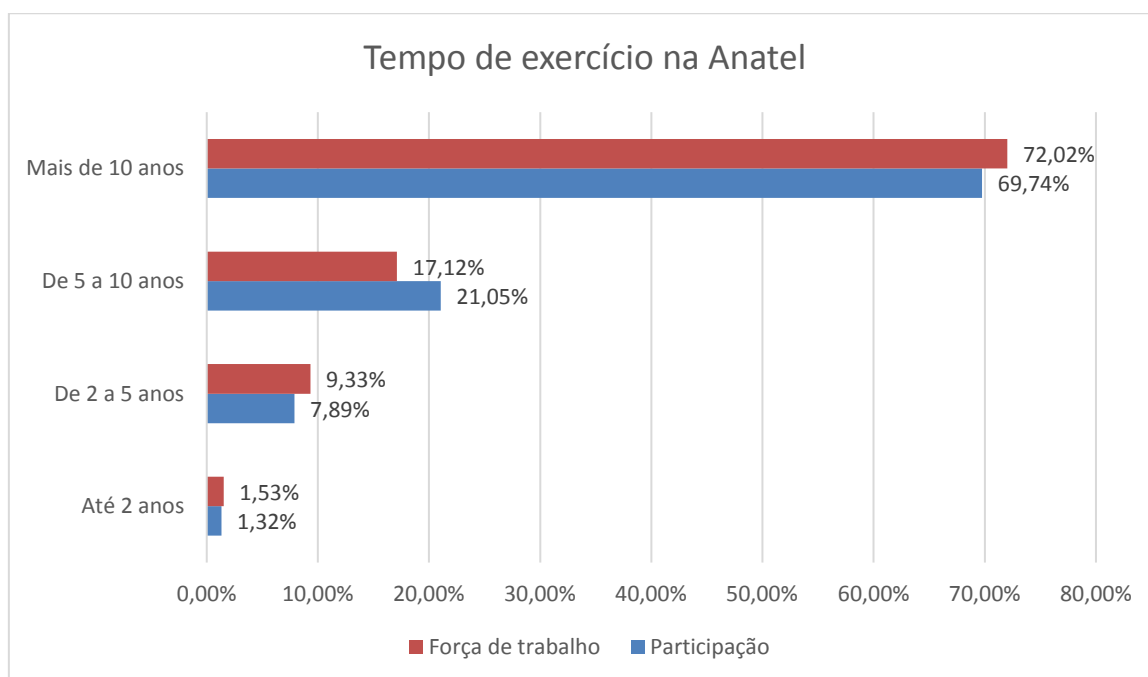


Figura 3 - Gráfico comparativo da distribuição dos participantes da pesquisa com força de trabalho da Anatel, em função do tempo de exercício na agência.

Fonte: Elaborada pelo autor.

Conforme mostrado no gráfico da Figura 3, no que se refere ao tempo de serviço na agência, o perfil dos participantes foi equivalente, em termos percentuais, ao universo dos servidores da agência, com pequenas diferenças (aproximadamente 2% de diferença) em alguns dos grupos.

4.1.2.4. DISTRIBUIÇÃO EM RELAÇÃO AO LOCAL DE EXERCÍCIO

Neste item, comparam-se os participantes da pesquisa ao universo de servidores da Anatel, em relação ao tempo de exercício na agência, com o auxílio do gráfico da Figura 4.

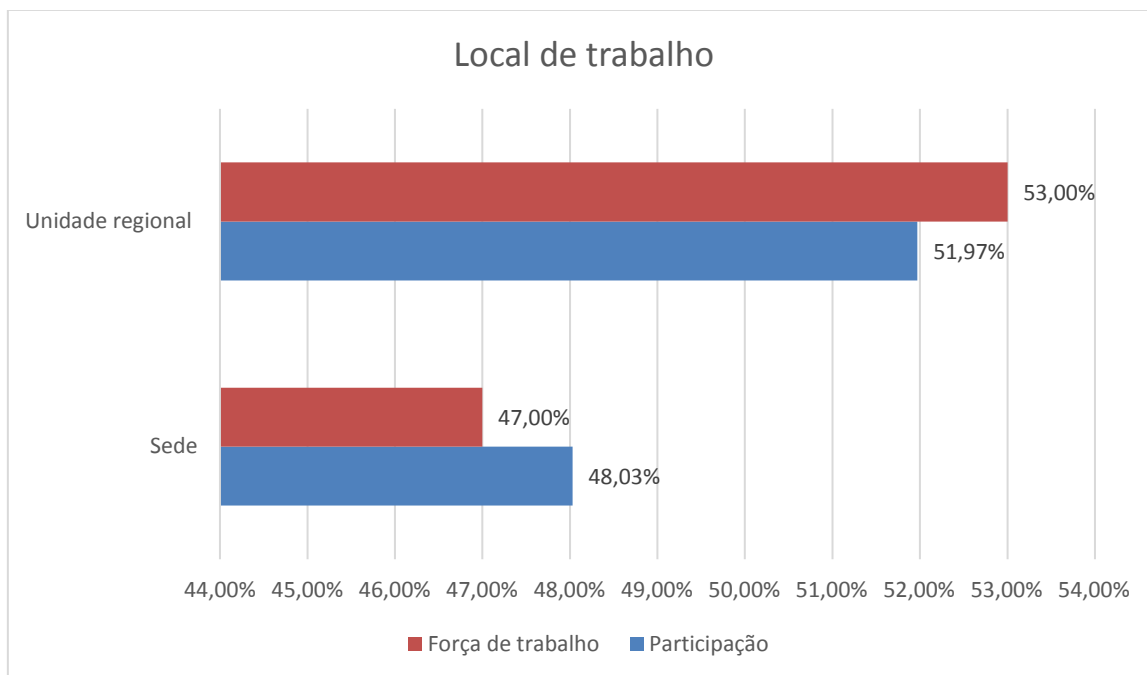


Figura 4 - Gráfico comparativo da distribuição dos participantes da pesquisa com força de trabalho da Anatel, em função do local de trabalho.

Fonte: Elaborada pelo autor.

Também neste quesito, o perfil dos participantes reflete fielmente o perfil do total de servidores da agência, com uma diferença percentual de 1%, aproximadamente.

4.1.2.5. DISTRIBUIÇÃO EM RELAÇÃO AO PROCESSO DE ATUAÇÃO

Considera-se válido realizar uma comparação entre os participantes e o total de servidores da Anatel, tendo por referência o processo no qual eles atuam. Isto é retratado no gráfico da Figura 5.

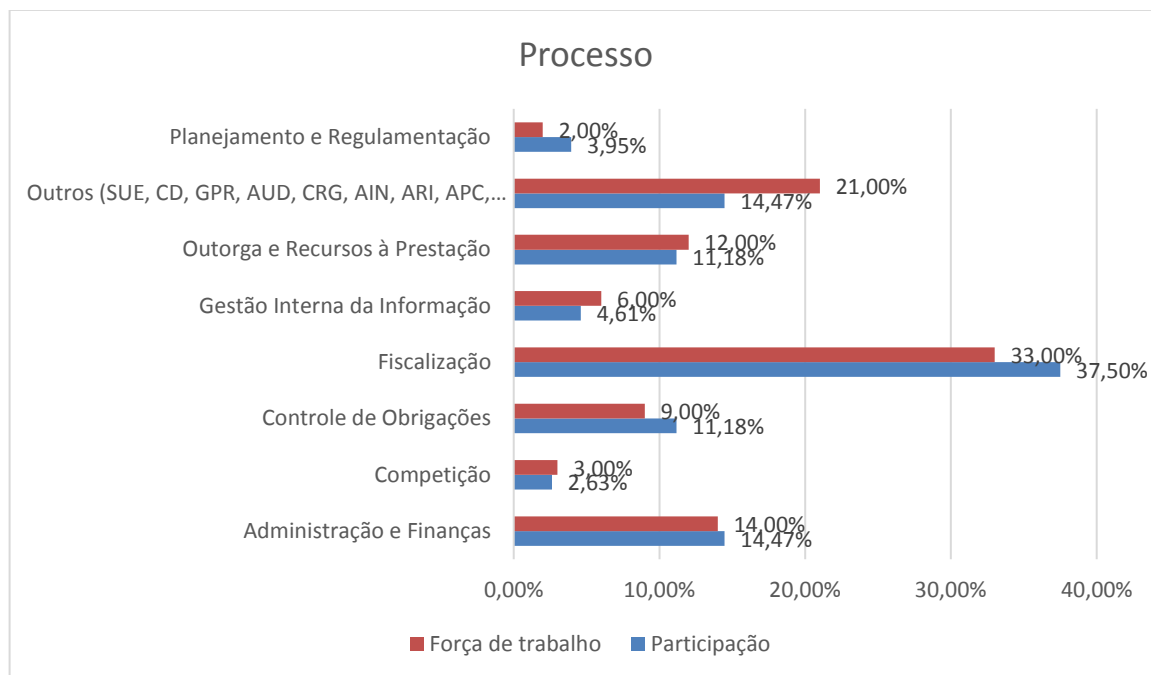


Figura 5 - Gráfico comparativo da distribuição dos participantes da pesquisa com força de trabalho da Anatel, em função do processo no qual trabalham.

Fonte: Elaborada pelo autor.

Constata-se, dessa forma, uma maior participação percentual relativa dos servidores que trabalham no processo de fiscalização. Possivelmente, isso decorre de o fato da maioria dos servidores do processo de fiscalização estarem lotados nas unidades regionais (que representam mais de 50% da força de trabalho da Anatel). Outro fato que chama a atenção é a baixa participação relativa dos servidores do grupo “Outros” (diferença percentual de 6,5%). Nos demais grupos, as diferenças percentuais foram pequenas (até 2%) em relação à representatividade desses grupos no universo de servidores.

4.1.2.6. DISTRIBUIÇÃO EM RELAÇÃO AO NÍVEL DE ESCOLARIDADE

A comparação entre os participantes e a força de trabalho da Anatel, no quesito nível de escolaridade, está ilustrada no gráfico da Figura 6.

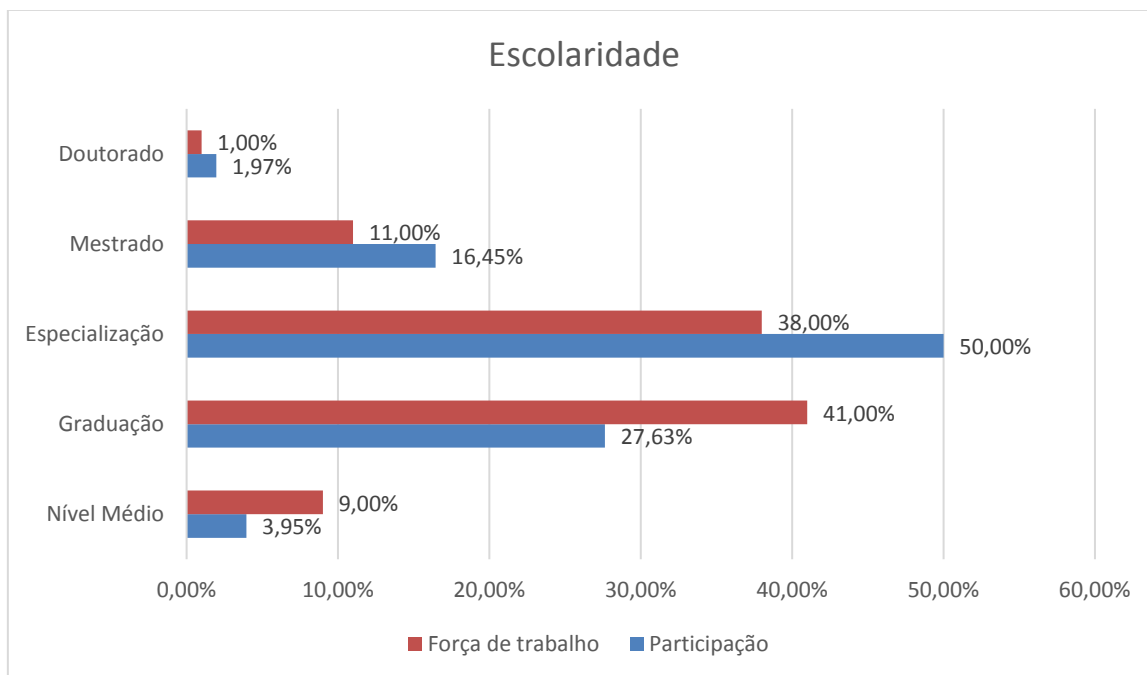


Figura 6 - Gráfico comparativo da distribuição dos participantes da pesquisa com força de trabalho da Anatel, em função do grau de escolaridade.

Fonte: Elaborada pelo autor.

No quesito nível de escolaridade, constata-se que a participação percentual dos servidores com mestrado (16,45% de participação para uma representatividade de 11%) e especialização (50% de participação para uma representatividade de 38%) foi muito superior se comparada com os servidores que têm apenas graduação ou nível médio. Houve, também, uma significativa participação percentual relativa dos servidores com doutorado (aproximadamente 2% para um percentual de 1% de representatividade). Uma possível explicação para essa distribuição por nível de escolaridade pode estar representada no gráfico da Figura 1. Naquele gráfico, nota-se que os especialistas em regulação representaram mais de 50% dos participantes da pesquisa. Nesse grupo também está o maior número de servidores com doutorado, mestrado e especialização na Anatel.

4.1.2.7. DISTRIBUIÇÃO DOS PARTICIPANTES QUANTO AO CONHECIMENTO DA EXISTÊNCIA E RELAÇÃO DE ASSOCIAÇÃO COM A UNAREG

Neste item, é mostrada a distribuição dos participantes quanto ao seu relacionamento a Aner/UnaReg. O gráfico da Figura 7 mostra o percentual de participantes que conhece ou já ouviu falar da Aner/ UnaReg e o percentual de destes que é ou já foi associado à entidade.

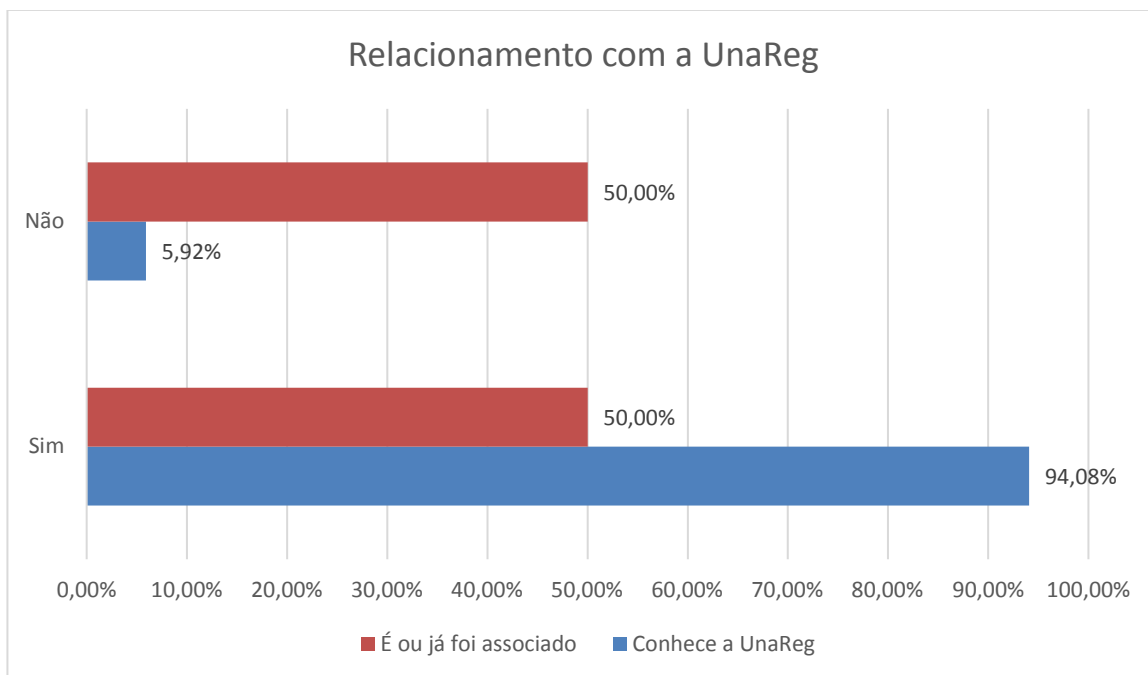


Figura 7 - Gráfico mostrando o relacionamento dos participantes da pesquisa com a Aner/ UnaReg, no que se referem a terem conhecimento sobre a entidade e quanto a uma eventual associação à mesma.
Fonte: elaborado pelo autor.

No gráfico da Figura 7, atesta-se que 94% dos participantes da pesquisa conhecem ou já ouviram falar da Aner/ UnaReg, e que metade deles é ou já foi filiado àquela associação. Aqui, ao contrário dos itens anteriores, não foi feita comparação com o universo dos servidores da Anatel por falta de informações sobre aquele universo, no que se refere a esses quesitos.

4.1.3. ANÁLISE DA OPINIÃO DOS PARTICIPANTES

Nesse item, é analisada a opinião dos participantes quanto à autonomia das agências e quanto à atuação da UnaReg em favor dessa autonomia. Essa análise é realizada com base na distribuição de frequências das respostas, em medidas estatísticas descritivas (moda e mediana) e em gráficos do tipo histograma relativos às questões das seções 3, 4 e 5 do questionário.

4.1.3.1. AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

A seguir, são analisadas as respostas às questões 11 a 20 questionário, com exceção da questão 15 que é uma questão-armadilha. Na Tabela 2, apresenta-se a distribuição de frequências absolutas e relativas (proporções), além dos valores da moda e da mediana das referidas questões. Já na Tabela 3, faz-se a distribuição de frequências da variável consolidadora *Autonomia_agenc*. Usam-se: DT = Discordo totalmente, D = Discordo parcialmente, N = Não concordo, nem discordo, C = Concordo parcialmente e CP = Concordo plenamente.

Tabela 2 - Distribuição de frequências, moda e mediana das questões da seção 3

Questão	DT	D	N	C	CP	Mediana	Moda
11	2 (1,32%)	2 (1,32%)	2 (1,32%)	20 (13,16%)	126 (82,89%)	5,00	5
12	0 (0,00%)	1 (0,66%)	4 (2,63%)	25 (16,45%)	122 (80,26%)	5,00	5
13	0 (0,00%)	1 (0,66%)	0 (0,00%)	18 (11,84%)	133 (87,50%)	5,00	5
14	1 (0,66%)	5 (3,29%)	5 (3,29%)	22 (14,47%)	119 (78,29%)	5,00	5
16	1 (0,66%)	1 (0,66%)	7 (4,61%)	33 (21,71%)	110 (72,37%)	5,00	5
17	1 (0,66%)	2 (1,32%)	4 (2,63%)	26 (17,11%)	119 (78,29%)	5,00	5
18	8 (5,26%)	16 (10,53%)	27 (17,76%)	47 (30,92%)	54 (35,53%)	4,00	5
19	17 (11,18%)	17 (11,18%)	36 (23,68%)	25 (16,45%)	57 (37,50%)	4,00	5
20	0 (0,00%)	0 (0,00%)	2 (1,32%)	11 (7,24%)	139 (91,45%)	5,00	5

Fonte: Elaborada pelo autor.

Na distribuição de frequências da Tabela 2, nota-se que o grau de concordância (percentual que escolheu as opções Concordo Parcialmente e Concordo Plenamente) dos mesmos com as proposições apresentadas nas questões é alto (mais de 90%) para a maior parte das questões. As exceções estão presentes nas questões 18 e 19, cujo percentual de concordância ficou entre 50% e 60%. A moda para a maioria das questões foi 5 (Concordo Plenamente) e, de fato, essa foi a opção mais escolhida pelos participantes. Já a mediana, que indica o ponto central na distribuição, foi igual a 5 em todas as questões, com exceção das questões 18 e 19. As questões 18 e 19 se referem a pontos polêmicos em relação ao grau de autonomia das agências, sendo inclusive causas de atritos das agências com outros órgãos da administração pública. Dessa forma, é possível concluir que a maioria dos participantes concorda que as agências reguladoras devem ser autônomas, sendo que as duas exceções indicam uma discordância de boa parte deles quanto ao grau dessa autonomia. Nos gráficos das figuras 15 a 23, é ilustrada a situação demonstrada na Tabela 2.

Tabela 3 - Distribuição em frequências da variável que consolida as respostas da seção 3

		Responses	
		fabs	Proporção
\$Autonomia_agenc	DT	30	2,2%
	D	45	3,3%
	N	87	6,4%
	C	227	16,6%
	CT	979	71,6%
Total		1368	100,0%

Fonte: Elaborada pelo autor.

Na Tabela 3, a variável Autonomia_agenc representa as questões 11 a 20 (com exceção da questão-armadilha 15). O grau de concordância na variável é de aproximadamente 88%.

- **Questão 11:** Para cumprirem suas funções institucionais, é essencial que as agências reguladoras gozem de ampla autonomia administrativa e financeira.

O gráfico da Figura 8 a seguir resume as respostas à questão 11.

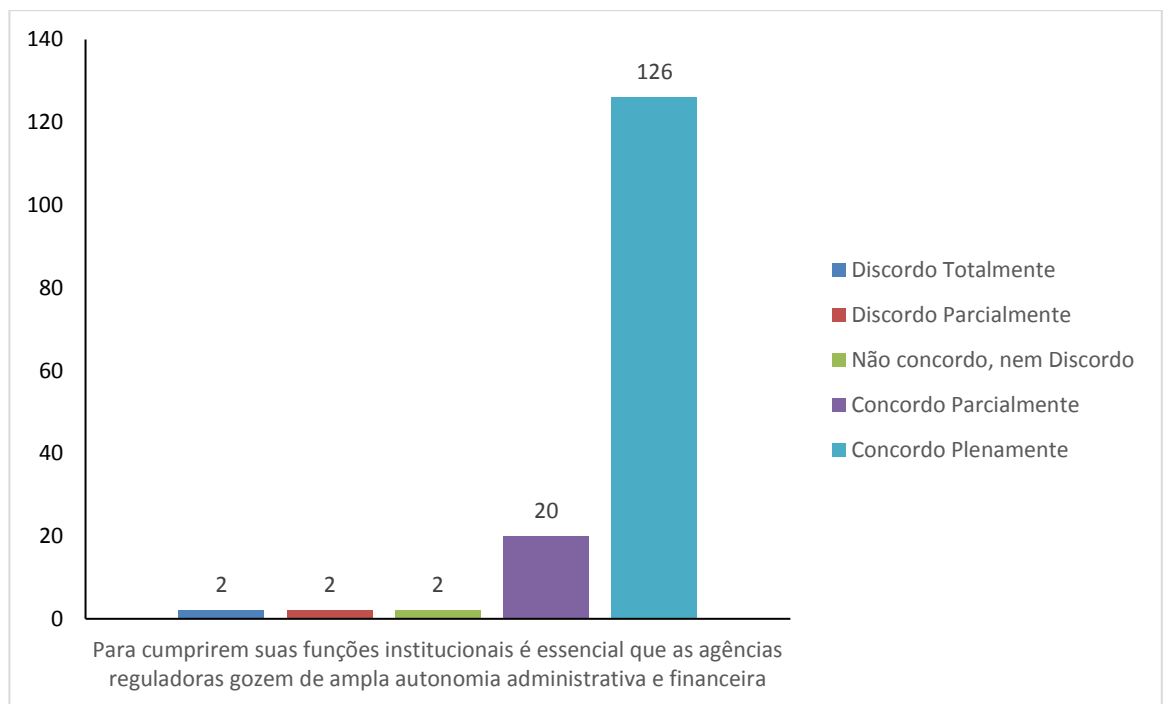


Figura 8 - Gráfico com as respostas à questão 11.

Fonte: Elaborada pelo autor.

- **Questão 12:** A existência de agências reguladoras autônomas aumenta a confiança dos investidores estrangeiros na economia do país.

O gráfico da Figura 9, mostra-se o resumo das respostas à questão 12.

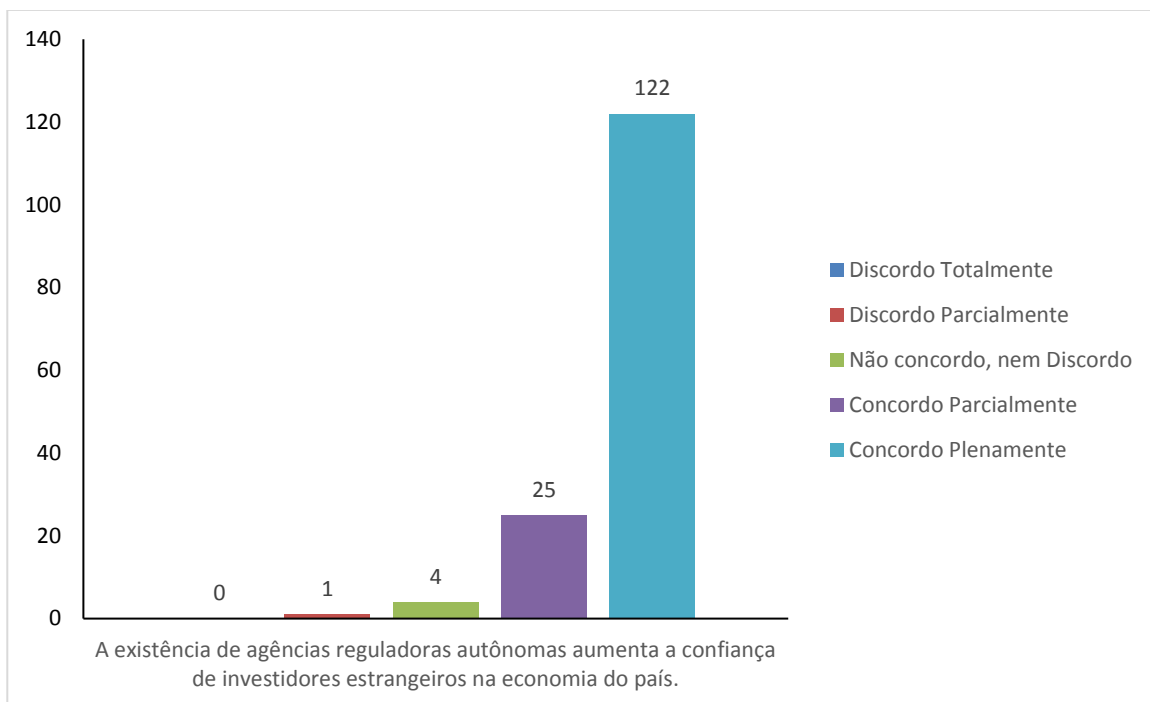


Figura 9 - Gráfico resumo das respostas à questão 12.

Fonte: Elaborada pelo autor.

- Questão 13: Agências reguladoras autônomas devem ter a capacidade de editar normas, fiscalizar sua aplicação e resolver litígios no que se refere ao mercado regulado.

No gráfico da Figura 10, apresenta-se o resumo das respostas à questão 13.

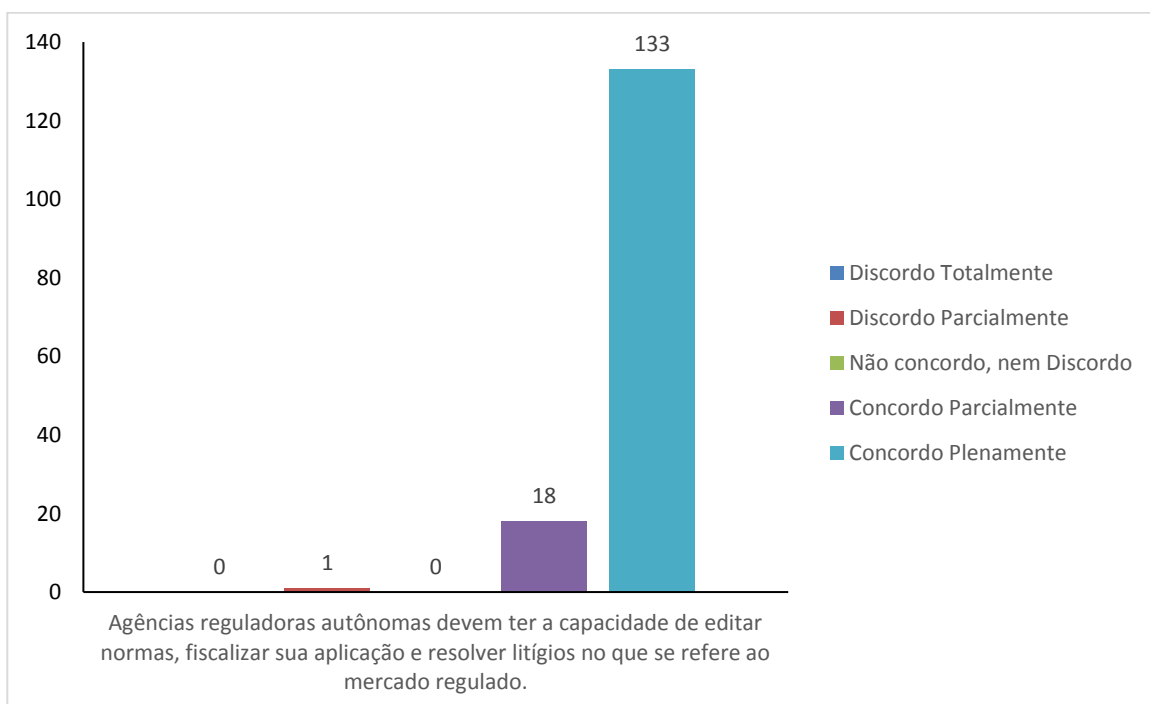


Figura 10 - Gráfico resumo das respostas à questão 13.

Fonte: Elaborada pelo autor.

- Questão 14: A imposição de limites orçamentários pelo Poder Executivo, quando da elaboração do orçamento anual das agências, enfraquece a autonomia financeira das mesmas.

No gráfico da Figura 11, ilustra-se o resumo das respostas à questão 14.

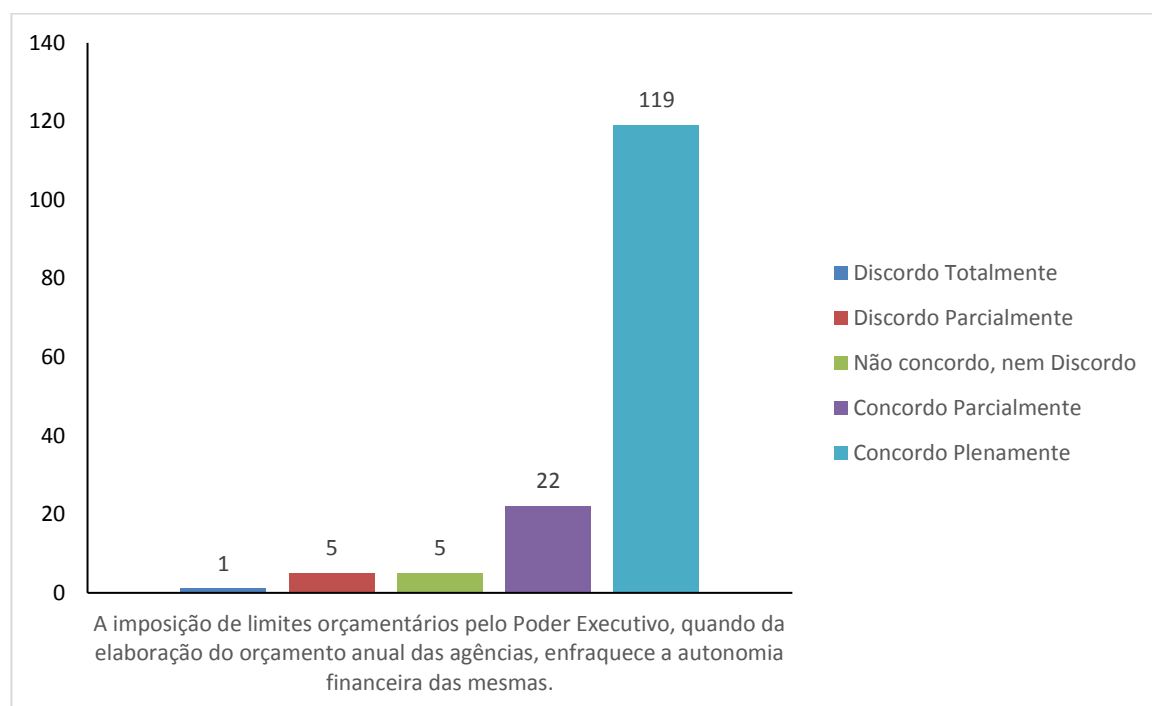


Figura 11 - Gráfico resumo das respostas à questão 14.

Fonte: Elaborada pelo autor.

- Questão 16: Os constantes contingenciamentos orçamentários impostos pelo Poder Executivo às agências reguladoras desrespeita a autonomia outorgada pela legislação a esses entes.

A seguir, mostra-se o resumo das respostas à questão 16 (Gráfico da Figura 12).

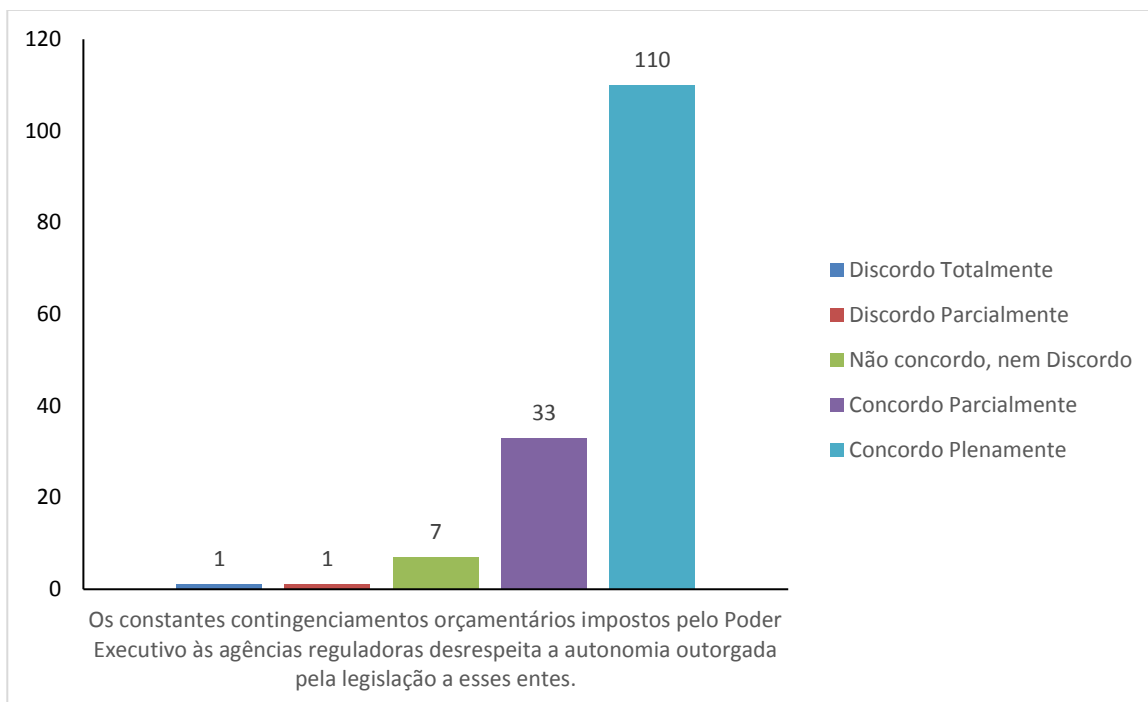


Figura 12 - Gráfico resumo das respostas à questão 16.

Fonte: Elaborada pelo autor.

- Questão 17: A imposição de contingenciamentos orçamentários às agências reguladoras dificulta o cumprimento das funções institucionais por parte destas.

No gráfico da Figura 13, segue o resumo das respostas à questão 17.

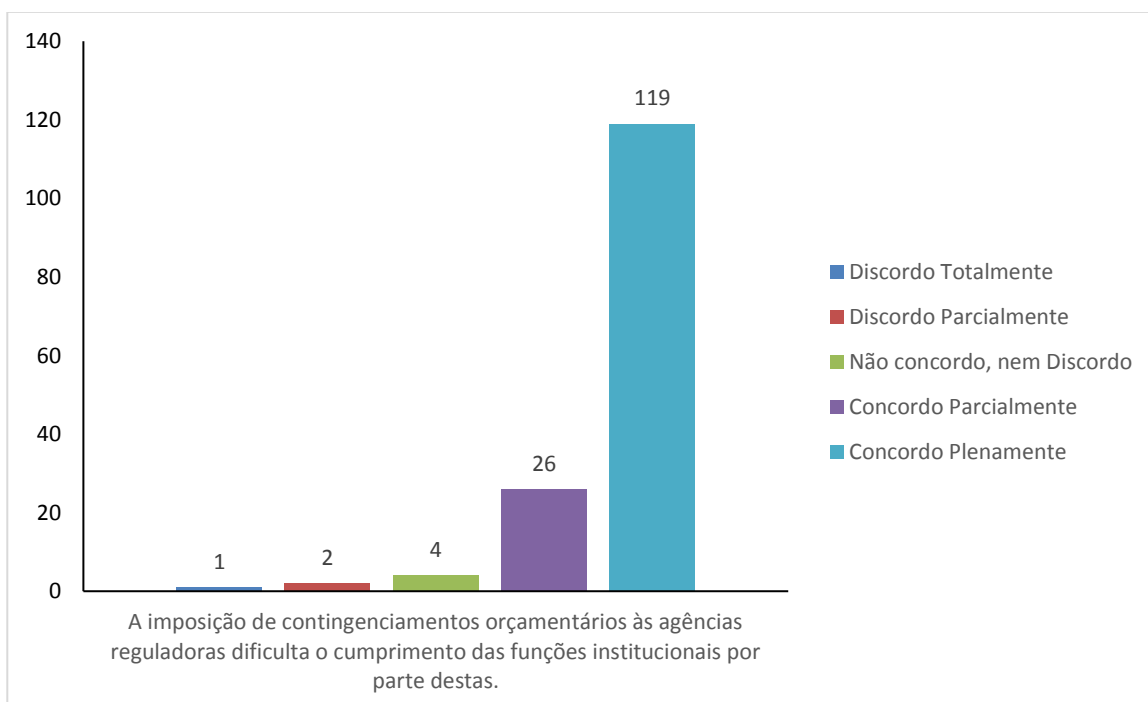


Figura 13 - Gráfico resumo das respostas à questão 17.

Fonte: Elaborada pelo autor.

- Questão 18: O questionamento do mérito das decisões das agências reguladoras por outros órgãos da administração desrespeita a autonomia das agências.

No gráfico da Figura 14, faz-se o resumo das respostas à questão 18.

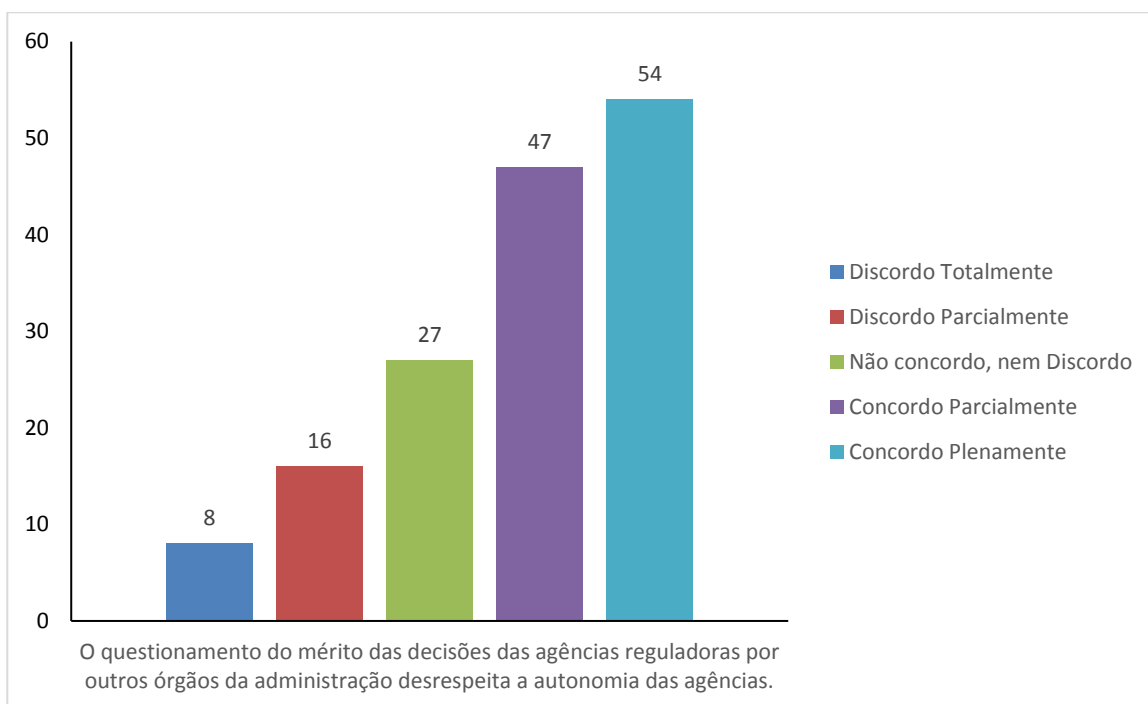


Figura 14 - Gráfico resumo das respostas à questão 18.

Fonte: Elaborada pelo autor.

- Questão 19: Por terem sua autonomia administrativa garantida por lei, as agências reguladoras não necessitam de autorização ministerial para implementar programa de gestão, dispensando seus servidores do controle de assiduidade, nos termos do Art. 6º, § 6º do Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995.

No gráfico da Figura 15, apresenta-se o resumo das respostas à questão 19.

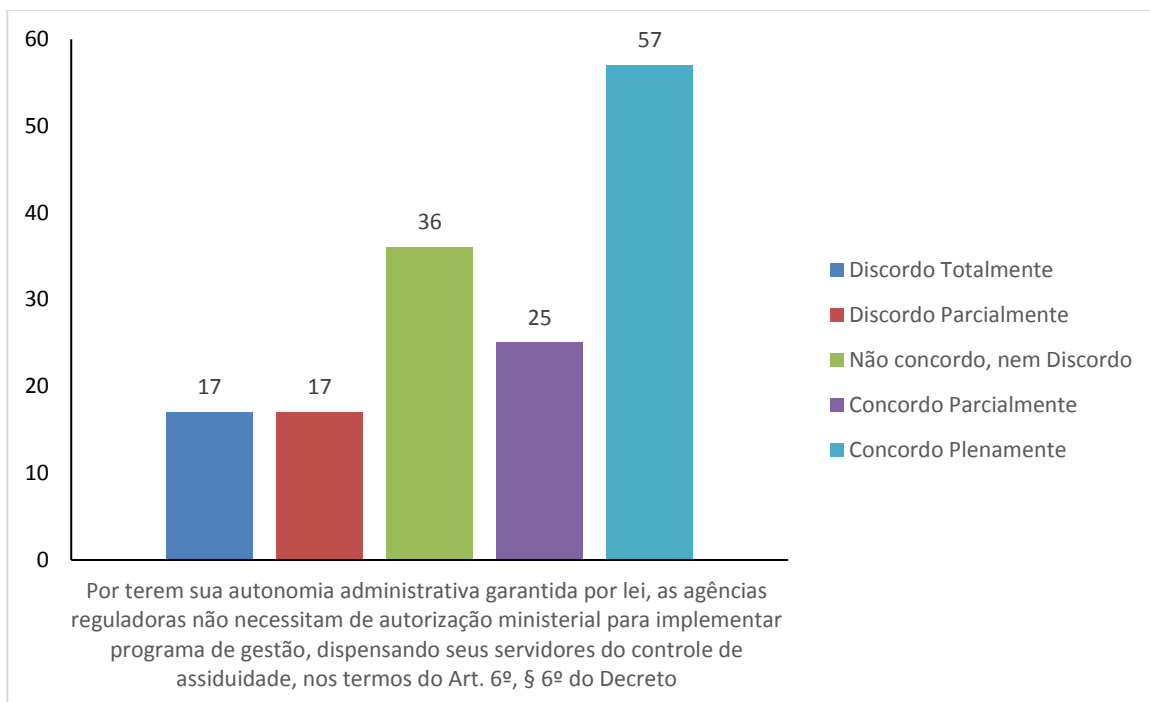


Figura 15 - Gráfico resumo das respostas à questão 19.

Fonte: Elaborada pelo autor.

- Questão 20: As tentativas de aparelhamento político das agências reguladoras, com o objetivo de atender a interesses particulares, constituem uma ameaça à autonomia das agências.

No gráfico da Figura 16, mostra-se o resumo das respostas à questão 20.

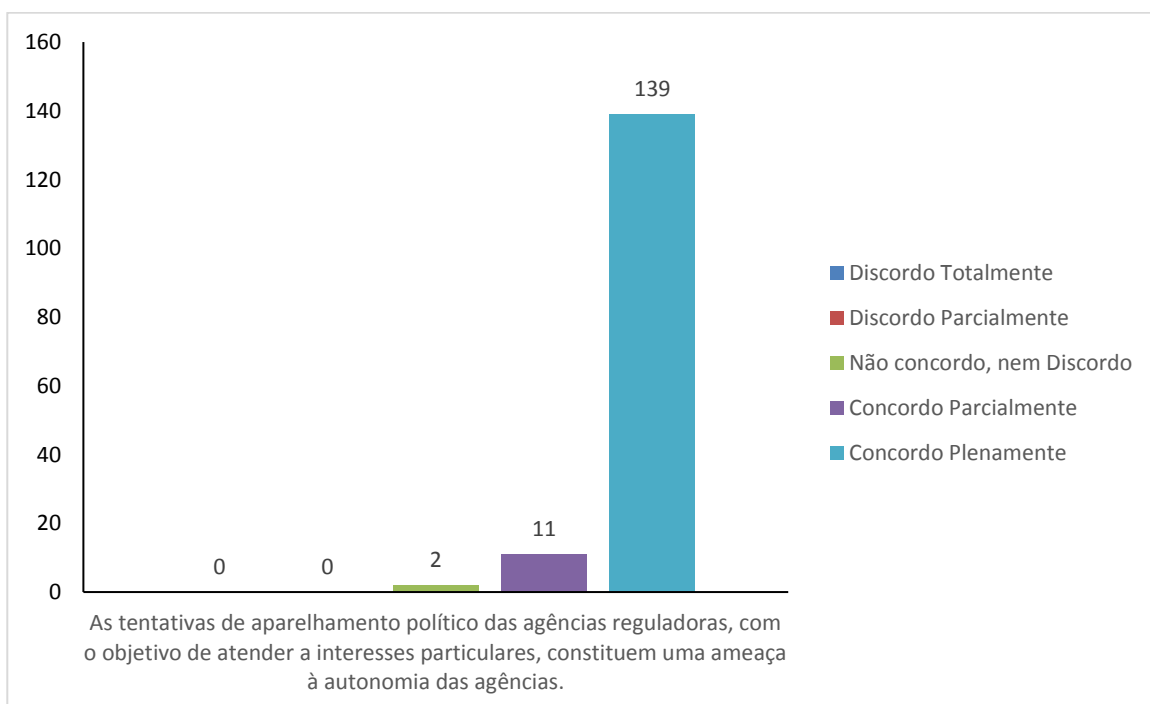


Figura 16 - Gráfico resumo das respostas à questão 20.

Fonte: Elaborada pelo autor.

Conforme a distribuição de frequências das respostas às questões 12 a 20 (exceto a questão-armadilha 15) (gráficos das Figuras 15 a 23), nota-se que, com exceção dos gráficos das questões 18 e 19, todos apresentam uma forte assimetria à direita, com a maioria das pessoas escolhendo a opção “Concordo Plenamente”, o que demonstra um alto grau de concordância dos participantes com as proposições apresentadas. As questões 18 e 19, como mencionado anteriormente, tratam de temas polêmicos e referem-se ao grau de autonomia que as agências devem ter, na opinião dos participantes. As respostas à questão 18 estão distribuídas entre as cinco opções, e, embora prevaleça a concordância dos participantes em relação à proposição, essa concordância não é plena como nas outras questões. Já para a questão 19, o número de respostas neutras (Não concordo, nem discordo) e de não concordâncias é bem próximo ao número de concordâncias.

4.1.3.2. AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA DA ANATEL

Quanto à análise das respostas às questões 21 a 29 do questionário, com exceção das questões 24 e 27 que são questões-armadilha, houve distribuição de frequências absolutas e relativas (proporções) e os valores da moda e da mediana das referidas questões (Tabela 4). Já na Tabela 5, há distribuição de frequências da variável consolidadora *Autonomia_anat*. Nas tabelas, usam-se DT = Discordo totalmente, D = Discordo parcialmente, N = Não concordo, nem discordo, C = Concordo parcialmente e CP = Concordo plenamente.

Tabela 4 - Distribuição de frequências, moda e mediana das questões da seção 4

Questão	DT	D	N	C	CP	Mediana	Moda
21	5 (3,29%)	6 (3,95%)	33 (21,71%)	41 (26,97%)	67 (44,08%)	4,00	5
22	1 (0,66%)	1 (0,66%)	7 (4,61%)	29 (19,08%)	114 (75,00%)	5,00	5
23	1 (0,66%)	1 (0,66%)	17 (11,18%)	34 (22,37%)	99 (65,13%)	5,00	5
25	1 (0,66%)	6 (3,95%)	21 (13,82%)	63 (41,45%)	61 (40,13%)	4,00	4
26	3 (1,97%)	1 (0,66%)	14 (9,21%)	35 (23,03%)	99 (65,13%)	5,00	5
28	2 (1,32%)	7 (4,61%)	27 (17,76%)	39 (25,66%)	77 (50,66%)	5,00	5
29	2 (1,32%)	0 (0,00%)	12 (7,89%)	35 (23,03%)	103 (67,76%)	5,00	5

Fonte: Elaborada pelo autor.

Na distribuição de frequências da Tabela 4, observa-se que o grau de concordância (percentual que escolheu as opções Concordo Parcialmente e Concordo Plenamente) dos

mesmos com as proposições apresentadas nas questões é alto (mais de 80%) para a maior parte das questões. As exceções ficaram por conta das questões 21 e 28, cujo percentual de concordância ficou entre 70% e 80%. A moda para a maioria das questões foi 5 (Concordo Plenamente) e, de fato, essa foi a opção mais escolhida pelos participantes. Já a mediana, que indica o ponto central na distribuição, foi igual a 5 em todas as questões, com exceção das questões 21 e 25. A questão 21 se refere à definição antecipada de valores limites para a elaboração do orçamento da Anatel. A questão 25 se refere à interferência de outros órgãos da administração no mérito de decisões regulatórias da Anatel. Já a questão 28 trata da ocorrência de aparelhamento político na Anatel. A variação no índice de concordância mostra que há certa discordância dos participantes quanto ao grau de autonomia que a Anatel possui e ao grau de interferência de outros órgãos da administração nas competências da agência. Nos gráficos das Figuras 24 a 30, ilustra-se a situação mostrada na Tabela 4.

Tabela 5 - Distribuição de frequências da variável que consolida as respostas da seção 4

		Responses	
		fabs	Proporção
\$Autonomia_Anat	DT	15	1,4%
	D	22	2,1%
	N	131	12,3%
	C	276	25,9%
	CP	620	58,3%
Total		1064	100,0%

Fonte: Elaborada pelo autor.

Na Tabela 5, pode-se perceber que a variável Autonomia_Anat representa as questões 21 a 29 (com exceção das questões-armadilha 24 e 27). O grau de concordância na variável é de aproximadamente 84,2%.

- Questão 21: Nos últimos nove anos (2009 a 2017), o Poder Executivo definiu, antecipadamente, valores limites a serem considerados pela Anatel na elaboração do seu orçamento anual.

No gráfico da Figura 17, mostra-se o resumo das respostas à questão 21.

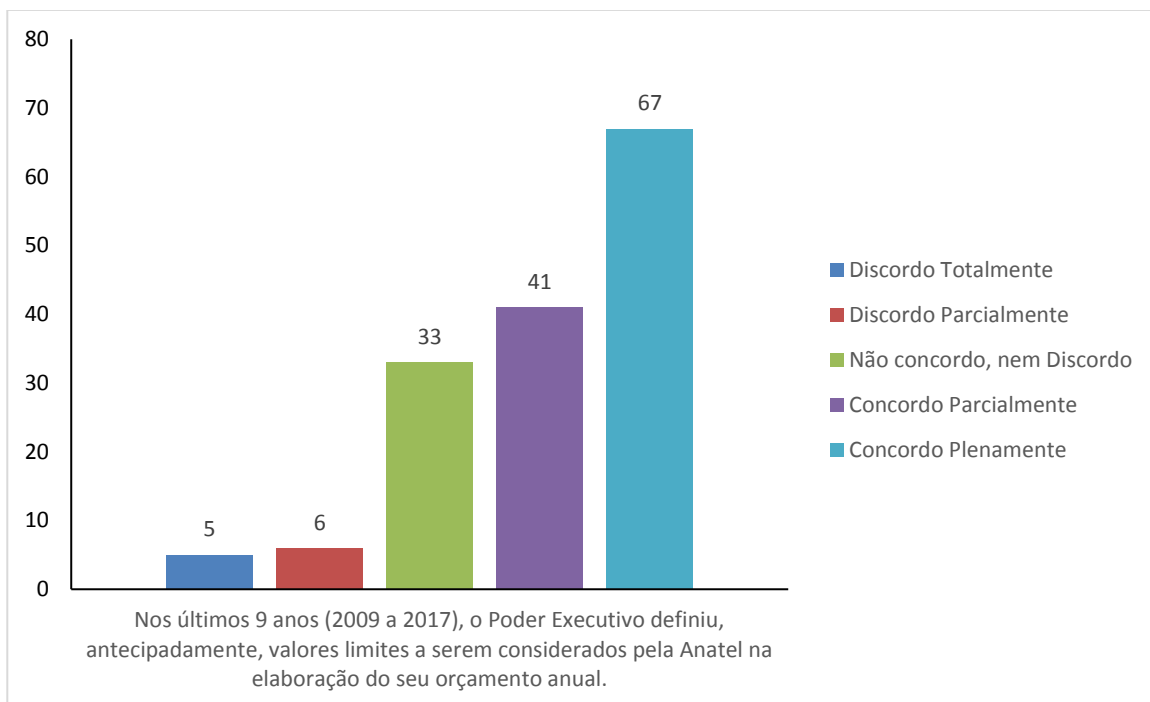


Figura 17 - Gráfico resumo das respostas à questão 21.

Fonte: Elaborada pelo autor.

- Questão 22: Nos últimos nove anos (2009 a 2017), o Poder Executivo contingenciou recursos do orçamento da Anatel.

No gráfico da Figura 18, faz-se o resumo das respostas à questão 22.

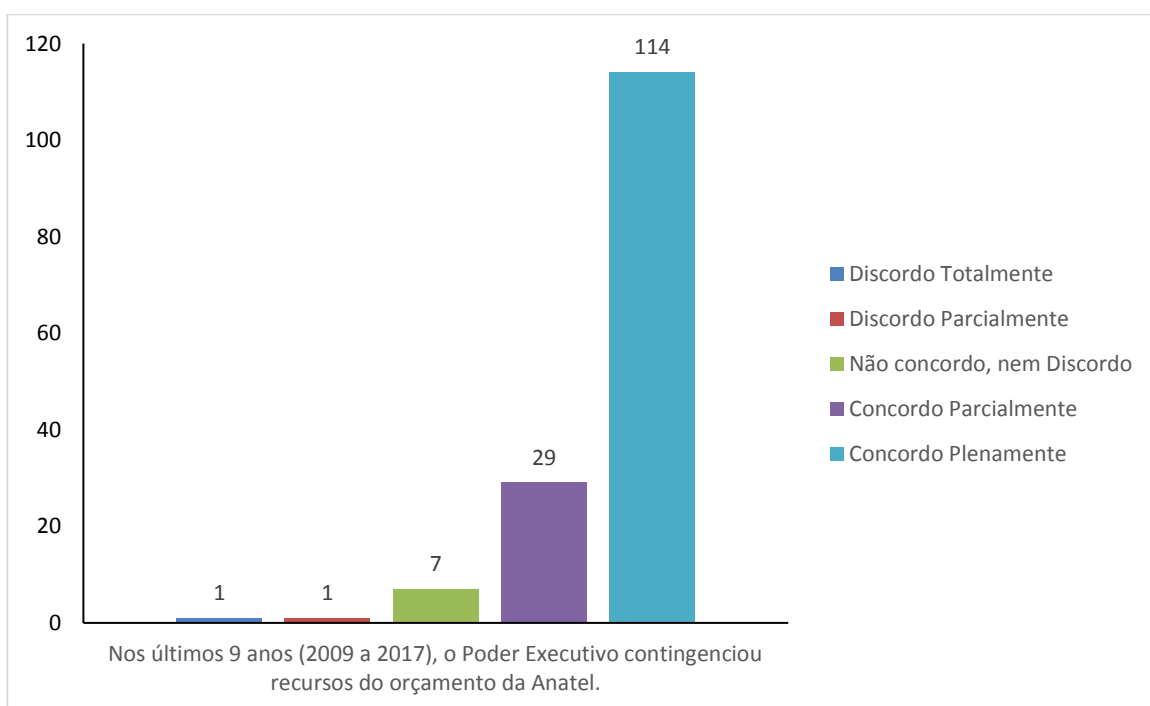


Figura 18 - Gráfico resumo das respostas à questão 22.

Fonte: Elaborada pelo autor.

- Questão 23: Nos últimos 9 anos (2009 a 2017), houve tentativas de interferência de outros órgãos da administração (Poder Executivo, órgãos de controle, etc.) em assuntos administrativos da Anatel.

No gráfico da Figura 19, apresenta-se o resumo das respostas à questão 23.

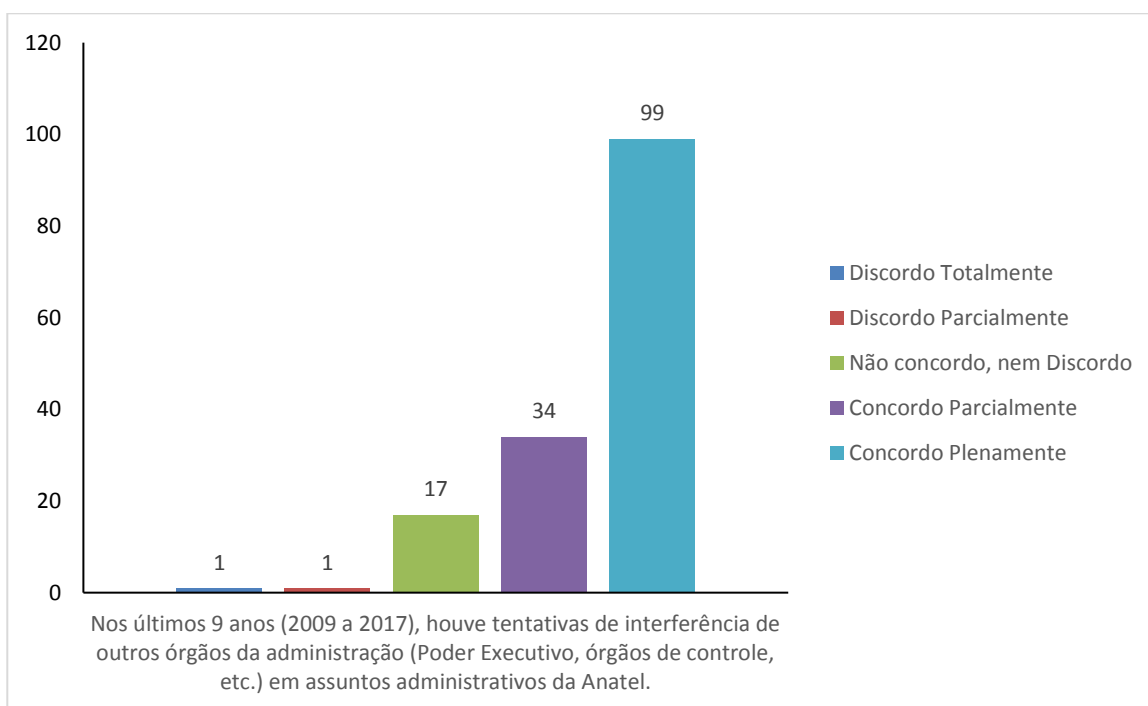


Figura 19 - Gráfico resumo das respostas à questão 23.

Fonte: Elaborada pelo autor.

- Questão 25: Nos últimos nove anos (2009 a 2017), houve tentativas de interferência de outros órgãos da administração (Poder Executivo, órgãos de controle, etc.) no mérito de decisões regulatórias de competência da Anatel.

No gráfico da Figura 20, mostra-se o resumo das respostas à questão 25.

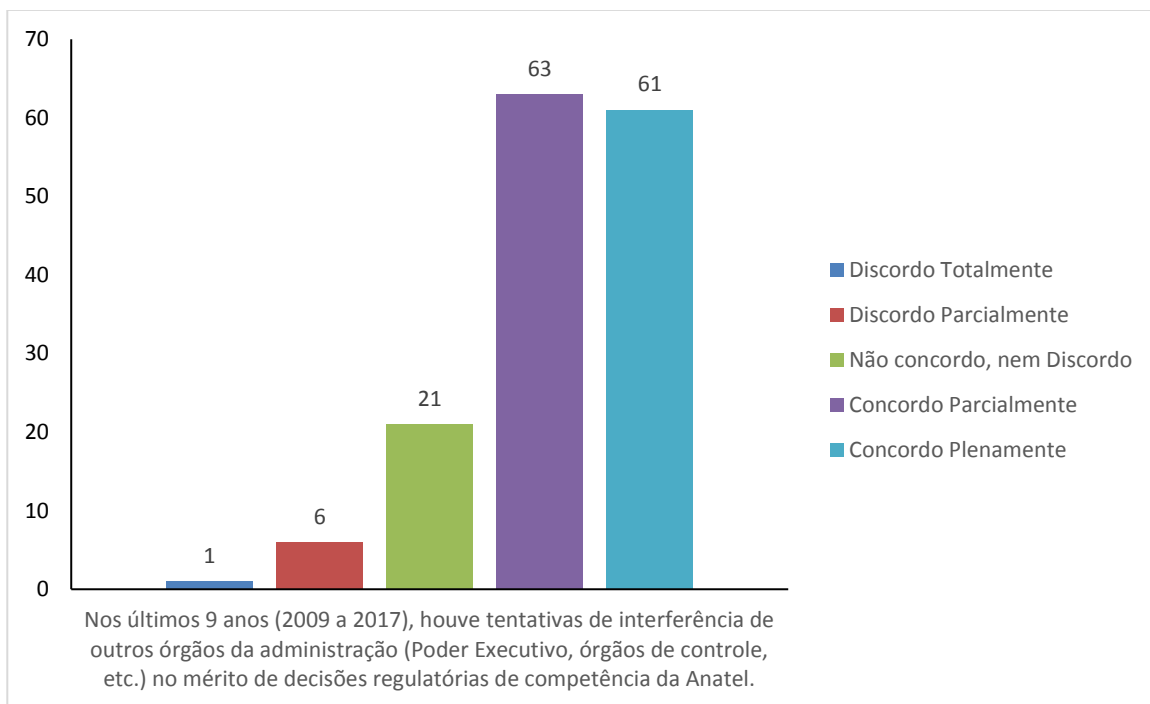


Figura 20 - Gráfico resumo das repostas à questão 25.

Fonte: Elaborada pelo autor.

- Questão 26: Nos últimos nove anos (2009 a 2017), a execução de suas atividades laborais foi prejudicada em decorrência de contingenciamentos no orçamento da Anatel.

No gráfico da Figura 21, elabora-se o resumo das respostas à questão 26.

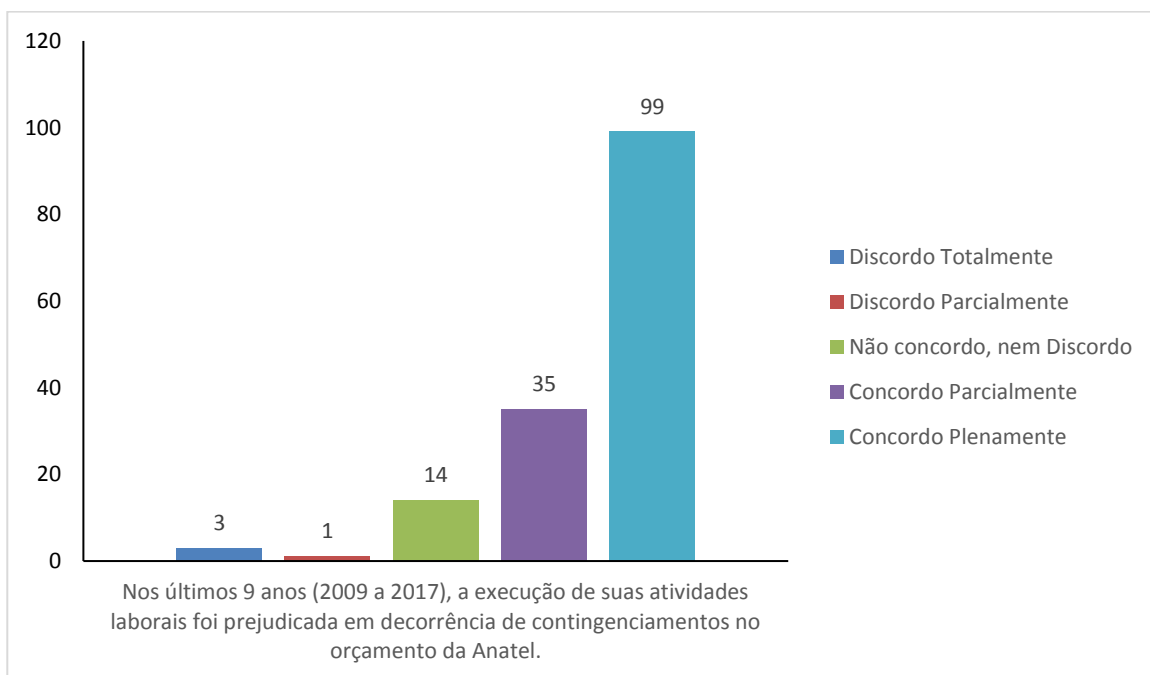


Figura 21 - Gráfico resumo das repostas à questão 26.

Fonte: Elaborada pelo autor.

- Questão 28: Nos últimos nove anos (2009 a 2017), houve tentativas de aparelhamento político da Anatel, com o objetivo de atender a interesses particulares.

O resumo das respostas à questão 28 está representado no gráfico da Figura 22.

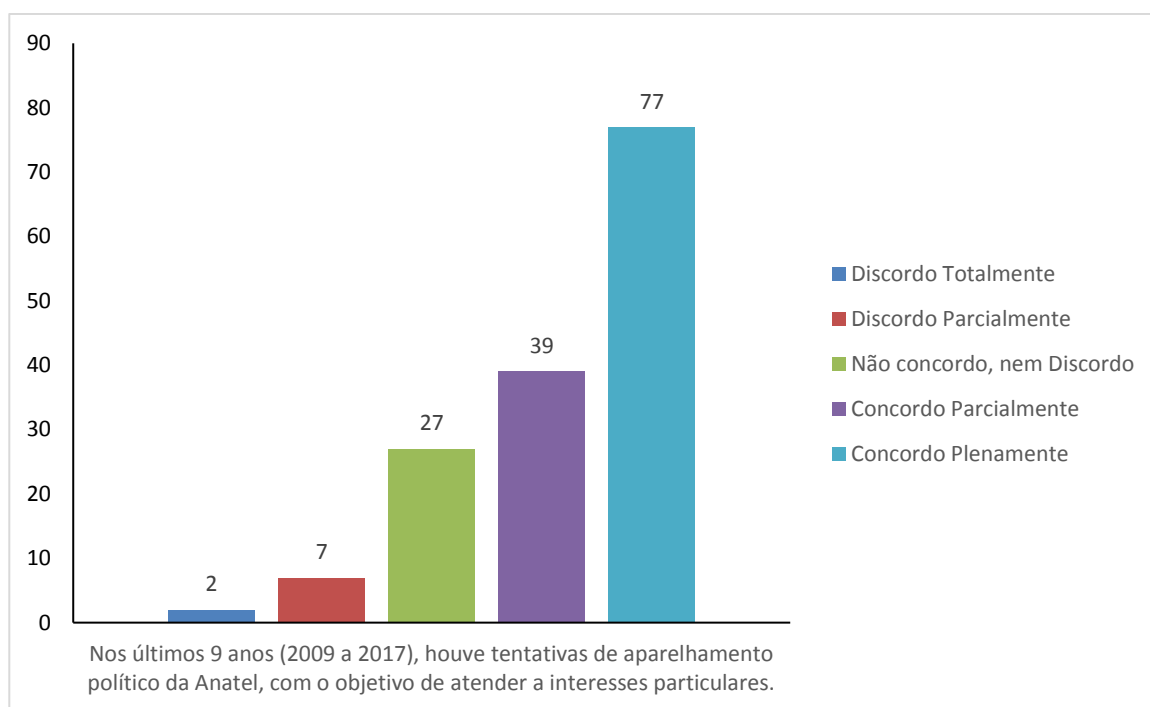


Figura 22 - Gráfico resumo das respostas à questão 28.

Fonte: Elaborada pelo autor.

- Questão 29: Nos últimos nove anos (2009 a 2017), a Anatel não tem gozado, na prática, da autonomia administrativa e financeira prevista na LGT (Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997).

No gráfico da Figura 23, mostra-se o resumo das respostas à questão 29.

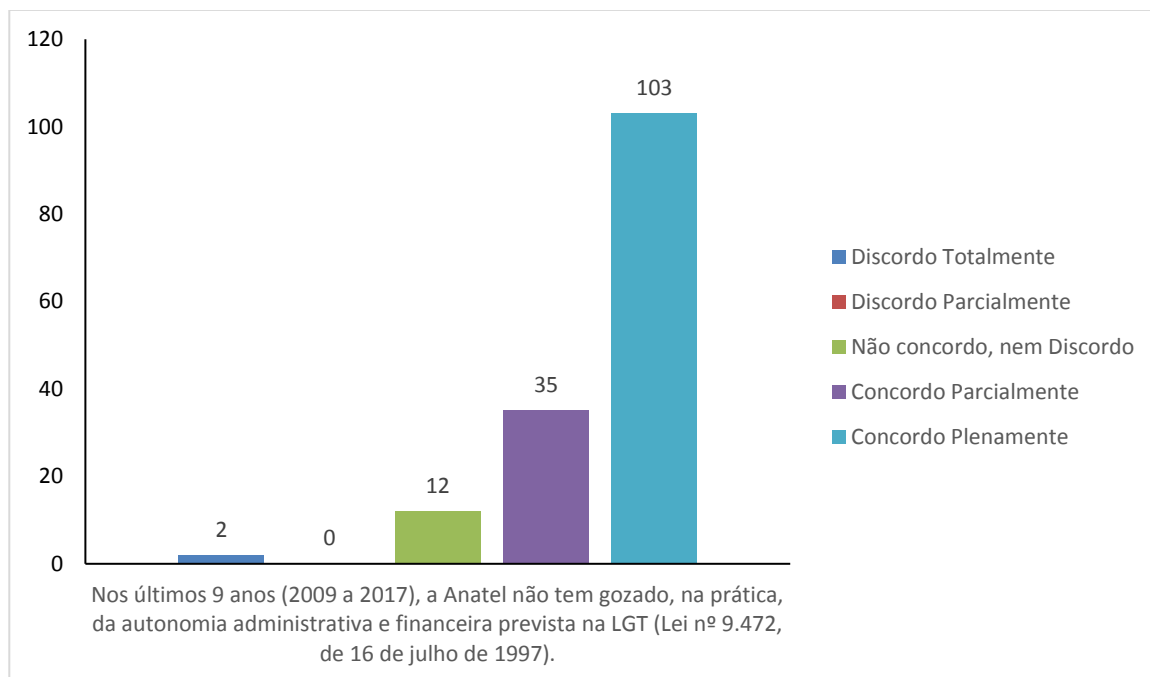


Figura 23 - Gráfico resumo das respostas à questão 29.

Fonte: Elaborada pelo autor.

Conforme gráficos das figuras 24 a 30, nota-se a distribuição de frequências das respostas às questões 21 a 29 (exceto as questões-armadilha 24 e 27). Os gráficos das questões 22, 23, 26 e 29 apresentam uma forte assimetria à direita, com a maioria das pessoas escolhendo a opção “Concordo Plenamente”, o que demonstra um alto grau de concordância dos participantes com as proposições apresentadas.

No gráfico da questão 21, não há predominância da concordância plena, sendo que o número de neutros é bem próximo do de concordâncias parciais e a soma dos dois supera a concordância plena. Na questão 25, o número de respostas “Concordo parcialmente” supera o número de respostas “Concordo plenamente”. Na questão 28, apesar da predominância da concordância total, a quantidade das outras respostas somadas é bem próxima. A divergência entre as opiniões dos participantes nas respostas às 3 questões pode ser decorrente do grau de autonomia que os participantes pensam que a Anatel deve ter - alguns acham que ela deve ter mais e outros acham que ela já tem autonomia suficiente.

4.1.3.3. A ATUAÇÃO DA ANER/ UNAREG NA DEFESA DA AUTONOMIA DA ANATEL

A partir da análise das respostas às questões 31, 32 e 34 do questionário, é possível observar a distribuição de frequências absolutas e relativas (proporções) e os valores da moda e da mediana das referidas questões (Tabela 6). Já na Tabela 7, nota-se a distribuição de frequências da variável consolidadora Atuação_UnaReg. Nas tabelas, seguem: DT = Discordo totalmente, D = Discordo parcialmente, N = Não concordo, nem discordo, C = Concordo parcialmente e CP = Concordo plenamente.

Tabela 6 - Distribuição de frequências, moda e mediana das questões da seção 5

Questão	DT	D	N	C	CP	Mediana	Moda
31	0 (0,00%)	1 (0,66%)	7 (4,61%)	19 (12,50%)	125 (82,84%)	5,00	5
32	19 (12,50%)	38 (25,00%)	59 (38,82%)	27 (17,76%)	9 (5,92%)	3,00	3
34	30 (19,74%)	44 (28,95%)	58 (38,16%)	18 (11,84%)	2 (1,32%)	3,00	3

Fonte: Elaborada pelo autor.

Na distribuição de frequências da Tabela 6, é possível observar que o grau de concordância (percentual que escolheu as opções Concordo Parcialmente e Concordo Plenamente) dos mesmos com a proposição apresentada na questão 31 é alto (mais 95,34%). Já em relação às questões 32 e 34, o grau de concordância foi baixo (abaixo de 25%). Para essas questões, obteve-se um percentual aproximado de 40% no ponto neutro (não concordo, nem discordo) e o restante discordando. A moda e a mediana para a questão 31 foi igual a 5 (Concordo Plenamente). Para as questões 32 e 34, o valor da moda e da mediana foi igual a 3. As questões 32 e 34 se referem à atuação da UnaReg em defesa da autonomia da Anatel. Sendo assim, pode-se concluir que a maioria dos participantes concorda que as entidades representantes dos servidores devem defender a autonomia das agências. No entanto, na percepção da maioria dos participantes, ou a UnaReg não atua em defesa da Anatel ou essa atuação não tem sido satisfatória. Nos gráficos das Figuras 31 a 33, ilustra-se a situação mostrada na Tabela 6.

Tabela 7 - Distribuição de frequências da variável que representa as questões da seção 5

		Responses	
		fabs	Proporção
\$Atuacao_UnaReg	DT	49	10,7%
	D	83	18,2%
	N	124	27,2%
	C	64	14,0%
	CP	136	29,8%
Total		456	100,0%

Fonte: elaborada pelo autor.

Na Tabela 7, nota-se que a variável *Atuacao_UnaReg* representa fielmente, na média, as questões 31, 32 e 34. O grau de concordância na variável é de aproximadamente 43,8%.

- Questão 31: As entidades representantes dos servidores das agências reguladoras devem defender a autonomia das agências.

O resumo das respostas à questão 31 está representado no gráfico da Figura 24.

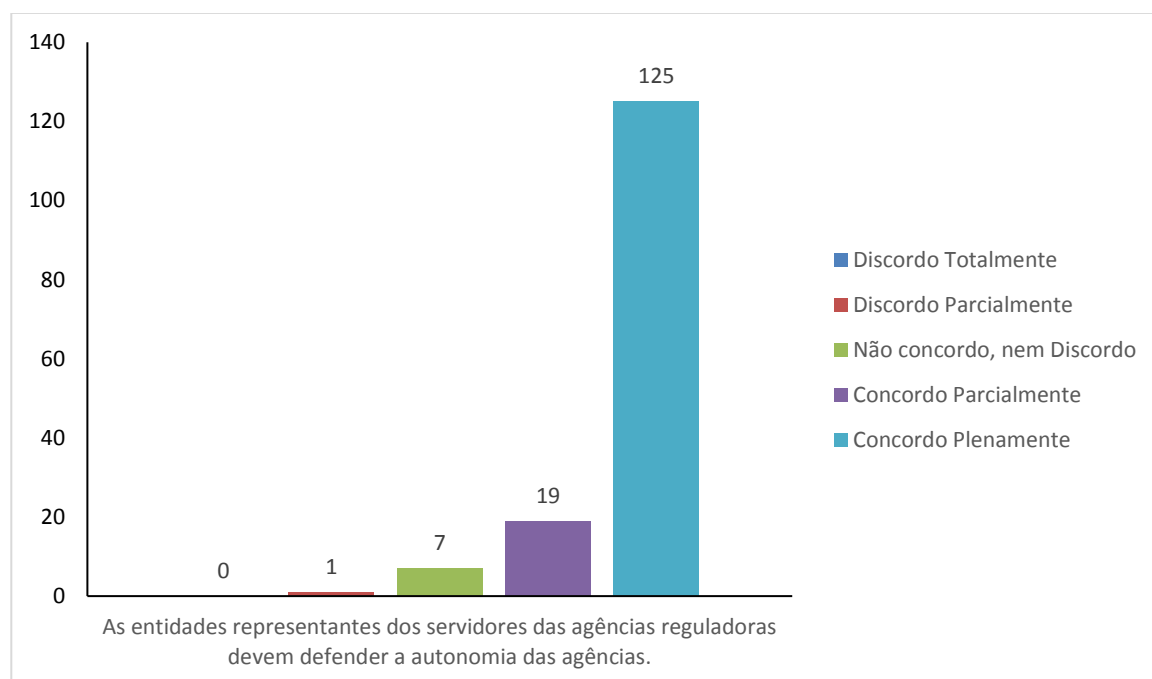


Figura 24 - Gráfico resumo das respostas à questão 31.

Fonte: Elaborada pelo autor.

- Questão 32: Nos últimos 9 anos (2009 a 2017), a UnaReg tem atuado ativamente na defesa da autonomia da Anatel.

No gráfico da Figura 25, mostra-se o resumo das respostas à questão 32.

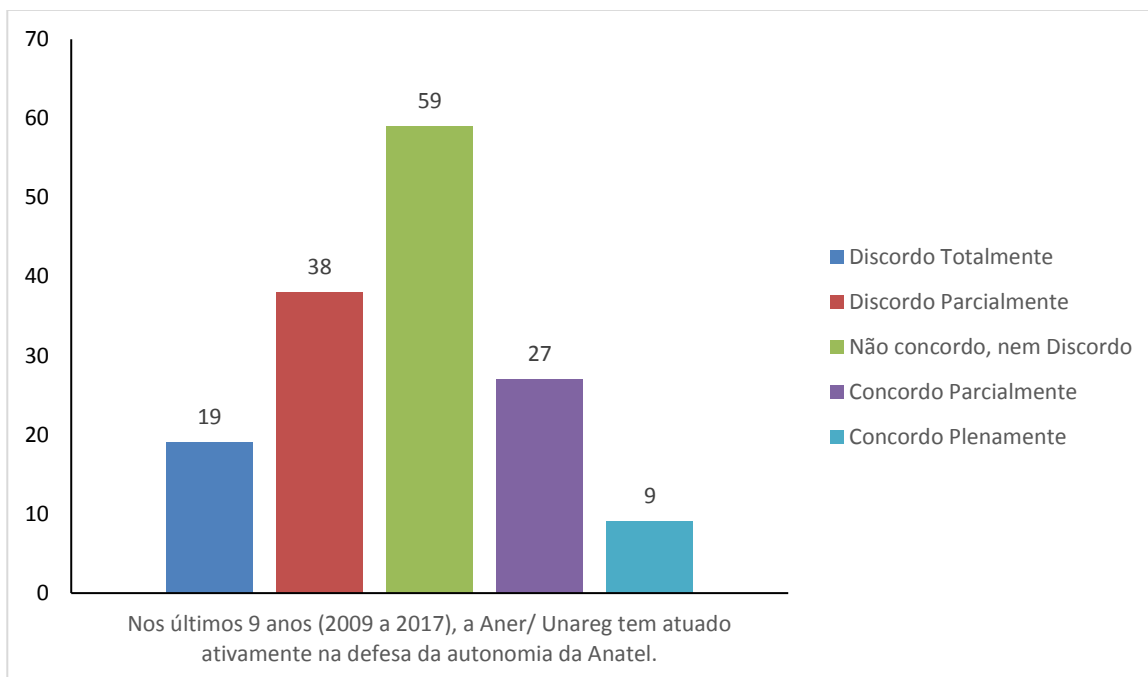


Figura 25 - Gráfico resumo das respostas à questão 32.

Fonte: Elaborada pelo autor.

- Questão 34: Nos últimos 9 anos (2009-2017), a atuação da Aner/ UnaReg na defesa da autonomia da Anatel tem sido satisfatória.

No gráfico da Figura 26, demonstra-se o resumo das respostas à questão 34.

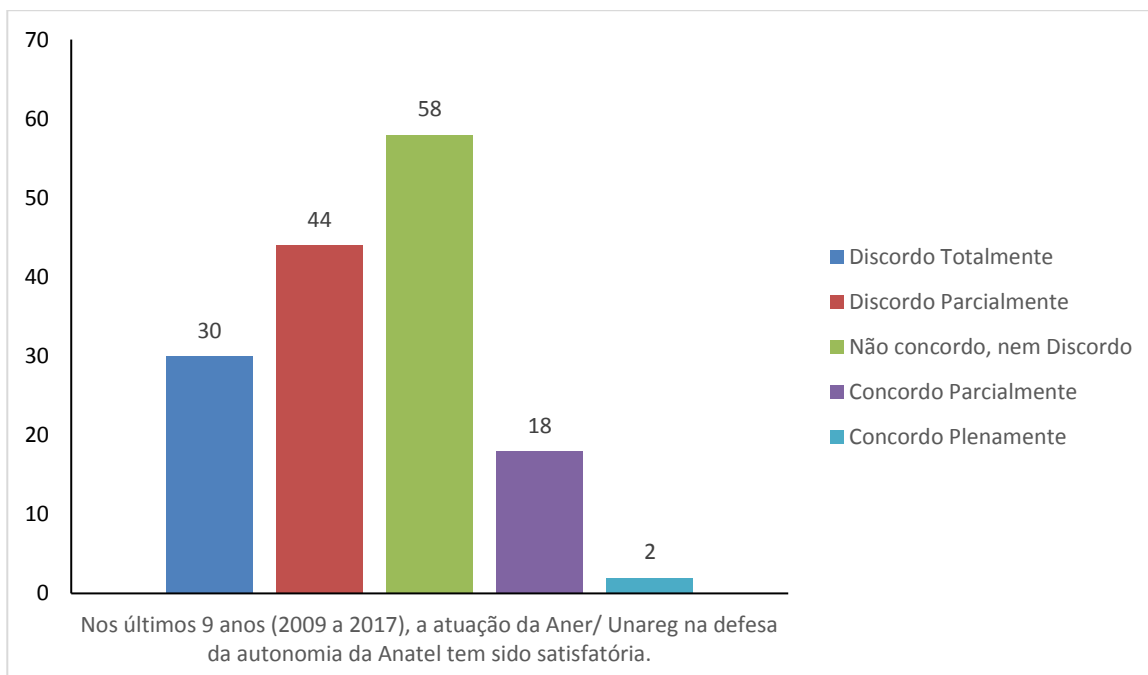


Figura 26 – Gráfico resumo das respostas à questão 34.

Fonte: Elaborada pelo autor.

Nos gráficos das Figuras 31 a 33, faz-se a distribuição de frequências das respostas às questões 31, 32 e 34. No gráfico referente à questão 31, nota-se um alto grau de concordância dos participantes com a proposição apresentada, representado pela forte assimetria à direita, com predominância da opção “Concordo plenamente”. No gráfico da questão 32, percebe-se uma distribuição normal⁶⁷, com predominância da opção neutra (Não concordo, nem discordo). Já no gráfico da questão 34, embora ainda haja predominância da opção neutra, observa-se uma assimetria à esquerda, demonstrando um alto grau de discordância dos participantes em relação à proposição apresentada. Conforme explicado anteriormente, isso demonstra que a maioria dos participantes não enxerga ações efetivas executadas pela UnaReg em defesa da autonomia da Anatel.

4.2. ANÁLISE DO CONTEÚDO DAS ENTREVISTAS

Neste tópico, é analisado o conteúdo das 13 entrevistas devidamente transcritas, por meio da análise categorial, que é a técnica mais utilizada na análise de conteúdo. Essa técnica consiste em desmembrar o texto em categorias agrupadas analogicamente, sendo a melhor alternativa para avaliar opiniões, valores, atitudes e crenças. (SILVA, 2012; BARDIN, 2016)

Na análise de conteúdo, foram identificadas 17 categorias iniciais, a saber: conhecimento sobre as agências, conhecimento sobre o papel da Anatel, modelo das agências, percepção da sociedade sobre a Anatel, autonomia das agências, autonomia administrativa, autonomia financeira, percepção dos servidores sobre a autonomia, conhecimento técnico, interferência política, controle e contingenciamento orçamentário, interferência em áreas finalísticas, interferência em assuntos administrativos, subordinação ao ministério supervisor, atuação da UnaReg, engajamento e mobilização dos servidores, Projeto de Lei das agências. Essas 17 categorias iniciais foram agrupadas em quatro categorias finais: atuação da Anatel, autonomia da Anatel, ameaças à autonomia da Anatel e atuação da UnaReg. No Quadro 1, descrevem-se as categorias iniciais e as categorias finais decorrentes do seu agrupamento.

⁶⁷ “Em um mundo ideal, nossos dados estariam distribuídos simetricamente em volta do centro de todos os escores. Assim, se traçássemos uma linha vertical pelo centro da distribuição, ela deveria ser a mesma em ambos os lados. Isso é conhecido como distribuição normal e é caracterizado por uma curva em forma de sino, a qual você já deve conhecer. Essa forma basicamente sugere que a maioria dos escores está em torno do centro da distribuição (assim, as barras maiores no histograma estão em volta do valor central). (FIELD, 2009)

Categorias Iniciais	Categorias Finais
1 - Conhecimento sobre as agências	I - Atuação da Anatel
2 - Conhecimento sobre o papel da Anatel	
3 - Modelo das agências	
4 - Percepção da sociedade sobre a Anatel	
5 - Autonomia das agências	II - Autonomia da Anatel
6 - Autonomia administrativa	
7 - Autonomia financeira	
8 - Percepção dos servidores sobre a autonomia	
9 - Conhecimento técnico	III - Ameaças à autonomia da Anatel
10 - Interferência política	
11 - Controle e contingenciamento orçamentário	
12 - Interferência em áreas finalísticas	
13 - Interferência em assuntos administrativos	
14 - Subordinação ao ministério supervisor	IV - Atuação da UnaReg
15 - Atuação da UnaReg	
16 - Engajamento e mobilização dos servidores	
17 – Projeto de Lei das agências	

Quadro 1 - Categorias e subcategorias encontradas na análise de conteúdo.

Fonte: Elaborado pelo autor.

4.2.1. CATEGORIAS INICIAIS

As categorias iniciais são as primeiras impressões retiradas das entrevistas transcritas. Elas resultaram da classificação das entrevistas, sendo um total de 17, que foram depois agrupadas em quatro categorias finais. Nos próximos itens, são abordadas as 17 categorias iniciais.

4.2.1.1. CONHECIMENTO SOBRE AS AGÊNCIAS

O conhecimento sobre as agências reguladoras expressa como a sociedade em geral obtém informações referentes à atuação dessas entidades, na percepção dos participantes da pesquisa. O que se nota é que, na visão dos participantes, a população não conhece bem as agências, conforme exemplificado nos trechos transcritos a seguir.

Olha, quando a gente conversa com as pessoas próximas, muitos não sabem nem exatamente o quê que é uma agência reguladora. (Entrevistado n° 1)

Eu acho que a sociedade não compreende o papel que é executado pelas agências reguladoras, elas ainda confundem a agência no papel de defesa do consumidor. (Entrevistado n° 6)

Uma pesquisa realizada em 2013 pela Fundação Getúlio Vargas⁶⁸, a pedido do Ministério da Justiça, apontou que apenas 47% dos entrevistados conheciam a Anatel, 17% conheciam a ANS e 29% conheciam a Aneel. Além disso, a pesquisa apontou que conhecer as agências não significava saber o que elas faziam. Segundo o relatório da pesquisa, 12% não sabiam o que a Anatel faz, 26% desconheciam o papel da ANS e 24% não sabiam o que a Aneel fazia.

4.2.1.2. CONHECIMENTO SOBRE O PAPEL DA ANATEL

Essa categoria retrata o conhecimento da sociedade em geral sobre a Anatel e como a atuação da agência é vista. Na percepção dos entrevistados, a população desconhece o papel da Anatel. Isso é mostrado nos trechos da fala do entrevistado n° 1 transcritos a seguir.

Muitos não têm... acha que a ANATEL é uma empresa de telecomunicações, só pra você ter ideia o grau de falta de esclarecimento da sociedade quanto a isso, né? (Entrevistado n° 1)

Por outro lado, quem conhece bem da matéria, conhece o assunto um pouco mais a fundo, sempre diz assim, que há algumas políticas, fantásticas que foram feitas, né? E que trouxeram algum resultado pra sociedade. (Entrevistado n° 1)

A exemplo da percepção colocada na categoria anterior em relação às agências reguladoras como um todo, observa-se um desconhecimento da população em relação à Anatel. Apenas entre aqueles que conhecem sobre o setor, há uma percepção mais clara sobre o papel da agência. Nas declarações dos entrevistados, pode-se perceber que eles atribuem esse desconhecimento, em parte, à falta de divulgação do trabalho realizado pela Anatel. Isso transparece nos trechos a seguir.

⁶⁸ A citada pesquisa foi realizada por meio de acordo firmado entre o Ministério da Justiça, o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) e o Fundação Getúlio Vargas, sob o título “Utilização dos meios de resolução extrajudicial de conflitos no âmbito de serviços regulados por agências governamentais. Para maiores detalhes, ver FGV (2013).

Até porque ninguém faz propaganda do trabalho de agência reguladora, você não vê dizendo que a agência fez tal papel, fez isso e fez aquilo. Então, você vê notícias da mídia, no geral. (Entrevistado nº 1)

(...) eu acho que a gente não tem uma política ativa de comunicação, né? Pra falar o que a ANATEL faz. (Entrevistado nº 11)

(...) a gente vê pouca divulgação do que ela executa, do que é a agência, do quê que ela faz, quais os resultados que ela apresenta e, se houvesse essa divulgação em grandes meios de circulação, eu creio que a gente estaria fortalecendo o seu próprio papel perante a sociedade. (Entrevistado nº 12)

Em 2011, essa também era a visão do tribunal de Contas da União, pois, em seu Acórdão nº 2261/2011, o plenário daquele tribunal emitiu a seguinte recomendação, não somente para a Anatel, mas, também, para a ANA, Aneel, ANP, Anac e ANTT:

9.5. Recomendar à Agência Nacional de Águas, à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, à Agência Nacional de Energia Elétrica, à Agência Nacional de Transportes Terrestres, à Agência Nacional de Transportes Aquaviários, à Agência Nacional de Aviação Civil e à Agência Nacional de Telecomunicações que estructurem políticas voltadas à ampla divulgação de suas ações, mormente aquelas de maior apelo e impacto social, com foco e linguagem adequados. (TCU, 2011)

4.2.1.3. MODELO DAS AGÊNCIAS

Retrata-se, neste item, a ideia que os participantes têm em relação ao modelo de agências reguladoras, qual a importância que eles percebem nesse modelo, especialmente a importância econômica e qual é a relação do modelo com a autonomia das agências, conforme sintetizado na Figura 27.

E as agências, ela tem aquela situação, elas ficam, tem que se equilibrar entre as expectativas do governo, que é defendendo o interesse público, das empresas, que é garantir a sustentabilidade do setor, tem que olhar pro setor também, não posso só olhar pro governo e também não posso olhar, nem só pro governo e nem só pras empresas, eu tenho que olhar também pros consumidores, tá? Pra parte de buscar excelência nos serviços, com qualidade e a preços acessíveis. (Entrevistado nº 9)

A ideia que o participante nº 9 têm desse modelo, e que é compartilhada pelos outros participantes, pôde ser sintetizada na figura a seguir.



Figura 27 - Modelo de agências reguladoras.
Fonte: Barbosa (2015).

Especialmente sobre a Anatel, sua importância econômica está na onipresença dos serviços de telecomunicações no dia a dia da população, conforme declarado pelo entrevistado nº 2.

Olha, eu costumo dizer o seguinte: o serviço de telecomunicações, é um serviço que permeia a sociedade da classe A e classe E. Todos têm algum serviço de telecomunicações, né? Seja um pré-pago, caso, seja uma banda larga, seja um telefone fixo, seja usando um orelhão, né? O famoso TUP⁶⁹, seja, enfim. Então, todos, a sociedade sente muito hoje as telecomunicações e é um serviço que está no dia a dia, durante todo o dia da pessoa. (Entrevistado nº 2)

Para Porto (2016), “(...) as agências reguladoras têm papel fundamental no desenvolvimento econômico de um país de matriz capitalista como o Brasil equilibrando as forças entre o poder empreendedor e o desenvolvimento sustentável.” Essa também é a visão esboçada por Tiryaki (2012) em seu trabalho sobre o investimento privado no setor de energia de países em desenvolvimento⁷⁰.

Para regular os interesses contraditórios dos três agentes envolvidos, as agências reguladoras devem gozar de autonomia, conforme explicado pelo entrevistado nº 2.

O modelo de agência, ela é o garantidor do mercado. É o modelo que vem a garantir a continuidade, estabilidade do mercado. Então, a autonomia é extremamente importante escapar um pouco de setor político (...) (Entrevistado nº 2)

Embora o entrevistado nº 2 só tenha citado a autonomia em relação ao setor político, o que dá a ideia de governo, Alves (2014) disse que a mesma deve ser extensível aos outros

⁶⁹ TUP é a abreviatura de Telefone de Uso Público, mais popularmente conhecido como orelhão.

⁷⁰ Para maiores informações, ver Tiryaki (2012).

envolvidos no processo de regulação, ou seja, às empresas e aos consumidores, como uma forma de evitar a captura do órgão regulador.

4.2.1.4. PERCEPÇÃO DA SOCIEDADE SOBRE A ANATEL

A categoria retrata a percepção da sociedade sobre o trabalho executado pela Anatel, na visão dos participantes da pesquisa. Os entrevistados enxergam que a percepção geral da sociedade sobre a Anatel é negativa. Isso fica claro nos trechos transcritos a seguir.

Então, nesse sentido, eu acho que a ANATEL é muito cobrada a responder, na minha percepção, a sociedade enxerga, que a ANATEL não respondendo a contento a uma ansiedade da sociedade (...) (Entrevistado nº 2)

(...) mas a sociedade, eu acho que ainda enxerga a ANATEL, como um órgão que só serve para ajudar as empresas e muito pouco, para ajudá-los. (Entrevistado nº 2)

(...) eu acho que a população, a grande maioria da população realmente não entende o trabalho que a agência desenvolve e, por isso, acha que a gente é um PROCON que trabalha mal. Então, eu acho que a população não tem uma boa visão, uma boa, não enxerga com bons olhos o trabalho que a ANATEL desenvolve (...) (Entrevistado nº 3)

Os entrevistados percebem que o trabalho executado pela Anatel tem melhorado, no entanto, consideram que ainda precisa ser aperfeiçoado para melhorar a imagem da agência junto à sociedade.

Realmente, a gente vem melhorando, mas a sociedade, eu acho que ainda enxerga a ANATEL, como um órgão que só serve para ajudar as empresas e muito pouco, para ajudá-los. (Entrevistado nº 2)

Muitas vezes, digamos essa, talvez, essa percepção tenha melhorado um pouco com o tempo, acho que a partir do momento em que a ANATEL começou a falar ou dar um enfoque maior publicamente na pauta de consumidores, né? Mas, isso é algo mais recente. Então, eu acho que pode ser que tenha melhorado um pouco a percepção, agora eu acho que ainda em grande parte é negativa. (Entrevistado nº 4)

Então, nós temos uma experiência muito pequena, mas na minha avaliação, acho que há um amadurecimento sim, ao menos no período em que eu estive, que eu entrei na agência pra cá, 2005 pra cá. Eu acho que a ANATEL amadureceu bastante. (Entrevistado nº 10)

Percebe-se que os entrevistados avaliam a melhoria na qualidade do trabalho realizado pela Anatel sob o ponto de vista da percepção que a sociedade tem desse trabalho. Dessa forma, acreditam que a agência deve ter uma atuação mais focada nos interesses dos consumidores.

Corroborando essa visão consumerista percebida pelos participantes, verifica-se que a Anatel, e as agências reguladoras no geral, recebe muitas críticas de órgãos de defesa dos consumidores como o Idec⁷¹ e a Proteste⁷². Na visão daquelas entidades, o modelo de regulação implantado no Brasil privilegia apenas o aspecto econômico, negligenciando a regulação social, sem priorizar a defesa dos consumidores⁷³.

4.2.1.5. AUTONOMIA DAS AGÊNCIAS

Em relação à autonomia das agências, alguns entrevistados procuraram diferenciar autonomia de independência, colocando a primeira como essencial para que as agências executem um bom trabalho.

Aí, vamos falar de independência, a ANATEL é uma entidade da administração pública, administração pública necessariamente envolve política e eu não tô falando da pequena política, eu tô falando, o que eu quero dizer é existem representantes que foram eleitos pelo povo e é razoável e legítimo e defensável que esses representantes eleitos pelo povo possam estabelecer as prioridades em termos de políticas públicas, né? Isso não significa se imiscuir na decisão da ANATEL, isso não significa tornar a ANATEL um órgão político partidário vinculado ao partido A, ao partido B, ao partido C, mas, isso significa deixar claro quais são as diretrizes de governo e quais são... e o que se espera da ANATEL, como um reguladora (...) (Entrevistado nº 4)

Então, nesse sentido, eu entendo que sim, que a agência, ela tem que dar satisfação pra sociedade, não sei exatamente qual o modelo em que ela deveria ser subordinada, não sei, se o dirigente tivesse que ser eleito ou qualquer coisa parecida, mas o fato é, ela teria sim, que prestar conta das suas atividades pra sociedade, que não seja mero relatórios frios, que são criados, apenas por uma questão de marketing. (Entrevistado nº 5)

Eu acho que a regulação na sua essência, ela requer essa independência e a atuação desvinculada do poder central que a concebeu. (Entrevistado nº 8)

⁷¹ O Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor é uma associação de consumidores sem fins lucrativos, criada para defender os direitos dos consumidores. Para maiores informações, acessar o portal da associação em: <<https://idec.org.br>>.

⁷² A Associação Brasileira de Defesa do Consumidor é uma entidade civil sem fins lucrativos que atua na defesa dos direitos dos consumidores. Para maiores informações, acessar o portal da entidade em: <www.proteste.org.br>.

⁷³ Ver Marinoni (2012).

Por isso, fazer também essa distinção entre autonomia e independência, né? Embora, agências não são entes independentes, estão dentro da estrutura de governo, precisam estar delineadas e seguirem políticas públicas, né? Essas sim estabelecidas digamos pela vontade popular nas eleições, mas tem que ter autonomia pra atuar tecnicamente achando as melhores decisões dentro da política pública, que ela tá circunscrita, né? (Presidente da UnaReg)

Nesses trechos, nota-se que, aparentemente, apenas o entrevistado nº 8 acredita que a atuação das agências reguladoras deve ser completamente desvinculada do poder político constituído. Os outros entrevistados, apesar de acreditarem que as agências devam possuir certo grau de autonomia para tomar as decisões técnicas mais adequadas, entendem que essas entidades fazem parte do Estado brasileiro, sendo necessário implementar políticas públicas elaboradas pelos políticos eleitos pela população.

4.2.1.6. AUTONOMIA ADMINISTRATIVA

Por autonomia administrativa, neste trabalho, entende-se a capacidade de as agências cuidar da sua própria gestão, especialmente a gestão de pessoas e de aquisições (compras), sem sofrer interferências de outros órgãos.

Por exemplo, na questão de pessoal ao Ministério do Planejamento e muitas dessas decisões não caberiam ao Ministério do Planejamento fazer, a ANATEL teria autonomia pra tomar decisões e, hoje, a ANATEL tem que ficar pedindo a benção lá pra eles. Isso é muito ruim, né? (Entrevistado nº 1)

A alusão ao Ministério do Planejamento feita pelo entrevistado nº 1 no trecho acima é bem pertinente ao assunto, já que o referido órgão é responsável por ditar as normas relativas à gestão de pessoas no Poder Executivo Federal. Na visão do participante, a autonomia administrativa consignada à Anatel em sua lei de criação lhe daria autonomia para criar suas próprias regras de gestão de pessoas, dentro dos limites estabelecidos nas leis (especialmente, a Lei nº 8.112/1990⁷⁴).

⁷⁴ A Lei nº 8.112/1990, conhecida como o Estatuto dos servidores civis da União, dispõe sobre o regime jurídico aplicável a esses servidores.

4.2.1.7. AUTONOMIA FINANCEIRA

Por autonomia financeira, entende-se a capacidade de as agências elaborarem e executarem seus próprios orçamentos, sem interferências externas indevidas. Obviamente, as regras legais e constitucionais de elaboração e execução orçamentária devem ser observadas.

(...) se você tem autonomia administrativa legal é uma coisa, mas se você não tem o dinheiro pra realizar, você não realiza nada. (Entrevistado nº 1)

(...) o orçamento é... passa pelo crivo do poder executivo via Ministério, a agência de fato não tem autonomia porque não tem autonomia financeira. (Entrevistado nº 3)

Eu acho que o principal problema, o principal risco autonomia que eu vejo aqui na agência, na ANATEL é a questão, primeiro orçamentária, né? (Entrevistado nº 7)

A financeira é muito clara, uma vez que todo o orçamento é vinculado ao Ministério de Comunicações, tudo passa por lá, né? Isso já gera uma primeira dificuldade, que em havendo, digamos assim, um confronto de interesse nas decisões, há um instrumento muito claro de retaliação, que é o corte orçamentário. Então, isso bota em risco, né? Ameaça permanente a autonomia administrativa da área fim das agências. (Presidente da UnaReg)

Pelos trechos transcritos acima, atesta-se que os participantes consideram a falta de autonomia financeira como o maior problema para a atuação das agências, prejudicando significativamente a execução de suas funções.

4.2.1.8. PERCEPÇÃO DOS SERVIDORES SOBRE A AUTONOMIA

Em se tratando da percepção dos servidores da Anatel em geral sobre a autonomia da agência, na visão dos participantes, destacam-se os seguintes trechos:

Sentimento geral de que a agência não possui autonomia, não existe. Enfim, não tem muito o que dizer sobre isso, sempre que algum *stakeholder*⁷⁵ importante aí bate o pé, a agência cede e é isso. (Entrevistado nº 3)

⁷⁵ *Stakeholder* é uma palavra de origem inglesa utilizada para identificar as partes interessadas em determinado negócio ou processo. (SIGNIFICADOS, 2017) Em se tratando de regulação, os stakeholders são, basicamente, aqueles identificados na Figura 27.

Eu acho que não, na visão, os servidores aqui, pelo menos, a nível gerencial têm toda essa percepção de que eu tô, na verdade, sofre muito nesses últimos anos com essa interferência, principalmente do sistema U⁷⁶. (Entrevistado nº 2).

(...) assim, os servidores no geral, sim tem certeza disso, que eles acreditam que a agência não tem autonomia que deveria ter. (Entrevistado nº 1)

Eu acho que tem uma minoria que ainda acredita, que essa autonomia exista, sabe? Mas, eu acho que a grande maioria tá consciente de que ela é só formal, ela não existe. (Entrevistado nº 6)

(...) já ouvi várias vezes, questões, como: “Ah ANATEL não é independente. A ANATEL tinha que ser independente, tem que... tinham que respeitar a nossa independência” (Entrevistado nº 4)

Diante desses relatos, assegura-se que a percepção dos servidores da Anatel deixa claro que a agência não goza da autonomia prevista em lei. Isso reforça as opiniões emitidas pelos participantes nos itens referentes à autonomia administrativa e financeira da Anatel. A maioria dos entrevistados afirma que a autonomia da agência é desrespeitada com frequência pelo Poder Executivo, especialmente pelos MCTIC.

4.2.1.9. CONHECIMENTO TÉCNICO

A categoria retrata a percepção dos entrevistados sobre a importância dos servidores e dirigentes das agências reguladoras possuírem conhecimento técnico sobre o mercado regulado.

Eu acho que ainda falta ainda amadurecer pra que esses órgãos tenham mais independência, precisa realmente mudar a legislação⁷⁷, a gente precisa ter mais pessoas é... com perfil mais técnico na direção dessas agências (...) (Entrevistado nº 1)

As pessoas que hoje estão no conselho, eles não têm um conhecimento técnico, pra estar onde estão. (Entrevistado nº 3)

O processo político vai ser sempre uma ameaça, assim como vai ser uma ameaça a possibilidade que as grandes corporações existem nos mais diferentes setores econômicos de pressionar e de fazer lobby e de pleitear determinadas decisões na administração pública, né? Quanto mais a gente qualifica em termos técnicos, os

⁷⁶ O Entrevistado nº 2 utiliza a expressão sistema U para se referir aos seguintes órgãos: Controladorias Geral da União (CGU), Tribunal de Contas da União (TCU) e Ministério Público da União (MPU). Na opinião dele, esses 3 órgãos interferem muito nos assuntos internos da Anatel.

⁷⁷ O Entrevistado nº 1 se refere à legislação que define os critérios de escolha dos dirigentes das agências reguladoras.

órgãos públicos, órgãos e entidades da administração indireta, mais as decisões políticas também tendem a ser qualificadas do ponto de vista técnico, né? (Entrevistado nº 4)

Como é que você se contrapõe a essas ameaças, como é que o estado brasileiro ao meu ver, o estado nacional, seja ele de que país for, se contrapõe a essas ameaças? Tendo um corpo técnico qualificado, estável e blindado, né? (Entrevistado nº 4)

Na percepção da maioria dos entrevistados, a forma de indicação dos conselheiros da Anatel é inadequada, por ser baseada somente em critérios políticos. Com isso, geralmente, os conselheiros não têm conhecimento técnico sobre o setor de telecomunicações e dependem de seus assessores para tomar quaisquer decisões importantes. Além disso, por terem conseguido seus cargos exclusivamente por meio de apadrinhamento político, ficam devendo favores a quem os indicou, tomando decisões que favorecem grupos de interesse ligados aos seus padrinhos.

4.2.1.10. INTERFERÊNCIA POLÍTICA

Nesta categoria, é retratada a questão da interferência política na Anatel e como ela ocorre, sob o ponto de vista dos participantes da pesquisa.

Basicamente, as pessoas que tãõ lá, são pessoas indicadas por políticos com interesses hum... interesses econômicos ou de poder e isso mitiga muito a autonomia da agência (...) (Entrevistado nº 3)

Não, ela não tem nenhuma autonomia que tá prevista na lei. Parte também porque seus dirigentes, na sua imensa maioria por serem indicações políticas, nunca também quiseram valer dessa autonomia, ainda que a lei diga que sim, na prática ninguém quer exercê-lo. (Entrevistado nº 5)

E a gente acompanha no dia a dia, que as principais ameaças para as agências reguladoras, como um todo, não só a ANATEL são as ingerências, né? A ingerência política no corpo diretivo com a indicação de políticos e patrocinadores de interesses alheios a agência e afastados também do conhecimento técnico e prático necessário pra você planejar, estruturar e executar atividade regulatória. (Entrevistado nº 8)

Olha, eu vejo é... um pouco de prejuízo, uma possível ingerência externa do poder executivo, poder legislativo nas indicações dos cargos de conselheiros, diretor das agências, esse é um outro ponto que eu vejo, como uma ingerência prejudicial externa. (Entrevista nº 12)

Nota-se que os entrevistados percebem que a interferência política se dá, principalmente, no loteamento político dos cargos de direção da Anatel, o que compromete as decisões da agência, sob o ponto de vista técnico.

Hoje, os... infelizmente, o nosso conselho, ele é... são escolhidos por questões de políticas, loteamento de partidos, tais partidos têm tantas vagas e tal e em cada conselho, no conselho da ANATEL e assim, nas diretorias das agências e fica se loteando e não necessariamente olhando pela questão técnica, o conhecimento técnico. (Entrevistado nº 1)

4.2.1.11. CONTROLE E CONTINGENCIAMENTO ORÇAMENTÁRIO

O controle e contingenciamento orçamentário dizem respeito à forma de liberação do orçamento e os constantes contingenciamentos orçamentários impostos pelo governo federal às agências.

O controle no orçamento e... deveria ser destinado especificamente pra poder promover as telecomunicações no Brasil, tal, FISTEL, os fundos criados, ele não é aplicado da forma, como deveria. Então, quando vai pra Conta única do tesouro e isso o governo usa da forma que ele quiser e o orçamento, ele libera da forma que quiser. (Entrevistado nº 1)

A gente, muitas vezes, tem a falsa impressão de que tendo autonomia financeira, a ANATEL vai ter todo dinheiro de que precisa, de que os fundos vão ser escoados, todos os recursos, né? Arrecadados pela ANATEL e que vão pros fundos, que eles serão escoados para a ANATEL e que a ANATEL terá bilhões a sua disposição, pra gastá-lo de uma forma eficiente, espera-se que eficiente, obviamente. Dificilmente isso vai acontecer, né? A autonomia, ela tem estágios, esse seria um estágio extremo, pouquíssimas entidades públicas, se é que existe alguma, tem esse total controle no Brasil sobre o seu orçamento, né? (Entrevistado nº 4)

O fato do orçamento da Anatel ser controlado pelo MCTIC é prejudicial à autonomia da agência, sob o ponto de vista dos entrevistados. Isso está claro no trecho a seguir:

Hoje, o orçamento tá liberado ao Ministério das Telecomunicações, que depois, posteriormente é liberado, Ministério das Telecomunicações que eu falo, hoje é o Ministério das Ciências e Tecnologia e das Telecomunicações, não é? Inovação e Comunicação, quando é liberado pra eles, depois, posteriormente, é liberado pra cá. Então, há um joguinho ruim, que a gente vê que fica amarrado uma certa ação a uma certa liberação de dinheiro, entendeu? Não há nada assim muito claro que a gente consiga provar claramente isso, mas há, dá pra perceber que nos bastidores aquele jogo de só libero se atender essa demanda, de tal linha política e ai vai. (Entrevistado nº 1)

Sobre a subordinação do orçamento da Anatel ao MCTIC, os participantes enxergam os contingenciamentos orçamentários impostos pelo governo às agências como uma grande ameaça à sua autonomia:

(...) eu sei que na ANATEL houve diversos projetos, diversas iniciativas, principalmente na parte de fiscalização e manutenção da agência, né? Manutenção predial, esse tipo de coisa que foi afetada pelo contingenciamento. (Entrevistado nº 7)

A gente teve alguns anos com restrição orçamentária mais forte, né? E as coisas, e os sinais mais evidentes são na fiscalização, né? A gente, enquanto gestor de fiscalização, a falta de orçamento leva ou levou, inclusive, a redução de contratos, né? De carro para fiscalizações, a falta de orçamento pra passagens diárias, né? Também pra atividades de fiscalização, o que evidentemente, comprometeu o resultado final das fiscalizações previstas para o ano, né? Uma vez que você tem recurso financeiro e você não consegue executar aquilo que tava previsto e aí você tem uma execução menor do que o planejado. Então, você não consegue fiscalizar aquilo que a gente deveria ter fiscalizado. (Presidente da UnaReg)

O contingenciamento impacta bastante na condução de qualquer órgão público, né? E da ANATEL não poderia ficar pra trás. Bom, eu tive muito à frente da fiscalização e impactava diretamente na fiscalização, né? A questão de veículo, a questão de diárias, a questão de manutenção de equipamentos, que é importantíssimo pra gente, a calibração, a contratação de serviços, consultorias e do âmbito interno aqui, eu vejo muito a informática, né? A informática, hoje, sofre muito com contingenciamento, questão de sistemas, questão de desenvolvimento de novas ferramentas e também a questão de capacitação, que sofre também bastante com contingenciamento. Eu acho que esses 3, não que outras áreas não sofram, mas, acho que esses são os grandes ofendidos com a questão orçamentária. (Entrevistado nº 2)

Na percepção dos participantes, o controle do orçamento da Anatel pelo MCTIC e os constantes contingenciamentos impostos pelo Poder Executivo afetam a execução de atividades essenciais para que a agência exerça suas funções finalísticas, como a fiscalização da prestação de serviços de telecomunicações.

4.2.1.12. INTERFERÊNCIA EM ÁREAS FINALÍSTICAS

Nesta categoria, aborda-se a percepção dos entrevistados sobre eventuais interferências de outros órgãos da administração no mérito de decisões da Anatel, informando quais seriam esses órgãos e como ocorre essa interferência. As áreas finalísticas, no escopo deste trabalho, são entendidas como aquelas relativas às competências da Anatel definidas no Art. 19 da Lei nº 9.472/1997, especialmente nas questões relativas à emissão de outorgas de serviços,

expedição de normas de regulamentação de serviços, acompanhamento de tarifas e preços e fiscalização da prestação de serviços.

Também a questão da fiscalização, propriamente dita do órgão lá executivo acaba fazendo pressão pra que certos tipos de fiscalização ocorram, pra que sejam da forma, como eles querem que seja, de certa forma interferindo no papel da agência deve fazer ou ter a sua autonomia de fazer fiscalização da forma como ela acha que deve. (Entrevistado nº 1)

Nos últimos... Olha, eu vejo muito o... o que a gente considera aqui, não sei, se já ouviu falar nessa expressão, sistema U, né? Que é, Tribunal de Contas da União, Ministério Público da União, a Controladoria Geral da União. Então, esses são os considerados o sistema U. Eu acho que eles têm a função, realmente, de fiscalizar o andamento da agência até o TCU na parte constitucional, mas eu vejo e vi muito isso na SFI, na SRF, na época, que eles têm exacerbado um pouco isso, no sentido, que eles entram no mérito da questão, no mérito da gestão, quando eles tinham que tá preocupado com o resultado da gestão, não com o... o quê que eu quero dizer, entrar na... entrar no como fazer, né? (Entrevistado nº 2)

Clássico disso aí é o TCU, né? O TCU é a agência reguladora das agências reguladoras, né? O TCU se mete em mérito em tudo, né? Ele não apenas toma conta, mas ele diz como é que as coisas têm que ser feitas, né? (Entrevistado nº 3)

(...) um caso clássico aqui nosso interno, nosso mesmo, é notório isso, casa civil, na época do *backhaul*, né? Assim, tanto quem quando se foi estabelecida a troca de metas lá, dos postos de serviços por *backhaul*, foi um trabalho, que assim houve uma pressão muito grande, na época na casa civil, né? Então, assim, foi um trabalho feito pela ANATEL? Foi, mas, assim, eram reuniões direto, assim, era muito além de uma coordenação de políticas públicas, era uma interferência, também não tô falando assim: “Ah tem que fazer isso!”, não é nesse sentido, mas é um direcionamento muito além do desejável, né? (Entrevistado nº 11)

Além do MCTIC, o TCU é um dos principais órgãos que interferem em assuntos de competência da Anatel, na percepção dos participantes. Além disso, os mesmos informam que o TCU, algumas vezes, extrapola suas funções constitucionais e invade áreas de competência da Anatel. Miguel (2004) corrobora que o TCU, às vezes, exorbita suas prerrogativas ao se intrometer indevidamente em atividades finalísticas das agências reguladoras. Da mesma forma, Renée (2016) apontou interferências indevidas do TCU em diversas agências reguladoras.

4.2.1.13. INTERFERÊNCIA EM ASSUNTOS ADMINISTRATIVOS

Podendo haver interferência de outros órgãos da administração em assuntos administrativos e de gestão da Anatel, analisa-se a visão dos participantes sobre quais seriam esses órgãos e como poderia acontecer tal interferência:

Agora, existe também assim, se você analisar, existem algumas questões administrativas que acaba a ANATEL aceitando, mas não necessariamente deveria porque ela administrativamente, ela por lei, ela tem essa competência, só que por uma questão de... justamente, por essa questão política, os dirigentes serem amarrados a essas nomeações, essas indicações, eles acabam submetendo o órgão a um respaldo. Por exemplo, na questão de pessoal ao Ministério do Planejamento e muitas dessas decisões não caberiam ao Ministério do Planejamento fazer, a ANATEL teria autonomia pra tomar decisões e, hoje, a ANATEL tem que ficar pedindo a benção lá pra eles. (Entrevistado nº 1)

Sim, do Ministério do Planejamento. O caso clássico lá da autonomia administrativa do HFLEX⁷⁸, né? Aquele foi um exemplo claro de interferência externa num assunto que é básico, né? Autonomia administrativa da agência, houve uma interferência direta do Ministério do Planejamento nessa questão, eu acho que isso é o exemplo mais claro aí dessa interferência. (Entrevistado nº 6)

Da gestão, a gente não consegue ter uma gestão, a gestão das agências é ligada ao Ministério de Comunicações, que por sua vez, é ligado ao Ministério do Planejamento. Então, você não tem aí uma autonomia de fato, pra poder fazer a gestão dos recursos humanos, como você entende que deveria ser feito, às vezes um órgão mais moderno, poderia uma gestão de recursos humanos muito mais ousada, muito mais efetiva, né? Voltada pra resultados, com instrumentos mais eficiente, como teletrabalho, como projeção por produção, isso acaba não sendo, não avançando em razão da dificuldade do próprio Ministérios entenderem, como se dá essa dinâmica, né? (Presidente da UnaReg)

A ANATEL especificamente passou por um trauma grande ali, agora não vou me recordar, se foi 2011, 2012 com a questão do horário flexível que a gente tinha, né? Um instrumento de gestão moderna, que acabou sendo retirado em razão de um conflito com o Ministério do Planejamento. (Presidente da UnaReg)

A principal queixa dos entrevistados neste quesito se refere às constantes interferências, especialmente do Ministério do Planejamento nas questões relativas à gestão de pessoas, impedindo que a Anatel adote técnicas modernas de gestão de pessoal (já adotadas por outros órgãos da administração pública federal).

⁷⁸ Hflex ou sistema de horário flexível foi um sistema adotado pela Anatel entre os anos de 2009 e 2011, criado por meio da Portaria nº 430/2009. O sistema previa que os servidores trabalhariam 7 h diárias ininterruptas, totalizando 35 h semanais. As outras 5 h faltantes para completar a jornada de 40 h seriam cumpridas em regime de sobreaviso. Ou seja, caso fosse convocado pelo superior imediato, o servidor cumpriria as horas restantes.

4.2.1.14. SUBORDINAÇÃO AO MINISTÉRIO SUPERVISOR

Para avaliar uma eventual relação de subordinação no relacionamento das agências reguladoras, especialmente a Anatel, com seus respectivos ministérios supervisores, destaca-se a ótica de alguns participantes da pesquisa:

Então, ainda há uma cultura de achar que nós somos subordinados não vinculados, enfim, assim, quem tá hoje, as pessoas que estão em cargos maiores do Ministério ainda têm essa ideia de que a ANATEL é um órgão subordinado ao Ministério e não vinculado, como prevê a lei, né? (Entrevistado nº 1)

Especificamente do Ministério, isso ficou, por exemplo, muito patente na época da... quando teve uma cautelar da agência em face da TIM. Quem, na realidade, naquele momento, articulava com o mercado, dava as entrevistas, dizia o quê que seria feito com relação a cautelar, naquele momento, era o Ministro das Comunicações, sendo que a parte especificamente do SMP, era de competência exclusiva da agência, não pode nem sequer ser delegada. Então, ele falava o que ia fazer ou deixar de fazer, o que a TIM teria fazer ou teria que deixar de fazer pra que a cautelar fosse suspensa, ele sendo o Ministro das comunicações, sendo que ele não, em tese, ele não... se quer tinha falado com o colegiado e outra, como é que ele poderia dar uma decisão ou falar o que ia acontecer ou deixar de acontecer, sendo que a decisão em tese é de um colegiado. Então, ele já sabia como é que seriam os 5 votos, se já sabia, então, o colegiado não serve pra nada. Então, sim, aquilo ficou bem patente que há uma usurpação de competência, quando é conveniente ao Ministério, naquele momento, era o das comunicações, hoje é o MCTIC. (Entrevistado nº 5)

Então, isso coloca, exemplificando, como após anos de negociação a ANATEL fechar um acordo com uma empresa regulada e aí o Ministro por entender, que aquilo não vai ao encontro da política pública que ele tá concebendo, recusar e jogar por terra todo esse acordo. Em outras agências, a gente consegue enxergar recursos hierárquicos impróprios, ou seja, você colocar a possibilidade de um recurso ao Ministério supervisor de uma decisão administrativa final da agência reguladora, o que é inconcebível, inaceitável, se não há uma previsão legal, há sim, apenas uma interpretação dentro de um parecer da AGU, Advocacia-Geral da União, que coloca essa possibilidade. (Presidente da UnaReg)

Na percepção dos servidores, a subordinação ao MCTIC se dá basicamente na execução das políticas públicas na área de telecomunicações. O ministério deveria somente elaborar essas políticas, no entanto, ele acaba invadindo a esfera de competência da Anatel, que é quem realmente tem competência legal para executar tais políticas. Inclusive, recentemente, o MCTIC tentou reduzir a autonomia regulatória da Anatel, quando propôs a nova política de telecomunicações, avocando para si competências que são originalmente da Anatel. Quando a

resposta foi colocada em consulta pública, até mesmo as empresas do setor regulado pela Anatel reclamaram dessa invasão das competências da agência⁷⁹

4.2.1.15. ATUAÇÃO DA UNAREG

Observa-se que os entrevistados possuem uma visão de como é e como deveria ser a atuação da UnaReg:

O que eu... assim, quando eu falo... a visão do servidor, aí eu tentei verificar, através da atuação daqueles órgãos que agregam o servidor e, como a gente tem uma associação, verificar o quê que a associação tem a respeito disso. O que eu tenho visto é que de uma certa maneira, a associação dos servidores, ela apoia a questão da autonomia, através da defesa do projeto de lei que tá agora tramitando na Câmara, que já foi aprovado no Senado que fala sobre, como falei anteriormente, que vai ser a nova lei das agências reguladoras e ele é muito enfático e traz artigos bem determinados sobre a questão da autonomia. Então, assim, nesse ponto da atuação, pela atuação da associação, eu vejo que essa questão da autonomia é uma questão bastante sensível, tá? E, além disso, vejo também essa associação querendo mostrar, fazendo encontros com autoridades, não só do congresso, mas dos outros poderes também, buscando mostrar a importância do Brasil de que as agências possam ser mais independentes e possam ter mais autonomia, né? Pra decidir aquelas questões mais importantes lá pro setor, assim, de atuação de servidor, eu tenho mais essa visão geral das associações. (Entrevistado nº 9)

A gente tem tentado promover o debate em cima disso, né? Fizemos dois fóruns e um mais específico sobre as questões, no caso, a autonomia. (Presidente da UnaReg)

E na disputa, digamos assim, por espaço, que a gente faz aí de forma perene, com relação as indicações pros cargos de direção e conselheiro das agências porque há uma forma de captura e restringir autonomia, quando você coloca pessoas com comprometimento político dentro das instituições. Então, a gente tenta fazer, eu tenho tentado fazer a defesa de nomes técnicos de servidores de carreira, ou quando muito, de especialista de fato e acadêmicos no setor, né? Tentando tirar o vínculo, né? Político dessas indicações, que vão ter o comprometimento com outros entes, né? E não com a própria agência reguladora, não com a própria regulação. (Presidente da UnaReg)

Ressalta-se que apenas no roteiro de entrevista ao Presidente da UnaReg havia uma questão específica sobre a atuação da entidade em defesa da autonomia das agências reguladoras. A menção que o Entrevistado nº 9 fez sobre o assunto foi completamente espontânea. Ambos os entrevistados (o presidente da UnaReg e o entrevistado nº 9) enfatizaram

⁷⁹ Ver reportagem “Teles grandes e pequenas não querem que MCTIC tire autonomia da Anatel” em <<http://www.telesintese.com.br/teles-grandes-e-pequenas-nao-querem-que-mctic-tire-autonomia-da-anatel/>>.

a atuação da entidade junto ao Congresso Nacional em defesa da autonomia das agências. Além disso, o Presidente citou a realização de eventos técnicos sobre o assunto.

4.2.1.16. ENGAJAMENTO E MOBILIZAÇÃO DOS SERVIDORES

Neste item, é feita menção ao engajamento e mobilização dos servidores em ações de defesa das prerrogativas e da autonomia da Anatel, conforme percebido pelos participantes da pesquisa.

Hoje, a gente vê que as pessoas não tão, parece que cansaram de batalhar e os que cansaram tão calados e alguns entraram ou aceitaram entrar na administração e foram juntos (...) (Entrevistado nº 1)

Eu acho que a gente tá, como o servidor está muito mais desmobilizado, né? Foram muitos anos aí, com excesso de controles, assim, foi uma falta de uma política... de uma falta de possibilidade de progredir, entendeu? (Entrevistado nº 11)

Eu acho que não tem um engajamento a esse nível. Assim, a não ser em poucos núcleos, né? Não é uma coisa generalizada em que as pessoas... Talvez, seja uma.... Assim, simplesmente uma faceta da questão, né? Eu acho que, beleza, a ANATEL tem que ser um órgão autônomo, tem que ser um órgão independente e tal, mas isso talvez tenha preocupado mais no início da agência, talvez assim, talvez, no atual estado das coisas, não haja uma mobilização interna, assim, de dentro para fora para que a ANATEL tenha mais autonomia. (Entrevistado nº 11)

Então, assim, hoje, muito mais no início, eu via os servidores mais insatisfeitos, mais correndo atrás de brigar por essa visão, né? Vamos dizer que isso aqui, havia um grupo de estudos de servidores, que passavam... propostas de políticas de regulação, não só no setor de Telecom, mas em outras áreas das outras agências também. (Entrevistado nº 1)

Esse assunto também surgiu de forma espontânea durante a entrevista, pois não havia nenhuma pergunta específica no roteiro de entrevista com os servidores. Basicamente, os entrevistados informam que, mesmo os servidores que algum dia já foram participativos, hoje estão acomodados e não se engajam em movimentos de defesa à autonomia da Anatel.

4.2.1.17. PL DAS AGÊNCIAS

Nesta categoria, trata-se da importância do chamado Projeto de Lei das agências para garantir a autonomia desses entes e sobre a atuação da UnaReg no âmbito desse PL e de outras proposições legislativas relativas às agências reguladoras.

(...) eu acho que a gente tem uma oportunidade muito grande pra reforçar ou aprimorar essa autonomia da agência com PL das agências que tá tramitando na Câmara dos Deputados, que eu acho que pode ser abordado de forma a trazer, especificamente, algum ponto de melhoria na autonomia das agências. (Entrevistado nº 2)

O que eu posso dizer é o seguinte, a gente de fato precisaria de uma lei das agências, que desse autonomia financeira, que mudasse o critério de indicação da diretoria e que blindasse a agência de nomeações que não, lá do conselho, tá? (Entrevistado nº 3)

A questão é como a gente consegue escrever isso pra deixar, enfim, dar garantia porque quando você pega o texto legal da lei das agências, né? De constituição da própria Lei Geral de Telecomunicações e vê autonomia administrativa e financeira, administrativa e financeira e ponto, né? Isso deveria ser suficiente pra garantir, mas não é isso que a prática nos mostra. Então, aí o texto, talvez, devesse deixar claro que a autonomia administrativa significa fazer a gestão dos servidores, poder ter um orçamento garantido, que uma parte dos recursos arrecadados pras agências obrigatoriamente estivessem ou diretamente destinadas as agências, né? Então, são melhoras no texto que a gente pudesse garantir algo que já tá escrito, né? Que é a autonomia de fato da gestão e das atividades fins e do recurso orçamentário das agências reguladoras fiquem com as agências reguladoras. (Presidente da UnaReg)

Temos trabalhado dentro de um projeto de lei, né? Que hoje tramita na Câmara dos Deputados, que busca melhorar essas questões de autonomia, especificamente, com relação a parte financeira, uma vez que vai no texto do projeto, a gente destaca uma rubrica específica ou há o destaque uma rubrica específica, para as agências reguladoras, tirando o vínculo dos Ministérios e é também a relação passa a ser direta, né? A relação de gestão passa a ser direta das agências com o Ministério do Planejamento, tirando o Ministério supervisor da relação, o que não garante autonomia, mas a expectativa que a gente melhore o relacionamento, consiga ter uma voz mais ativa, né? Das agências na busca de sua autonomia. (Presidente da UnaReg)

Além do PL das agências, outra proposição legislativa que pode impactar significativamente neste caso, e de maneira negativa na autonomia das agências reguladoras, é o PLS nº 280/2017, de autoria do Senador Antônio Anastasia, que tem por objeto a “terceirização” das atividades de fiscalização exercidas pelo Estado. Ao ser questionado se enxerga o PLS como uma ameaça, o Presidente da UnaReg respondeu dessa forma:

Eu enxergo sim. Eu acho que a atividade típica de estado, atividade fim, não pode ser delegada, no sentido de que você vai deixar ali completamente, né? Atônito, completamente a mercê mais ou menos a raposa tomando conta do galinheiro, né? De forma bem é... clara. Então, como que a gente vai, por exemplo, terceirizar uma

atividade de fiscalização, quem é que vai, né? Pra rua e fazer medição, quem vai ficar dentro da agência fazendo o controle da qualidade. Então, você pode no limite ter uma empresa que presta serviço pra ANATEL e também presta serviço pra uma grande, né? Autorizada ou concessionária de telecomunicações. E aí, o conflito de interesse, a situação fica muito complicada. Então, esse é um tipo de instrumento que acho que não cabe dentro das nossas atividades que são típicas do estado, né? (Presidente da UnaReg)

4.2.2. CATEGORIAS FINAIS

As quatro categorias finais encontradas são o resultado do agrupamento das 17 categorias iniciais. As categorias finais são as seguintes: atuação da Anatel, autonomia da Anatel, ameaças à autonomia da Anatel e atuação da UnaReg. Essas quatro categorias são tratadas nos próximos itens.

4.2.2.1. ATUAÇÃO DA ANATEL

Subcategorias	Conceito	Categoria final
1 - Conhecimento sobre as agências	Expressa a visão da sociedade sobre a atuação das agências reguladoras, na percepção dos entrevistados	I - Atuação da Anatel
2 - Conhecimento sobre o papel da Anatel	Retrata o conhecimento da sociedade sobre a Anatel, conforme percebido pelos participantes da pesquisa	
3 - Modelo das agências	Demonstra a ideia que os entrevistados têm sobre o modelo de agências reguladoras e sua importância para o país e a relação desse modelo com a autonomia das agências	
4 - Percepção da sociedade sobre a Anatel	Mostra a visão que a sociedade tem sobre o trabalho executado pela Anatel, na percepção dos participantes	

Quadro 2 - Formação da categoria final I – Atuação da Anatel.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A primeira categoria final resulta do agrupamento das seguintes categorias iniciais: conhecimento sobre as agências, conhecimento sobre o papel da Anatel, modelo das agências e percepção da sociedade sobre a Anatel.

Na análise das entrevistas, verifica-se que a percepção dos participantes em relação à visão que a sociedade em geral tem da atuação da Anatel é bem semelhante. A percepção dominante é a de que a população em geral tem uma percepção negativa daquelas entidades.

Essa percepção negativa decorre, em parte, do desconhecimento do papel que as agências devem desempenhar. Muito se associa o trabalho das agências à defesa dos direitos dos consumidores. Embora seja um de seus objetivos, esse não é o único, já que as agências têm que equilibrar os interesses dos consumidores com os das empresas e os do governo, conforme modelo de agências mostrado na Figura 27. Em relação à Anatel, o Entrevistado nº 10 mostrou esse conflito constante na atuação da agência.

Eu acho que a ANATEL, ela tem uma função um tanto quanto ingrata porque ela lida com 3 grandes agentes ou 3 grandes personagens e que tem interesses contraditórios. Boa parte das vezes o interesse é contraditório. De um lado a agência lida com a sociedade. Então, o que a sociedade busca, esperaria da ANATEL? Melhores serviços, qualidade de serviço, maiores quantidades de serviço e menores preços. Numa outra vertente, a ANATEL, ela lida com os agentes econômicos, os agentes econômicos, eles, apesar de eles buscarem o serviço adequado perante o custo que tem possibilidade de arcar, né? Então, eles não fornecem a maior qualidade possível para a sociedade, na visão da sociedade, mas ela fornece a maior qualidade dentro da sua estrutura de custo e o preço que possa remunerar aquele investimento, certo? Tanto essa qualidade fornecida, quanto o investimento feito, o custo colocado aí, ela obviamente não é a melhor possível, a melhor imaginada possível pela sociedade. Então, já temos aí uma... um conflito, né? A sociedade quer o menor preço e o agente econômico não pode colocar o menor preço, qualquer que seja, ele tem que colocar um preço que remunere o seu investimento, o investimento dos seus acionistas. E no terceiro lado, a gente tem o governo e o governo tem outros interesses. Ele tem interesses, por exemplo, de prover serviços em áreas que possam não ser economicamente viáveis, nota que esse é o interesse que se contrapõe ao interesse dos agentes econômicos porque eles não querem investir em áreas não economicamente viáveis, né? Apesar, da sociedade, que é o terceiro agente querer, né? Então, você vê que o governo, aí o governo, ele pode ter, um outro exemplo, ele pode ter uma visão arrecadatória porque necessita de dinheiro pro seu andamento, né? E isso, obviamente, retira dinheiro do setor de telecomunicações pra que seja investido em outros lugares, impostos, taxas. É outro exemplo de interesse contraditório e, se o governo, e nota que isso, inclusive, é contraditório, olhando o setor de telecomunicações, ele é contraditório, inclusive, com a sociedade. Na hora em que o governo taxa mais ou arrecada mais de imposto dos agentes econômicos, os agentes econômicos têm que aumentar o preço para a sociedade e a sociedade não enxerga que o preço que foi aumentado, ele tem uma correlação com o interesse do governo, que é o terceiro componente desse triângulo aí, né? Então, e a ANATEL? A ANATEL tá no meio desses três e ela tem que achar um meio termo, um balanço adequado a cada momento que satisfaça da melhor maneira possível os 3. Então, por definição, a ANATEL nunca será efetivamente bem-vista, totalmente bem-vista por nenhum desses três porque por óbvio, por buscar o meio termo mais saudável na sua visão, um meio termo mais saudável, ele nunca vai satisfazer totalmente nenhum dos 3 grandes agentes, que lidam com a ANATEL. (Entrevistado nº 10)

Conforme afirma o Entrevistado nº 2, a Anatel regula serviços que permeiam toda a sociedade (todo mundo usa os serviços de telecomunicações, não importa sua classe social). Então, ao analisar o trabalho daquela agência, a sociedade tem uma visão consumerista ainda

mais arraigada. Na percepção externada pelo Entrevistado nº 3, que é compartilhada pela maioria dos entrevistados, nota-se uma confusão entre o trabalho da Anatel e dos Procons⁸⁰.

(...) eu acho que a população, a grande maioria da população realmente não entende o trabalho que a agência desenvolve e, por isso, acha que a gente é um PROCON que trabalha mal. (Entrevistado nº 3)

Na percepção dos participantes desta pesquisa, a visão negativa da sociedade em relação ao trabalho da Anatel, aparentemente, deriva do desconhecimento em relação ao verdadeiro papel de uma agência reguladora e do grande número absoluto de reclamações registradas por usuários de serviços de telecomunicações. No ano de 2017, os usuários de telecomunicações foram responsáveis pela maioria das reclamações registradas no Sindec (Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor)⁸¹, representando 28,19% do total de reclamações, ou aproximadamente 645.000 reclamações. (SINDEC, 2018) Nesse mesmo período, a Superintendência de Relações com os Consumidores (SRC) da Anatel recebeu 3.405.607 reclamações de consumidores. (ANATEL, 2018) Como disse o Entrevistado nº 4, esse grande número absoluto de reclamações deve ser relativizado, pois o número de usuários de telecomunicações é muito maior que o de outros setores, como o bancário, por exemplo. Estima-se que, entre a população adulta⁸², o número de “bancarizados” no Brasil seja de, aproximadamente, 42.200.000 pessoas⁸³. Já o número de contratos vigentes entre prestadoras dos principais serviços de telecomunicações (banda larga fixa, TV por assinatura, telefonia fixa e telefonia móvel) é de aproximadamente 327 milhões. Esse número é superior à população estimada do país (cerca de 209 milhões de habitantes). Vale ressaltar que uma pessoa pode ter vários contratos (por exemplo, um de TV por assinatura, um de banda larga, um de telefone fixo e um de celular) e pode registrar reclamações separadas para cada um destes serviços. De qualquer forma, a capilaridade dos serviços de telecomunicações é muito maior que a de outros serviços.

⁸⁰ “Órgão de Proteção e Defesa do Consumidor (Procon) é um órgão auxiliar do Poder Judiciário e funciona para solucionar os conflitos entre o consumidor e a empresa que vende um produto ou presta um serviço.” (POSITIVO, 2015)

⁸¹ O Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor – Sindec é o sistema informatizado que permite o registro das demandas individuais dos consumidores que recorrem aos Procons. Ele consolida registros em bases locais e forma um banco nacional de informações sobre problemas enfrentados pelos consumidores. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2018)

⁸² Considera-se como população adulta, as pessoas com idades entre 20 e 59 anos.

⁸³ Considerou-se que 70% da população adulta tem acesso a serviços financeiros e que a população adulta representa 28,81% da população brasileira. (ÉPOCA NEGÓCIOS, 2018; IBGE, 2018)

Além de fazerem confusão entre o papel da Anatel e dos Procons, os entrevistados também percebem que uma parte da sociedade enxerga a agência como um órgão que só defende os interesses das empresas do setor regulado. Citam-se dois trechos das entrevistas:

Então, assim, muitas... a sociedade em geral vê ou a ANATEL, como um lugar, onde você resolve os seus problemas de consumo, como se fosse um PROCON especialista, né? Ou então, é um lugar, onde que passa, como se fosse um sindicato das operadoras. (Entrevistado nº 7)

Agora, um outro grupo, talvez, mesma proporção ou até maior é que enxergam na agência alguém que olha apenas pro mercado, o mercado diga-se operadoras. Então, ele é aquele cara que fala assim: “A ANATEL só cria regras pra beneficiar as operadoras e tá sempre do lado das operadoras e contra o usuário”. Então, essa percepção, eu entendo que ela não é majoritária, eu entendo que ela é, ela tem essa divisão bem, digamos, bem latente na sociedade, um polo ou um grupo de usuário que enxergam no trabalho da agência, um número significativo, que entende que a agência mais atrapalha do que ajuda. (Entrevistado nº 5)

Essa visão da sociedade de que a Anatel só cria regras para beneficiar as empresas do setor regulado fica mais latente quando a agência toma algumas medidas polêmicas. Por exemplo, nos casos da franquia de dados na banda larga fixa⁸⁴ e da cobrança pelo ponto extra de TV por assinatura⁸⁵.

Na percepção dos participantes da pesquisa, em parte, a sociedade desconhece o papel da Anatel porque a mesma não faz propaganda do trabalho que realiza. Inclusive, o Entrevistado nº 5 acredita que o fato de a agência ter dado maior enfoque às questões consumeristas tem melhorado sua imagem perante a sociedade. Os trechos a seguir ilustram essas afirmações:

⁸⁴ Em 2016, a prestadora Vivo anunciou que começaria a comercializar planos de banda larga fixa com franquia de dados (até aquele momento, todos os planos comercializados não limitavam a quantidade de dados trafegados). Na época, o então presidente da Anatel, João Rezende declarou que a era da internet ilimitada havia chegado ao fim e que os usuários deveriam se acostumar com isso. Imediatamente, iniciou-se uma reação da sociedade, de entidades de defesa dos consumidores e de políticos contra a posição da Anatel. Após muita pressão, a Anatel reviu sua posição e proibiu as prestadoras de limitarem a quantidade de dados trafegados em seus planos. Ressalta-se que essa prática de comercializar planos com franquias de dados é comum nos Estados Unidos e Canadá. Para maiores informações, ver Gazeta do Povo (2016), Tudo Celular, G1 (2016), O Globo e Pontes (2016).

⁸⁵ Em 2009, a Anatel editou a Resolução 528 que, em seu Art. 29, proibiu a cobrança adicional pela programação disponibilizada nos pontos adicionais de TV por assinatura (essa cobrança era uma prática comum no mercado). A partir daquele momento, as prestadoras passaram a cobrar aluguel dos decodificadores instalados nos pontos adicionais. Houve muitos questionamentos e a Anatel editou, em 2010, a Súmula nº 9, onde deixava claro que as prestadoras poderiam cobrar pelo aluguel dos decodificadores, desde que previamente negociado com o assinante. Dependendo do modelo de negócios adotado, a prestadora poderia vender o equipamento ao usuário, oferecê-lo em comodato a título gratuito ou alugá-lo, continuando vedada a cobrança pela simples disponibilização do conteúdo nos pontos adicionais. Essa questão continua sendo motivo de questionamento de órgãos de defesa dos consumidores junto à agência. Ver Martins (2018), Queiroga (2013), Fenaert, 2011; Gauchazh (2010) e Anatel (2009).

Até porque ninguém faz propaganda do trabalho de agência reguladora, você não vê dizendo que a agência fez tal papel, fez isso e fez aquilo. Então, você vê notícias da mídia, no geral. Então, isso é um pouco ruim, né? Na minha visão. (Entrevistado nº 1)

Muitas vezes, digamos essa, talvez, essa percepção tenha melhorado um pouco com o tempo, acho que a partir do momento em que a ANATEL começou a falar ou dar um enfoque maior publicamente na pauta de consumidores, né? Mas, isso é algo mais recente. Então, eu acho que pode ser que tenha melhorado um pouco a percepção, agora eu acho que ainda em grande parte é negativa. (Entrevistado nº 4)

4.2.2.2. AUTONOMIA DA ANATEL

Subcategorias	Conceito	Categoria Final
5 - Autonomia das agências	Trata da percepção dos participantes sobre a importância da autonomia das agências reguladoras e o que eles entendem por autonomia	II - Autonomia da Anatel
6 - Autonomia administrativa	Retrata como os participantes percebem a questão da autonomia administrativa das agências reguladoras em geral e da Anatel em específico	
7 - Autonomia financeira	Mostra a percepção dos participantes sobre a autonomia financeira das agências reguladoras em geral e da Anatel em específico	
8 - Percepção dos servidores sobre a autonomia	Apresenta a percepção dos servidores da Anatel em geral sobre a autonomia da agência, na visão dos participantes	

Quadro 3 – Formação da categoria final II – Autonomia da Anatel.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A segunda categoria final é resultado do agrupamento das seguintes categorias iniciais: autonomia das agências, autonomia administrativa, autonomia financeira e percepção dos servidores sobre a autonomia.

O objetivo da análise dessa categoria é verificar a opinião dos participantes sobre a importância de as agências reguladoras serem autônomas e sobre a real situação da autonomia da Anatel. Há um consenso entre os entrevistados de que as agências devem ser autônomas para poderem executar suas funções de forma adequada e de que, na prática, a Anatel não goza da plenitude da autonomia prevista em sua lei de criação.

No entanto, parece haver certa discordância quanto ao grau de autonomia necessário. Alguns falam em autonomia absoluta ou, até mesmo, independência das agências em relação ao Poder Executivo. Já outros falam em termos de autonomia relativa. Essa posição é defendida

com base no dever que as agências, como órgãos da administração pública, têm de prestar contas à sociedade, ou seja, o dever de *accountability*⁸⁶. A importância da transparência e da *accountability* nas agências é frisada pelo TCU no acórdão nº 240/2015⁸⁷.

Sobre a importância de as agências reguladoras serem autônomas, o Entrevistado nº 6 chama atenção para o risco de captura⁸⁸, que poderia comprometer o equilíbrio do mercado regulado:

Pra você poder regular o mercado de forma eficiente, você tem que ter autonomia porque se você for... se a agência ou se o modelo for um modelo capturado, ele sempre vai pautar pelo modelo econômico, o poder econômico vigente é que vai pautar a atuação da agência. Por outro lado, se for uma captura política, ela vai... a atuação da agência vai ser pautada pela política pública ou pela linha de governo que tiver dominando naquele momento. (Entrevistado nº 6)

A importância da autonomia das agências reguladoras é inerente ao próprio modelo de agência, pelo fato desses órgãos mediarem interesses conflitantes dos diferentes *stakeholders* envolvidos com o mercado regulado. Essa é a opinião do atual presidente da UnaReg Thiago Cardoso Henriques Botelho e do Entrevistado nº 12:

As agências reguladoras pensando na estrutura do estado brasileiro, entraram como, né? Pra fazer essa passagem aí, como instrumento fundamental no estado regulador ao contrário do estado provedor, né? E tem o objetivo um pouco diferente do governo, né? Digamos assim, de plantão, pois teriam objetivos de mais longo prazo, tentando fazer conciliação aí de intermediação de interesse entre o próprio governo, o mercado e os consumidores. (Presidente da UnaReg)

Como as agências, elas foram criadas pra regular setores específicos econômicos no Brasil, a sua atuação de forma independente, perante o governo, o Poder Executivo com imparcialidade em relação as partes interessadas que seria o próprio estado, as empresas envolvidas, o setor regular e a sociedade seria de fundamental importância (...) (Entrevistado nº 12)

Em relação à questão da autonomia da Anatel, o Entrevistado nº 4 fez uma crítica interessante em relação ao posicionamento de alguns servidores, que defendem que a autonomia da agência frente ao poder político constituído, mas acham normal ter um relacionamento mais próximo com as empresas do mercado regulado:

⁸⁶ *Accountability* é a obrigação do servidor público prestar contas, seja aos órgãos de controle, ao parlamento ou à própria sociedade. (CLAD, 2000, Tradução nossa)

⁸⁷ Disponível em <<https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=517715>>.

⁸⁸ Sobre a captura das agências reguladoras, ver Bagatin (2010).

Sempre achei que muitas vezes, digamos, a aceitação, o reconhecimento do diálogo com o mercado, por parte de vários servidores é muitas vezes encarada, como algo muito mais natural do que o diálogo com a administração pública, né? (Entrevistado nº 4)

Ou seja, na opinião do Entrevistado nº 4, os servidores se preocupam muito com a captura da Anatel pelo poder político e se esquecem do risco de captura pelo mercado regulado. O risco de captura das agências é bem debatido por Bagatin (2010)⁸⁹.

4.2.2.3. AMEAÇAS À AUTONOMIA DA ANATEL

Subcategorias	Conceito	Categoria final
9 - Conhecimento técnico	Mostra a importância dos servidores e dirigentes da Anatel terem conhecimento técnico sobre o setor regulado	III - Ameaças à autonomia da Anatel
10 - Interferência política	Existe interferência política na agência? Se sim, de quem e como se dá essa interferência?	
11 - Controle e Contingenciamento orçamentário	Quem controla o orçamento das agências e como isso influencia na autonomia desses entes. Quais as consequências do contingenciamento orçamentário na atuação e na autonomia da Anatel	
12 - Interferência em áreas finalísticas	Existe interferência de outros órgãos no mérito das decisões da agência? Se sim, quais órgãos e como se dá essa interferência?	
13 - Interferência em assuntos administrativos	Existe interferência de outros órgãos em assuntos administrativos e de gestão da agência? Se sim, quais órgãos e como se dá essa interferência?	
14 - Subordinação ao ministério supervisor	Como é a percepção quanto à relação das agências com os ministérios supervisores? Essa relação é de subordinação ou vinculação?	

Quadro 4 - Formação da categoria final III - Ameaças à autonomia da Anatel.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A terceira categoria final é formada pelo agrupamento das seguintes categorias: conhecimento técnico, interferência política, controle e contingenciamento orçamentário, interferência em áreas finalísticas, interferência em assuntos administrativos e subordinação ao ministério supervisor. Objetiva-se, dessa forma, apontar as principais ameaças à autonomia das agências, percebidas pelos entrevistados.

A maioria dos participantes acredita que o processo de escolha dos dirigentes (diretores e conselheiros) representa grande ameaça à autonomia das agências reguladoras. Na percepção

⁸⁹ Em seu trabalho de conclusão de mestrado em direito, a autora analisou o problema da captura das agências reguladoras e como essa captura compromete o trabalho dessas organizações. A autora tratou tanto a captura pelo poder político quanto pelo poder econômico.

deles, na maioria das vezes, os escolhidos não têm nenhum conhecimento técnico sobre o mercado a ser regulado, sendo escolhidos somente por critérios político-partidários.

Hoje, os... infelizmente, o nosso conselho, ele é... são escolhidos por questões de políticas, loteamento de partidos, tais partidos têm tantas vagas e tal e em cada conselho, no conselho da ANATEL e assim, nas diretorias das agências e fica se loteando e não necessariamente olhando pela questão técnica, o conhecimento técnico. (Entrevistado nº 1)

Esse processo de escolha baseado em critérios político-partidários indica outra grande ameaça percebida pelos entrevistados - a interferência política. Por serem escolhidos por determinados políticos, os dirigentes acabam tomando decisões que favorecem esses políticos ou seus grupos de interesses, em detrimento de decisões recomendadas pelas áreas técnicas das agências.

Outra grande ameaça enxergada pelos entrevistados é a forma como o governo controla o orçamento das agências. Os orçamentos das agências reguladoras são vinculados aos dos ministérios supervisores, ou seja, a liberação de recursos e até mesmo a inclusão de suas necessidades no processo de elaboração do orçamento depende da vontade dos ministros responsáveis. No caso específico da Anatel, seu orçamento é vinculado ao MCTIC. Além disso, nos últimos anos, o orçamento da agência sofreu diversos cortes e contingenciamentos. Isso prejudicou as atividades da Anatel e reduziu sua autonomia frente ao governo. Nunes *et al.* (2007) trataram da questão do contingenciamento orçamentário e a autonomia das agências, analisando, especificamente, o caso da Anatel.

(...) o orçamento é... passa pelo crivo do poder executivo via Ministério, a agência de fato não tem autonomia porque não tem autonomia financeira. Se ela é obrigada a estender o pires cada vez que tá com dificuldade, de fato não vai, a agência não vai ter autonomia de fato nunca, a gente tá sempre tendo que se submeter ao executivo. (Entrevistado nº 3)

Por diversos anos, nós tivemos a nossa atividade de fiscalização comprometida por contingenciamento de recurso, né? Então, impactou de forma significativa, a gente não conseguiu executar o que a gente tinha pra executar em termos de fiscalização, que era atividade finalística da agência, uma das, né? (Entrevistado nº 6)

Nesse ponto, mais uma vez, nota-se uma aparente divergência entre a percepção dos entrevistados. Enquanto a maioria deles acredita que o montante total arrecado para o Fistel deveria ser destinado à Anatel para sua manutenção, o entrevistado nº 7 afirma que essa não é uma condição necessária, pois a agência arrecada muito mais do que ela necessita.

Basicamente é essa, eu acho que a ANATEL e as agências em geral recolhem muito mais recursos do que efetivamente usa, não acho que a gente precisaria ter acesso a todos os recursos que a gente arrecada, mas já que se o que a gente arrecada é mais do que a gente precisa, eu acho que a gente devia arrecadar menos. Então, assim, eu entendo que a grande é... o grande risco a autonomia das agências, hoje, é a questão orçamentária que as agências recebem muito menos do que elas arrecadam e menos do que elas precisam. (Entrevistado nº 7)

Alguns entrevistados reclamaram da interferência de outros órgãos da administração pública em assuntos de competência da Anatel. Essas interferências nas áreas finalísticas viriam, principalmente, do Poder Executivo via MCTIC e Casa Civil e do TCU.

Especificamente do Ministério, isso ficou, por exemplo, muito patente na época da... quando teve uma cautelar da agência em face da TIM. Quem, na realidade, naquele momento, articulava com o mercado, dava as entrevistas, dizia o quê que seria feito com relação a cautelar, naquele momento, era o Ministro das Comunicações, sendo que a parte especificamente do SMP⁹⁰, era de competência exclusiva da agência, não pode nem sequer ser delegada. (Entrevistado nº 5)

Mas, a gente enxerga aí um espaço de conflito, onde não deveria ter, com o próprio Tribunal de Contas da União, né? Tem o TCU entrando em assuntos técnicos da ANATEL, entrando em questões de regulação de qualidade, regulações de universalização, que ao nosso ver não são competências daquele órgão, né? O órgão deveria estar restrito ao recurso, a uso do recurso, né? Ou a licitações, a questões mais específicas ao gasto público, não entrando na questão de mérito da regulação do que precisa ser feito ou não, que isso aí entendemos que é autonomia da agência, a agência que é o órgão competente pra decidir, como que é feito ou como que deve ser feita, ou qual a melhor regulação pro estado brasileiro. (Presidente da UnaReg)

Um caso bem recente de interferência do MCTIC em áreas finalísticas da Anatel foi a questão da limitação da franquia da Internet banda larga. Na época, o presidente da Anatel fez um pronunciamento, dizendo que a era da Internet ilimitada havia terminado. Em seguida, o ministro das Comunicações se pronunciou refutando tal informação, além de acrescentar que o governo iria interferir no assunto⁹¹.

O caso mais polêmico envolvendo o TCU foi a declaração dada pelo ministro Bruno Dantas, que afirmou durante uma sessão do Tribunal que aquela corte poderia tomar medidas drásticas contra as agências reguladoras, incluindo o afastamento de diretores⁹². Embora essa

⁹⁰ Serviço Móvel Pessoal, popularmente conhecido como telefonia celular.

⁹¹ <https://www.cbsi.net.br/2016/04/ministro-da-comunicacoes-intervem-e-diz-que-a-internet-fixa-nao-acabou.html>.

⁹² <http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/10/ministro-diz-que-tcu-pode-intervir-em-agencias-e-afastar-diretores.html>.

interferência nunca tenha se concretizado, a simples declaração do ministro causou um mal-estar e gerou protesto por parte dos servidores das agências.

As interferências em assuntos administrativos apontadas pelos participantes da pesquisa se referem, basicamente, a assuntos de gestão de pessoas e têm como principal “vilão” o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG). A principal queixa é que a área de recursos humanos da Anatel é completamente subserviente às determinações do MPDG nos assuntos de gestão de pessoas. E, na opinião da maioria dos entrevistados (na percepção deles, essa é também a opinião da maioria dos servidores da agência), por ter autonomia administrativa garantida por lei, a Anatel não deveria se submeter às determinações do MPDG que não estiverem explicitamente previstas em lei. Aparentemente, essa opinião dos servidores está baseada no fim do chamado Hflex⁹³ em 2011, devido às pressões feitas pelo MPDG⁹⁴ sobre a direção da agência. Essa polêmica entre a Anatel e o MPDG sobre o Hflex foi inclusive levada ao TCU, que decidiu favoravelmente à agência⁹⁵. Essa questão da autonomia da Anatel em função dessa disputa em torno do Hflex foi tratada por Silva (2011).

E, por último, os entrevistados citaram a questão da subordinação ao ministério supervisor, no caso da Anatel é o MCTIC, como ameaça à autonomia das agências reguladoras. Essa subordinação, inclusive, parece ser consequência de outras duas ameaças que são a interferência política e o controle e contingenciamento orçamentário.

(...) a agência tem o velho, a velha submissão ao Ministério e, por conseguinte, ao governo em relação a questão orçamentária. O governo, o orçamento é... passa pelo crivo do poder executivo via Ministério, a agência de fato não tem autonomia porque não tem autonomia financeira. (Entrevistado nº 3)

No dia a dia da ANATEL, a gente pode constatar até mesmo a subordinação e no caso específico do meu exercício na área de administração e finanças uma dependência orçamentária perante o Ministério das Comunicações. Então, a gente até falando um pouco pela gerência lá de orçamento, a gente tem uma relação de dependência mesmo com o orçamento do Ministério das Comunicações e com a disponibilidade que o Ministério oferece para a agência. (Entrevistado nº 8)

⁹³ Ver Nota nº 78.

⁹⁴ Naquela época, era Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

⁹⁵ <http://teletime.com.br/24/06/2010/para-tcu-horario-flexivel-adoptado-na-anatel-e-legitimo/>.

4.2.2.4. ATUAÇÃO DA UNAREG

Subcategorias	Conceito	Categoria final
15 - Atuação da UnaReg	Mostra como tem sido a atuação da UnaReg na visão dos entrevistados	IV - Atuação da UnaReg
16 - Engajamento e mobilização dos servidores	Revela como está o engajamento e a mobilização dos servidores na defesa das prerrogativas e da autonomia da Anatel e dos seus próprios interesses	
17 - Projeto de Lei das agências	Qual é a importância do PL das agências para garantir a autonomia desses entes? Como a UnaReg atua para garantir no âmbito desse PL?	

Quadro 5 - Formação da categoria final IV - Atuação da UnaReg.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A quarta e última categoria final é formada pelo agrupamento das seguintes categorias: atuação da UnaReg, engajamento e mobilização dos servidores e Projeto de Lei das agências. Objetiva-se mostrar a percepção dos entrevistados em relação à atuação da UnaReg em defesa da autonomia das agências e como é a participação dos servidores.

Nesse ponto, cabe lembrar que apenas no roteiro da entrevista ao presidente da UnaReg havia perguntas específicas sobre a atuação da entidade. Apesar disso, o Entrevistado nº 9 elogiou a atuação da UnaReg em defesa da autonomia das agências, especialmente a atuação junto ao Poder Legislativo, no sentido de aumentar essa autonomia.

O presidente da UnaReg também falou sobre a atuação da entidade junto ao Congresso Nacional e outras autoridades em defesa da autonomia das agências. Além disso, ele disse que a entidade tem realizado diversos eventos técnicos, com o objetivo promover o debate sobre o assunto e sensibilizar a sociedade sobre a importância da autonomia das agências.

A UnaReg também se manifesta em veículos de comunicação ou em seu site na Internet contra eventuais ameaças à autonomia das agências. Isso ocorreu no caso do fim do horário flexível da Anatel⁹⁶. Por diversas vezes, a entidade se manifestou contra indicações políticas para as diretorias das agências. Em um caso recente, inclusive, a entidade conseguiu reverter a indicação de um diretor da Anvisa⁹⁷.

Um ponto importante na atuação da UnaReg, que foi colocado pelos entrevistados nº 1 e 11, é a falta de engajamento e mobilização dos servidores. Na visão dos dois entrevistados, até mesmo os servidores que eram participativos estão desmotivados atualmente e, embora

⁹⁶ <http://teletime.com.br/13/01/2010/associacao-divulga-manifesto-em-defesa-do-horario-flexivel-da-anatel/>.

⁹⁷ Ver: <http://www.unareg.org.br/noticias/detalhe/59595e02cb67e6da59bd8df4abec8857> e <http://www.unareg.org.br/noticias/detalhe/22d1e1bf460a4e3a3acd34e44b9a1b13>.

tenham ciência dos problemas que afetam as agências reguladoras, não se engajam em movimentos em defesa da autonomia e das prerrogativas daquelas entidades. Uma das possíveis causas para essa falta de engajamento apontada pelo entrevistado nº 1 é que alguns desses servidores mais participativos passaram a ocupar cargos comissionados e, com isso, deixaram de questionar as decisões da administração com as quais não concordavam antes.

Considerando que a UnaReg é uma associação de participação voluntária, o engajamento de seus associados é essencial para que se alcancem os resultados esperados por todos. Essa importância da adesão dos associados parece estar clara em Tocqueville (2005): “uma associação consiste apenas na adesão pública que certo número de indivíduos dá a determinadas doutrinas e no compromisso que contraem de contribuir de uma certa maneira para fazê-las prevalecer”.

No tocante à atuação da UnaReg no Congresso Nacional, a principal proposição de interesse atualmente é o Projeto de Lei das agências. O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 52/2013 foi proposto pelo Senador Eunício de Oliveira e dispõe sobre a gestão, a organização e o controle das agências reguladoras. O PLS 52 foi aprovado no Senado em dezembro de 2016 e enviado à Câmara dos Deputados, onde se tronou o PL nº 6621.

A UnaReg atuou junto ao Senado durante a discussão do PLS 52, visando aumentar a autonomia das agências reguladoras, por meio da redução de interferências políticas. Nesse sentido, foi apresentada aos senadores uma nota técnica com o posicionamento da entidade sobre o PLS. Após o envio do PL à Câmara, a UnaReg continua atuando em prol da sua aprovação.

Os entrevistados nº 2 e 3 e o Presidente da UnaReg deixaram bem claro a importância da aprovação do PL 6621 para garantir a autonomia das agências. Essa parece ser a opinião de alguns servidores que responderam ao questionário dessa pesquisa, pois, apesar de não citarem o PL especificamente, defenderam que a UnaReg deve atuar no sentido de acabar com as indicações meramente políticas para as agências e com a dependência orçamentária em relação ao ministério supervisor. Esses são os principais pontos defendidos pela UnaReg no âmbito do PL 6621. Transcrevem-se algumas respostas à questão nº 35 do questionário (Em sua opinião, quais ações a ANER/ UnaReg deve tomar em defesa da autonomia da Anatel?):

Exigir autonomia administrativa com a escolha de conselheiros "não-políticos" e impedir a restrição orçamentária. (Questionário nº 6)

Devem atuar, paulatinamente, junto ao Congresso Nacional, MCTIC, órgãos de defesa dos consumidores e demais Agências Reguladoras para, em conjunto, apresentar proposta que busque atingir o nível de independência desejado. Esse modelo de atuação das Agências desejado deve ser formalizado, além de ser claro e de fácil entendimento pela sociedade como um todo. Talvez, sendo possível se obter a consultoria de empresas especializadas (Fundação Dom Cabral, FGV, etc), tal modelo de atuação poderá ser desenvolvido, junto com as contribuições dos servidores públicos e dos entes administrados. (Questionário nº 19)

Exigir o cumprimento da LGT no sentido de permitir autonomia financeira e administrativa para a Anatel por meio dos recursos e taxas recolhidos para este fim (FISTEL). Acompanhar e manifestar-se sobre a indicação de conselheiros, de modo a garantir que estes possuam notório conhecimento técnico na área de atuação da Anatel. (Questionário nº 26)

Se por um lado o PL 6621 é visto como uma oportunidade para garantir a autonomia das agências reguladoras, o PLS 280/2017, de autoria do Senador Antônio Anastasia, é visto como uma ameaça⁹⁸. O referido projeto de lei propõe a delegação da atividade de fiscalização exercida pelo Estado para empresas privadas. Seria a “terceirização” da atividade de fiscalização. Em sua entrevista, o Presidente da UnaReg deixou bem claro que considera o PLS 280 uma ameaça à autonomia das agências reguladoras e um risco para os setores regulados, já que empresas particulares iriam fiscalizar outras empresas, exercendo uma atividade (fiscalização) que, no seu entendimento, é típica do Estado, não devendo jamais ser delegada à iniciativa privada.

⁹⁸ O PLS 280/2017 é visto como uma ameaça à autonomia das agências reguladoras porque, ao propor a terceirização das atividades de fiscalização, que estão entre as atividades finalísticas das agências, abre brechas na legislação para que empresas exerçam as atividades que hoje são exclusivas das agências reguladoras.

5. PROPOSTA DE INTERVENÇÃO, LIMITAÇÕES E PESQUISAS FUTURAS

Conforme informado no capítulo Introdução, no presente trabalho, buscou-se analisar a visão dos servidores da Anatel quanto à atuação da UnaReg na defesa da autonomia das agências reguladoras. Os resultados da pesquisa permitiram conhecer a percepção, ainda que parcial, dos servidores da agência em relação à atuação da entidade.

Como a pesquisa abrangeu apenas os servidores da Anatel, uma de suas limitações é a impossibilidade de generalização de suas conclusões para as outras agências reguladoras, devido às características inerentes a cada agência específica. Além disso, o número limitado de participantes na pesquisa pode, eventualmente, ocasionar o risco de que a percepção de grupos significativos de servidores não tenha sido contemplada.

Espera-se que os resultados apresentados neste estudo possam servir de subsídio para a melhoria da atuação da UnaReg, de forma a atender aos anseios de seus associados. Nesse sentido, no próximo item, são apresentadas sugestões de ações que a entidade pode implementar.

5.1. PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

Em relação à percepção dos servidores de que a atuação da entidade na defesa da autonomia da Anatel não tem sido efetiva, deve ser feita uma reflexão sobre se essa atuação, de fato, não é efetiva ou se está faltando melhor divulgação de suas ações. Caso se chegue à conclusão de que a atuação não tem sido efetiva, a UnaReg deve alterar sua forma de atuação no sentido de torná-la mais eficaz. No caso de divulgação ineficaz das ações, a entidade deve aprimorar seu processo de comunicação, para suprir tal deficiência. Para subsidiar tanto a melhoria da atuação quanto da comunicação, sugere-se a realização de um *benchmarking*⁹⁹ com outras entidades representantes dos servidores públicos federais.

Também, deve-se procurar formas de promover o maior engajamento dos servidores, pois isso irá fortalecer a entidade, seja pelo aumento no número de associados, seja pela maior participação dos atuais associados. Para tanto, propõe-se a eleição de representantes da entidade em cada agência, estes que seriam responsáveis pela comunicação entre os associados de suas

⁹⁹ Processo de comparação de estratégias e práticas, com o objetivo de adotar as melhores práticas desenvolvidas por outras entidades. (SIGNIFICADOS, 2018)

respectivas agências e a diretoria colegiada, além de atuarem na solução de problemas que afetem, exclusivamente, servidores de suas agências. Inclusive, o estatuto da UnaReg já prevê a existência dos representantes, desde sua última alteração ocorrida no mês de abril de 2018, faltando apenas a implementação do processo de escolha e nomeação dos mesmos.

5.2. SUGESTÃO DE PESQUISAS FUTURAS

Em pesquisas futuras, sugere-se que sejam identificadas as principais causas da falta de mobilização e engajamento dos servidores da Anatel e que sejam realizados estudos similares nas outras nove agências reguladoras onde a UnaReg tem associados. Após um período de dois anos de efetiva implantação do sistema de representações locais em cada agência, aconselha-se a realização de uma pesquisa similar a esta, a fim de verificar se a percepção dos servidores foi alterada.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, pretendeu-se analisar a atuação da UnaReg (União Nacional dos Servidores de Carreira das Agências Reguladoras Federais), em defesa da autonomia administrativa e financeira das agências reguladoras, na visão dos servidores daquelas agências.

Tendo em vista a dificuldade de acesso aos servidores de todas as agências reguladoras, delimitou-se o estudo apenas ao âmbito da Anatel. Sendo assim, como objetivo geral, verificou-se a efetividade da atuação da UnaReg em defesa da autonomia da Anatel, sob o ponto de vista desses servidores.

No Capítulo 1 (Introdução), foi delimitado o problema de pesquisa, apresentando-se breve resumo sobre a questão, objetivos geral e específicos, além da motivação para a escolha do tema e importância do mesmo. No Capítulo 2 (Referencial Teórico), realizou-se pesquisa bibliográfica com base em artigos técnicos, dissertações e livros relativos aos seguintes temas: agências reguladoras; origens das agências reguladoras; autonomia das agências reguladoras; agências reguladoras no mundo e no Brasil; atuação das entidades representantes dos servidores no Brasil, com ênfase nas mudanças na organização sindical; e, finalmente, sobre a história da UnaReg e a contextualização de sua atuação. No Capítulo 3 (Procedimentos Metodológicos), explica-se a metodologia utilizada, por meio do detalhamento dos métodos de coleta e análise de dados, com caracterização do público-alvo da pesquisa. No Capítulo 4 (Resultados e discussão), apresentaram-se a análise e a discussão dos resultados obtidos na coleta de dados, após a aplicação dos métodos detalhados no capítulo anterior. No Capítulo 5 (Proposta de intervenção, limitações e pesquisas futuras), foram apresentadas sugestões para que a UnaReg aumentasse sua visibilidade junto aos servidores das agências, otimizando o engajamento dos mesmos nas ações em defesa de seus interesses. Da mesma forma, ainda nesse capítulo, explicitaram-se as limitações do trabalho e sugestões para futuras pesquisas relacionadas ao tema. Por fim, no Capítulo 6 (Considerações finais), as conclusões foram relatadas, no que diz respeito ao alcance dos objetivos da presente pesquisa.

O objetivo geral foi dividido nos seguintes objetivos específicos:

- Analisar como os servidores da Anatel percebem a visão da sociedade sobre o trabalho executado por aquela agência;
- Verificar como os servidores da Anatel entendem a autonomia prevista na lei de criação daquele órgão (Lei nº 9.472/1997) e se, na percepção deles, a agência goza na prática daquela autonomia;

- Identificar as ameaças à autonomia da Anatel, na percepção de seus servidores;
- Verificar qual é a visão da UnaReg sobre a autonomia das agências reguladoras;
- Identificar as principais ações executadas pela UnaReg em defesa da autonomia das agências em geral e, da Anatel em específico;
- Avaliar a percepção dos servidores da Anatel quanto à atuação da UnaReg em defesa da autonomia daquela agência.

Para se alcançar os objetivos específicos e, conseqüentemente, o objetivo geral, foram utilizadas as seguintes técnicas e instrumentos de coleta de dados: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental, questionário e entrevista. A pesquisa bibliográfica foi utilizada para a elaboração do capítulo Referencial Teórico. Já a pesquisa documental serviu para complementar ou corroborar as informações obtidas por meio do questionário e das entrevistas.

O questionário composto de 35 questões, sendo 32 de múltipla escolha de resposta obrigatória e três abertas de resposta opcional, divididas em cinco seções, foi encaminhado a todos os 1.501 servidores da Anatel, sendo respondido por 188 servidores. Após a validação das respostas, restaram 152 questionários válidos. O objetivo do questionário foi verificar se, na percepção deles, a atuação da UnaReg em defesa da autonomia da Anatel tem sido efetiva.

As entrevistas realizadas utilizaram roteiros semiestruturados, sendo elaborados dois modelos diferentes. Um dos roteiros foi utilizado para entrevistar o atual Presidente da UnaReg Thiago Cardoso Henriques Botelho, que também é servidor da Anatel, com o objetivo de entender a visão da entidade sobre a autonomia da Anatel. O outro roteiro foi usado para entrevistar 12 servidores da Anatel divididos em seis perfis diferentes, conforme área e local de lotação, visando identificar a percepção desses servidores sobre a autonomia da Anatel.

Em relação ao primeiro objetivo específico (entender como os servidores da Anatel percebem a visão da sociedade sobre o trabalho executado por aquela agência), verificou-se que, na percepção dos participantes da entrevista, a visão que a sociedade em geral tem da Anatel, apesar de ter melhorado, ainda é negativa. Eles atribuíram essa visão, em parte, ao desconhecimento da sociedade sobre o verdadeiro papel da agência que, muitas vezes, é confundido exclusivamente com a defesa dos direitos dos consumidores, ignorando a responsabilidade que a agência tem de manter o equilíbrio dos interesses existentes no mercado regulado (interesses dos consumidores, das empresas reguladas e do governo). Além disso, sob o ponto de vista avaliado, a Anatel não divulga o trabalho realizado.

Quanto ao segundo objetivo específico (verificar como os servidores da Anatel entendem a autonomia prevista na lei de criação daquele órgão (Lei nº 9.472/1997) e se, na percepção deles, a agência goza na prática daquela autonomia), os participantes foram unânimes quanto à importância da Anatel ser dotada de autonomia administrativa e financeira, conforme estipulado na lei. No entanto, encontram-se divergências de opiniões tanto no grau de autonomia que eles entendem que a agência deve ter, quanto em relação ao grau de autonomia efetiva que a agência tem.

No tocante ao terceiro objetivo específico (identificar as ameaças à autonomia da Anatel, na percepção de seus servidores), nota-se que a principal ameaça que os servidores enxergam é a questão financeira e orçamentária (neste ponto a opinião foi unânime). Todos entendem que o fato da elaboração e execução orçamentária da agência dependerem do ministério supervisor (MCTIC) representam uma séria ameaça à autonomia da Anatel e é, muitas vezes, utilizado para capturar a agência. Uma divergência nesse quesito é que alguns servidores entendem que a Anatel deve ter acesso à totalidade dos recursos disponíveis nos fundos administrados por ela para gastar como bem entender. Já outros acreditam que ela deva ter acesso apenas aos recursos necessários ao cumprimento de suas funções e prestar contas dessa utilização.

Outra ameaça enxergada por alguns servidores é a aparente submissão da Anatel ao MCTIC e ao MPDG em questões afetas à gestão de pessoas. Também foram identificadas opiniões divergentes. Enquanto a maioria acredita que a Anatel, por ter autonomia administrativa, possa adotar técnicas modernas de gestão de pessoas sem pedir permissão ao Poder Executivo, outros pensam que, como órgão da administração pública, a agência deve seguir as regras impostas pelo MPDG.

Em se tratando da submissão da Anatel ao MCTIC, na percepção de alguns servidores, há uma confusão da Anatel e do ministério quanto à subordinação da primeira ao ministério supervisor. O Art. 8º da Lei nº 9.472/1997¹⁰⁰ institui que a Anatel é vinculada exclusivamente ao ministério. No entanto, na prática, os servidores percebem certa subordinação do órgão regulador ao ministério supervisor. Eles creditam essa subordinação, em parte devido à mecânica de controle do processo orçamentário da agência pelo ministério e, também, às indicações políticas para o Conselho Diretor da Anatel.

¹⁰⁰ Art. 8º Fica criada a Agência Nacional de Telecomunicações, entidade integrante da Administração Pública Federal indireta, submetida a regime autárquico especial e vinculada ao Ministério das Comunicações, com a função de órgão regulador das telecomunicações, com sede no Distrito Federal, podendo estabelecer unidades regionais.

As indicações de conselheiros diretores baseadas exclusivamente em critérios políticos, sem verificação de conhecimento técnico no setor de telecomunicações, são consideradas por todos os participantes como uma grave ameaça à autonomia da agência. Na percepção deles, por não terem conhecimento sobre o setor, e por deverem favores aos seus padrinhos políticos, os conselheiros acabam optando por soluções que não são as melhores, seja por desconhecimento, seja para o favorecimento de grupos de interesse ligados aos seus padrinhos.

Por último, a interferência de outros órgãos no mérito de decisões da agência é, também, percebida pelos participantes como uma ameaça à autonomia da Anatel. O principal “vilão” identificado pelos servidores é o TCU, que, na visão deles, muitas vezes, extrapola suas funções constitucionais de fiscalizar a correta utilização dos recursos públicos, ao analisar o mérito administrativo de decisões tomadas pela Anatel e impor alterações nessas decisões.

O alcance do quarto objetivo específico (entender qual é a visão da UnaReg sobre a autonomia das agências reguladoras) foi baseado, exclusivamente, na entrevista do Presidente da UnaReg Thiago Botelho. Com base naquela entrevista, verificou-se que a atual diretoria da UnaReg entende que, para que as agências reguladoras possam cumprir seu papel, estas devem ser dotadas de autonomia administrativa e financeira. Contudo, na prática, elas não gozam dessa autonomia, devido às ingerências políticas e ao controle do orçamento pelo MCTIC. Segundo o Thiago, a diretoria da UnaReg acredita que é função da entidade lutar para que as agências reguladoras sejam autônomas de fato. Essa visão é bem parecida com as dos servidores que participaram da pesquisa.

Quanto ao quinto objetivo específico (identificar as principais ações executadas pela UnaReg em defesa da autonomia das agências em geral e da Anatel em específico), analisando-se as entrevistas e os comunicados emitidos pela UnaReg, foi verificado que a entidade atua junto ao Poder Executivo e, principalmente, junto ao Poder Legislativo, para garantir que as agências reguladoras tenham sua autonomia respeitada. Dessa forma, acredita-se que cessem a ingerência políticas e as indicações para as diretorias das agências baseadas, exclusivamente, em critérios políticos. Além disso, a UnaReg realiza eventos técnicos para divulgar o trabalho executado pelas agências e ressaltar a necessidade de as mesmas serem autônomas de fato.

Em relação ao sexto e último objetivo específico (verificar qual é a percepção dos servidores da Anatel quanto à atuação da UnaReg em defesa da autonomia daquela agência), observou-se que, apesar das evidências da atuação da UnaReg em defesa da autonomia das agências, na percepção dos participantes da entrevista, essa atuação não tem sido satisfatória.

Ainda, constata-se que os servidores da Anatel não se mobilizam nem se engajam em movimentos em defesa da autonomia da agência.

Dentre as sugestões de melhorias apresentadas no presente trabalho, em prol da atuação da UnaReg, destaca-se o emprego de melhores práticas de atuação e de comunicação, adotadas pelas principais entidades representantes de servidores públicos federais. Também, sugere-se a implementação das representações locais em cada agência reguladoras, objetivando uma aproximação do cotidiano dos associados, a fim de atender aos anseios dos mesmos.

BIBLIOGRAFIA

- AGÊNCIA BRASIL. MP que cria Agência Nacional de Mineração é publicada no Diário Oficial. **Agência Brasil**, 2017. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2017-07/mp-que-cria-agencia-nacional-de-mineracao-e-publicada-no-diario-oficial>>. Acesso em: 28 jul 2017.
- ALVES, N. M. M. B. **A independência das autoridades reguladoras**. Instituto Universitário de Lisboa. Lisboa. 2014.
- ANATEL. Estudo Comparativo de Modelos Regulatórios Nacionais. **Anatel**, 2007. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=207307&assuntoPublicacao=null&caminhoRel=null&filtro=1&documentoPath=207307.pdf>>. Acesso em: 29 jul 2017.
- ANATEL. Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013 - Regimento Interno da Anatel. **Anatel**, 2013. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2013/450-resolucao-612#tituloVIIIcapIVsecaoIIIsubsecaoIII>>. Acesso em: 29 jul 2017.
- ANATEL. Anatel recebe meio milhão a menos de reclamações em 2017. **Anatel**, 2018. ISSN <http://www.anatel.gov.br/consumidor/reclamacoes-na-anatel2>. Acesso em: 3 jun 2018.
- ARAGÃO, A. D. S. Agências Reguladoras e Agências Executivas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 228, p. 105-122, abr/ jun 2002. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/46657/44478>>. Acesso em: 25 jul 2017.
- ARAGÃO, A. D. S. Agências Reguladoras e Agências Executivas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 228, p. 105-122, Jun 2002. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/46657/44478>>. Acesso em: 25 jul 2017.
- ARAGÃO, A. D. S. O conceito de serviços públicos no direito constitucional brasileiro. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, 2009. ISSN 1981-1861. Disponível em: <<https://www.pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTM5MA%2C%2C>>. Acesso em: 28 mai 2018.
- ARANHA, M. I. **Manual do Direito Regulatório: Fundamentos de Direito Regulatório**. 4. ed. rev. ampl. ed. Londres: Laccademia Publishing, 2018. ISBN 978-19-850-6104-0.
- BACEN. História do BC. **Banco Central do Brasil**, [201-]. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pre/Historia/HistoriaBC/historia_BC.asp>. Acesso em: 27 jul 2018.
- BACEN. O Conselho Monetário Nacional (CMN). **Banco Central do Brasil**, [201-]. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/pre/composicao/cmn.asp>>. Acesso em: 27 jul 2017.
- BAGATIN, A. C. **O problema da captura das agências reguladoras**. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo. 2010.

BARBOSA, P. G. Vivo. **Blog Mundo Público**, 2015. Disponível em:
<<http://omundopublico.blogspot.com/2015/04/paula-gouvea-barbosa-vivo.html>>. Acesso em: 23 jun 2018.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. 3ª reimpr. da 1ª edição de 2016. ed. São Paulo: Edições 70, 2016. ISBN 978-85-62938-04-7.

BRASIL. Lei nº 5.972, de 11 de julho de 1972. **Planalto**, 1972. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5792.htm>. Acesso em: 25 ago 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. [S.l.]. 1988.

BRASIL. Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999. **Planalto**, 1999. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9782.htm>. Acesso em: 28 jul 2017.

BRASIL. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.310, de 29 de agosto de 2000. **Supremo Tribunal Federal**, 2000. Disponível em:
<<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=186581&tipo=TP&descricao=ADI%2F2310>>. Acesso em: 29 jul 2017.

BRASIL. Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000. **Planalto**, 2000. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9961.htm>. Acesso em: 28 jul 2017.

BRASIL. Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000. **Planalto**, 2000. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9984.htm>. Acesso em: 28 jul 2017.

BRASIL. Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000. **Planalto**, 2000. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9986.htm>. Acesso em: 28 jul 2017.

BRASIL. Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001. **planalto**, 2001. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10233.htm>. Acesso em: 28 jul 2017.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001. **Planalto**, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2228-1.htm>. Acesso em: 28 jul 2017.

BRASIL. Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006. **Planalto**, 2006. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111357.htm>. Acesso em: 29 jul 2017.

BRASIL. Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017. **Planalto**, 2017. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113467.htm>. Acesso em: 25 ago 2018.

BRASIL. Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005. **Planalto**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111182.htm>. Acesso em: 28 jul 2017.

CADE. Histórico do CADE. **Conselho Administrativo de Defesa Econômica**, [201-]. Disponível em: <<http://www.cade.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/historico-do-cade>>. Acesso em: 28 jul 2017.

CANCIAN, R. Estado do bem-estar social: História e crise do welfare state. - Veja mais em <https://educacao.uol.com.br/disciplinas/sociologia/estado-do-bem-estar-social-historia-e-crise-do-welfare-state.htm?cmpid=copiaecola>. **Educação UOL**, 2007. Disponível em: <<https://educacao.uol.com.br/disciplinas/sociologia/estado-do-bem-estar-social-historia-e-crise-do-welfare-state.htm>>. Acesso em: 3 set. 2018.

CARRIEL, F. D. J. **A organização sindical das assistentes sociais no serviço público municipal de Campinas/SP - a luta pela jornada de 30 horas**. Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Campinas. 2012.

CARVALHO FILHO, J. D. S. **Manual de Direito Administrativo**. 28. ed. rev., a,pl. e atual. ed. São Paulo: Atlas, 2015. ISBN 978-85-224-9739-3.

CAVALCANTI, M. J. D. F. **O SINDICALISMO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro. 1993.

CHAPA ANER EFETIVA, CARREIRA FORTE. Programa da Chapa "Aner, 2015.

CINTRA, A. O. As Ordens Executivas nos Estados Unidos. **Consultoria Legislativa**, 2005. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/2224/ordens_executivas_cintra.pdf?squence=1>. Acesso em: 26 mai 2018.

COMITÊ ORGANIZADOR. Exposição de motivos para a criação da Associação Nacional dos Especialistas em Regulação, 2005.

CÔRREA, P. J. M. A NOÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO NO DIREITO. **Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Distrito Federal**, Brasília, v. 38, p. 37-71, 2012. Disponível em: <<http://revista.pg.df.gov.br/index.php/RJPGDF/article/view/19/5>>. Acesso em: 25 ago 2018.

CVM. Sobre a CVM. **Comissão de Valores Mobiliários**, [201-]. Disponível em: <http://www.cvm.gov.br/menu/aceso_informacao/institucional/sobre/cvm.html>. Acesso em: 28 jul 2017.

DI PIETRO, M. S. Z. Limites da Função Reguladora das Agências diante do Princípio da Legalidade. In: _____ **Direito regulatório: temas polêmicos**. 2ª. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 19-50. ISBN 85-89148-51-3.

ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA. Regulatory agency. **Encyclopaedia Britannica**, 1998. Disponível em: <<https://www.britannica.com/topic/regulatory-agency>>. Acesso em: 26 mai 2018.

FABRINI, F.; MATAIS, A. MPF acusa fraude em processo de registro sindical. **Estadão**, 2017. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,mpf-acusa-fraude-em-processo-de-registro-sindical,70001883436>>. Acesso em: 9 ago 2017.

FERC. FERC Timeline. **FERC**, [201-]. Disponível em: <<https://www.ferc.gov/students/ferc/timeline.asp#1920>>. Acesso em: 26 mai 2018.

FGV. Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica. **FGV CPDOC**, [201-]. Disponível em: <Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica>. Acesso em: 28 jul 2017.

FGV. Conselho Nacional do Petróleo. **CPDOC FGV**, [201-]. Disponível em:<. Acesso em: 28 jul 2017.

FIELD, A. **Descobrimo a estatística usando o SPSS**. Tradução de Lorí Vialli. 2. ed. ed. [S.l.]: [s.n.], 2009. ISBN 978-85-363-2018-2.

GOBETZ, R. Communications Act of 1934. **Encyclopaedia Britannica**, 2018. Disponível em: <<https://www.britannica.com/topic/Communications-Act-of-1934>>. Acesso em: 26 mai 2018.

GOMES, E. G. M. As agências reguladoras independentes e o Tribunal de Contas da União: conflito de jurisdições? **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, p. 615-30, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n4/31598.pdf>>. Acesso em: 25 ago 2018.

GROTTI, D. A. M. As agências reguladoras. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, v. 6, 2006. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/>>. Acesso em: 27 jul 2017.

JUSTEN FILHO, M. **O Direito das Agências Reguladoras Independentes**. São Paulo: Dialética, 2002.

MARQUES NETO, F. A. Agências Reguladoras: Instrumentos do Fortalecimento do Estado. **ABAR**, 2003. Disponível em: <<http://abar.org.br/wp-content/uploads/2011/07/agencias-reguladoras.pdf>>. Acesso em: 3 ago 2017.

MATOS, F. L.; COSTA, I. S.; XAVIER, Y. M. D. A. **Regulação e agências reguladoras nos Estados Unidos da América e suas influências para a indústria do petróleo no Brasil**. 3º Congresso Brasileiro de P&D em Petróleo e Gás. Salvador: Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás. Outubro 2005.

MAUAD, J. L. A Teoria da Escolha Pública e o momento atual do Brasil. **Instituto Liberal**, 2016. Disponível em: <<https://www.institutoliberal.org.br/blog/teoria-da-escolha-publica-e-o-momento-atual-do-brasil/>>. Acesso em: 31 Mai 2018.

MIGUEL, R. P. Aa agências reguladoras e seu controle pelo ribunal de Contas. **Revista Virtual da AGU**, julho 2004. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/703305>>. Acesso em: 3 ago 2018.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Senacon lança portal de consulta às informações dos Procons. **Ministério da Justiça**, 2018. Disponível em: <Senacon lança portal de consulta às informações dos Procons.>. Acesso em: 4 jun 2018.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Banco Mundial. **Itamaraty**, 2014. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/120-banco-mundial>>. Acesso em: 25 ago 2018.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Fundo Monetário Internacional, 2014. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/119-fundo-monetario-internacional>>. Acesso em: 25 ago 2018.

MORAIS, C. B. D. As autoridades administrativas independentes na ordem jurídica portuguesa. **Revista da Ordem dos Advogados de Portugal**, Lisboa, v. 1, p. 101-154, Jan 2001. Disponível em: <<https://portal.oa.pt/upl/>>. Acesso em: 27 jul 2017.

MOTTA, P. R. F. **Agências Reguladoras**. 1ª. ed. Barueri: Manole, 2003. ISBN 85-204-1643-8.

NOGUEIRA, A. J. F. M. **A liberdade desfigurada: a trajetória do sindicalismo no serviço público brasileiro**. 2. ed. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2005. ISBN 85-87394-74-6.

OLIVEIRA, R. C. R. O Modelo Norte-Americano de Agências Reguladoras e sua Recepção pelo Direito Brasileiro. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, 12, 2009. 157-176. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista47/Revista47_157.pdf>. Acesso em: 26 Mai 2018.

ORTIZ, G. A. Logros y fracasos de la regulación. **Themis Revista de Derecho**, v. 52, p. 43-53, 2006. Disponível em: <http://revistas.pucp.edu.pe/imagenes/themis/themis_052.html>. Acesso em: 17 jul 2017.

PAULA, A. P. P. D. **Por uma Nova Gestão Pública: Limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. ISBN 978-85-225-0528-4.

PAULO, V.; ALEXANDRINO, M. **Resumo de direito administrativo descomplicado**. 2. ed. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. ISBN 978-85-309-0741-9.

PENA, R. A. Consenso de Washington, [201-]. Disponível em: <<https://brasilecola.uol.com.br/geografia/consenso-washington.htm>>. Acesso em: 25 ago 2018.

PEREIRA, L. C. B. A administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado. **Texto para discussão**, Brasília, v. 9, 1996. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/817/1/9texto.pdf>>.

POSITIVO. O que é e como funciona o PROCON? **Mundo Positivo**, 2015. Disponível em: <http://www.mundopositivo.com.br/noticias/20362977-o_que_%C3%A9_e_como_funciona_o_procon.html#>. Acesso em: 3 jun 2018.

REIS, T. Você Sabe O Que É Uma Holding E Quais Suas Principais Características? **Suno Research**, 2018. Disponível em: <<https://www.sunoresearch.com.br/artigos/holding>>. Acesso em: 4 set. 2018.

RENÉE, P. TCU toma lugar das agências reguladoras. **O Estado de São Paulo**, abril 2016. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,tcu-toma-lugar-das-agencias-reguladoras,10000027856>>. Acesso em: 03 ago 2018.

ROCHA, A. C. Accountability na Administração Pública: a Atuação dos Tribunais de Contas. **XXXIII Encontro da ANPAD**, São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS716.pdf>>. Acesso em: 26 mai 2018.

RUEDIGER, M. A.; LEITÃO, M. S. L. A efetividade e independência das agências reguladoras: uma análise crítica da Anatel pelo prisma de suas competências. **Organizações**

& Sociedade, v. 11, 2004. ISSN 1984-9230. Disponível em:
<<https://portalseer.ufba.br/index.php/revistaoes/article/view/10699/7652>>. Acesso em: 30 jul 2017.

SANTIAGO, E. Common Law. **Info Escola**, [20--]. Disponível em:
<<https://www.infoescola.com/direito/common-law/>>.

SANTIAGO, E. Agências Reguladoras, 2018. Disponível em:
<https://www.infoescola.com/administracao/_agencias-reguladoras/>. Acesso em: jun 2018.

SCHEOPNER, C. Administrative Procedure Act. **Encyclopædia Britannica**, 01 Dez 2017. Disponível em: <<https://www.britannica.com/topic/Administrative-Procedures-Act>>. Acesso em: 26 Mai 2018.

SENADO FEDERAL. Endividada e quase extinta, Telebrás é reativada para implantar o PNBL. **Senado**, 2011. Disponível em:
<<https://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/banda-larga/telebras.aspx>>. Acesso em: 25 ago 2018.

SIGNIFICADOS. Significado de Stakeholder. **Significados**, 2017. Disponível em:
<<https://www.significados.com.br/stakeholder/>>. Acesso em: 2 set. 2018.

SIGNIFICADOS. Significado de Benchmarking. **Significados**, 2018. Disponível em:
<<https://www.significados.com.br/benchmarking/>>. Acesso em: 1 set. 2018.

SILVA, F. T. D. Agências Reguladoras: Análise do modelo adotado pelo Brasil, 2006. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/ag%C3%A4ncias-reguladoras-an%C3%A1lise-do-modelo-adotado-pelo-brasil>>.

SINDEC. Atendimentos. **Sindec**, 2018. Disponível em:
<http://sindecnacional.mj.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3Asindec2016%3ASINDEC_Atendimento.wcdf/generatedContent>. Acesso em: 3 jun 2018.

SMITH, A. **A Riqueza da Nações**: Investigação sobre sua natureza e suas causas. Tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural, 1996. ISBN 85-351-0827-0.

SMULLEN, A. Autonomia, liberdade e independência: a evolução de uma família de conceitos e seu advento à arena da administração pública. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 37, p. 551-568, 2003. Disponível em:
<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/download/6730/5312>>. Acesso em: 31 mai 2018.

SOUSA, R. G. New Deal. **Mundo Educação**, [201-]. Disponível em:
<<https://mundoeducacao.bol.uol.com.br/historia-america/new-deal.htm>>. Acesso em: 26 mai 2018.

SOUTO, M. J. V. Função Regulatória. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, v. 13, Fev 2008. Disponível em:
<<https://direitopoliticaeconomica.files.wordpress.com/2012/03/a-func3a7c3a3o-regulac3b3ria.pdf>>.

SUNFELD, C. A. Introdução às agências reguladoras. In: SUNFELD, C. A. **Direito Administrativo Econômico**. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 17-38.

TCU. **Ata de nº 35, de 24 de agosto de 2011**. Tribunal de Contas da União. Brasília. 2011.

TELEBRÁS. A Telebrás. **Telebrás**, [201-]. Disponível em: <http://www.telebras.com.br/a_telebras.php>. Acesso em: 25 ago 2018.

TOCQUEVILLE, A. D. **A Democracia na América**: Leis e Costumes. Tradução de Eduardo Brandão. 2^a. ed. São Paulo: Martins Fontes, v. I, 2005. 220 p. ISBN 85-336-2170-1.

U.S. GAO. About GAO. **Government Accountability Office**, [201-]. Disponível em: <<https://www.gao.gov/about/index.html>>. Acesso em: 26 mai 2018.

UNIÃO EUROPÉIA. Green Paper. **União Européia**, [2015]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/green_paper.html>. Acesso em: 26 mai 2018.

APÊNDICES

Apêndice 1 – Questionário

ANÁLISE DA ATUAÇÃO DA UNAREG EM DEFESA DA AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NA VISÃO DOS SERVIDORES DA ANATEL

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA

CAMPUS RIO PARANAÍBA

38.810-000 – RIO PARANAÍBA – MINAS GERAIS - BRASIL

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)

O Sr.(a) está sendo convidado(a) como voluntário(a) a participar da pesquisa ANÁLISE DA ATUAÇÃO DA UNAREG EM DEFESA DA AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NA VISÃO DOS SERVIDORES DA ANATEL. Nesta pesquisa pretendemos identificar, na percepção de seus servidores, se a Anatel tem de fato autonomia administrativa e financeira e se a UnaReg/ Aner tem uma atuação efetiva na defesa dessa autonomia. O motivo que nos leva a estudar este tema é contribuir para melhorar a atuação da UnaReg/ Aner na defesa da autonomia da Anatel, buscando minimizar a interferência de órgãos externos em assuntos de competência da Agência.

Para esta pesquisa adotaremos os seguintes procedimentos de coleta de dados: análise de documentos, questionário e entrevista. O questionário será composto de perguntas de múltipla escolha.

Os riscos envolvidos na pesquisa consistem em se você se sentir constrangido (a) em algum momento ou com alguma pergunta feita. No entanto, como não haverá a identificação dos participantes, esse risco será minimizado.

Para participar deste estudo, o Sr.(a) não terá nenhum custo, nem receberá qualquer vantagem financeira. A fim de se evitar qualquer retaliação decorrente da sua participação, reiteramos que você não será identificado.

Os dados e instrumentos utilizados na pesquisa ficarão arquivados com o pesquisador responsável por um período de 5 (cinco) anos após o término da pesquisa, e depois desse tempo serão destruídos. As informações colhidas por meio desse questionário serão utilizadas somente para fins acadêmicos e científicos.

Eu fui informado(a) dos objetivos da pesquisa ANÁLISE DA ATUAÇÃO DA UNAREG EM DEFESA DA AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NA VISÃO DOS SERVIDORES DA ANATEL de maneira clara e detalhada, e esclareci minhas dúvidas. Sei que a qualquer momento poderei solicitar novas informações e modificar minha decisão de participar se assim o desejar.

Declaro que concordo em participar. Li este termo de consentimento livre e esclarecido e me foi dada a oportunidade de esclarecer minhas dúvidas.

Nome do Pesquisador: Elson José da Silva
Endereço: Rodovia LMG 818, km 06 - Florestal/MG – CEP: 35690-000
Telefone: (31) 2101-6112
Email: elson.jose.silva@gmail.com

Nome do professor orientador: João Alfredo Costa de Campos Melo Júnior
Endereço: Rodovia MG 230, km 7 - Rio Paranaíba/ MG CEP: 38810-000 - Caixa Postal 22
Telefone: (34) 3855-9348
E-mail: joao.melojuniorufv@gmail.com

Em caso de discordância ou irregularidades sob o aspecto ético desta pesquisa, você poderá consultar:

CEP/UFV – Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos
Universidade Federal de Viçosa
Edifício Arthur Bernardes, piso inferior
Av. PH Rolfs, s/n – Campus Universitário
Cep: 36570-900 Viçosa/MG
Telefone: (31)3899-2492
Email: cep@ufv.br
www.cep.ufv.br

*Obrigatório

1. Declaro que li e entendi o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido Exibido acima e concordo com seus termos *

Marcar apenas uma oval.

Concordo

Não Concordo *Pare de preencher este formulário.*

Perfil do participante

Nesta seção, são solicitadas algumas informações sobre o perfil do participante da pesquisa. No entanto, conforme já explicitado no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido da seção anterior, em nenhum momento o participante será identificado.

2. Você trabalha na Anatel? *

Marcar apenas uma oval.

- Sim
 Não

3. Qual é o seu vínculo com a Anatel ou qual é o seu cargo? *

Marcar apenas uma oval.

- Analista administrativo
 Especialista em regulação
 Técnico administrativo
 Técnico em regulação
 Quadro específico
 Outros (cedidos, Telebrás, nomeados)

4. Ocupa cargo ou função comissionada? *

Marcar apenas uma oval.

- CCT, CAS
 CGE, CD, CA
 Nenhum

5. Há quanto tempo trabalha na Anatel? *

Marcar apenas uma oval.

- Até 2 anos
 2 a 5 anos
 5 a 10 anos
 Mais de 10 anos

6. Qual é o seu local de trabalho? *

Marcar apenas uma oval.

- Sede
 Unidade regional (Gerência Regional, Unidade Operacional)

7. Em qual processo você trabalha? *

Marcar apenas uma oval.

- Administração e finanças
 Competição
 Controle de obrigações
 Fiscalização
 Gestão interna da informação
 Outorga e recursos escassos
 Planejamento e regulamentação
 Outros (SUE, CD, GPR, AUD, CRG, AIN, ARI, APC, PFE, OUV)

8. Qual é o seu grau de escolaridade? *

Marcar apenas uma oval.

- Ensino fundamental
 Nível médio
 Nível superior
 Especialização
 Mestrado
 Doutorado

9. Você conhece ou já ouviu falar da ANER/ UnaReg? *

Marcar apenas uma oval.

- Sim
 Não

10. **Você é ou já foi afiliado à ANER/UnaReg? ***

Marcar apenas uma oval.

- Sim
 Não

Autonomia administrativa e financeira das agências reguladoras

Esta seção visa averiguar a opinião do participante sobre a autonomia das agências reguladoras em geral. Em cada questão temos uma afirmativa. O participante deve selecionar um número de 1 a 5, para expressar seu grau de concordância com a afirmativa. A escala de concordância é a seguinte: 1 - Discordo totalmente, 2 - Discordo parcialmente, 3 - Não concordo, nem discordo, 4 - Concordo parcialmente e 5 - Concordo plenamente.

11. **Para cumprirem suas funções institucionais é essencial que as agências reguladoras gozem de ampla autonomia administrativa e financeira ***

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Discordo Totalmente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Concordo plenamente

12. **A existência de agências reguladoras autônomas aumenta a confiança de investidores estrangeiros na economia do país.**

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Discordo totalmente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Concordo plenamente

13. **Agências reguladoras autônomas devem ter a capacidade de editar normas, fiscalizar sua aplicação e resolver litígios no que se refere ao mercado regulado. ***

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Discordo totalmente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Concordo plenamente

14. **A imposição de limites orçamentários pelo Poder Executivo, quando da elaboração do orçamento anual das agências, enfraquece a autonomia financeira das mesmas. ***

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Discordo totalmente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Concordo plenamente

15. **As agências reguladoras foram criadas para atender apenas aos interesses dos empresários.**

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Discordo totalmente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Concordo plenamente

16. **Os constantes contingenciamentos orçamentários impostos pelo Poder Executivo às agências reguladoras desrespeita a autonomia outorgada pela legislação a esses entes ***

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Discordo totalmente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Concordo plenamente

17. **A imposição de contingenciamentos orçamentários às agências reguladoras dificulta o cumprimento das funções institucionais por parte destas. ***

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Discordo totalmente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Concordo plenamente

18. **O questionamento do mérito das decisões das agências reguladoras por outros órgãos da administração desprezta a autonomia das agências. ***

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Discordo totalmente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Concordo plenamente

19. **Por terem sua autonomia administrativa garantida por lei, as agências reguladoras não necessitam de autorização ministerial para implementar programa de gestão, dispensando seus servidores do controle de assiduidade, nos termos do Art. 6º, § 6º do Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995. ***

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Discordo totalmente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Concordo plenamente

20. **As tentativas de aparelhamento político das agências reguladoras, com o objetivo de atender a interesses particulares, constituem uma ameaça à autonomia das agências. ***

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Discordo totalmente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Concordo plenamente

Autonomia administrativa e financeira da Anatel

Esta seção visa averiguar a opinião do participante sobre a autonomia da Anatel. A maioria das questões é semelhante às da Seção anterior, onde em cada questão temos uma afirmativa. O participante deve selecionar um número de 1 a 5, para expressar seu grau de concordância com a afirmativa. A escala de concordância é a seguinte: 1 - Discordo totalmente, 2 - Discordo parcialmente, 3 - Não concordo, nem discordo, 4 - Concordo parcialmente e 5 - Concordo plenamente. Temos também uma questão aberta, cuja resposta é opcional.

21. **Nos últimos 9 anos (2009 a 2017), o Poder Executivo definiu, antecipadamente, valores limites a serem considerados pela Anatel na elaboração do seu orçamento anual. ***

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Discordo totalmente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Concordo plenamente

22. **Nos últimos 9 anos (2009 a 2017), o Poder Executivo contingenciou recursos do orçamento da Anatel. ***

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Discordo totalmente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Concordo plenamente

23. **Nos últimos 9 anos (2009 a 2017), houve tentativas de interferência de outros órgãos da administração (Poder Executivo, órgãos de controle, etc.) em assuntos administrativos da Anatel. ***

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Discordo totalmente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Concordo plenamente

24. **De acordo com a Lei Geral das Telecomunicações (Lei nº 9.472/1997), a Anatel é subordinada administrativamente e financeiramente ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC).**

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Discordo totalmente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Concordo plenamente

25. **Nos últimos 9 anos (2009 a 2017), houve tentativas de interferência de outros órgãos da administração (Poder Executivo, órgãos de controle, etc.) no mérito de decisões regulatórias de competência da Anatel. ***

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Discordo totalmente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Concordo plenamente

26. **Nos últimos 9 anos (2009 a 2017), a execução de suas atividades laborais foi prejudicada em decorrência de contingenciamentos no orçamento da Anatel. ***

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Discordo totalmente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Concordo plenamente

27. **A Anatel sempre teve autonomia para definir seu orçamento, sem nenhuma interferência de órgãos da administração direta.**

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Discordo totalmente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Concordo plenamente

28. **Nos últimos 9 anos (2009 a 2017), houve tentativas de aparelhamento político da Anatel, com o objetivo de atender a interesses particulares. ***

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Discordo totalmente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Concordo plenamente

29. **Nos últimos 9 anos (2009 a 2017), a Anatel não tem gozado, na prática, da autonomia administrativa e financeira prevista na LGT (Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997). ***

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Discordo totalmente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Concordo plenamente

30. **Caso queira, aponte casos ocorridos nos últimos 9 anos (2009 a 2017) em que, na sua opinião, a autonomia da Anatel foi desrespeitada. Caso responda a essa questão, favor incluir todos os detalhes sobre os casos citados. Podem ser incluídos links para notícias, artigos, etc.**

A atuação da Aner/ UnaReg na defesa da autonomia da Anatel

Esta seção visa averiguar a opinião do participante sobre a atuação da Aner UnaReg em defesa da autonomia da Anatel. A maioria das questões é semelhante às da Seção anterior, onde em cada questão temos uma afirmativa. O participante deve selecionar um número de 1 a 5, para expressar seu grau de concordância com a afirmativa. A escala de concordância é a seguinte: 1 - Discordo totalmente, 2 - Discordo parcialmente, 3 - Não concordo, nem discordo, 4 - Concordo parcialmente e 5 - Concordo plenamente. Temos também duas questões abertas, cuja resposta é opcional.

31. **As entidades representantes dos servidores das agências reguladoras devem defender a autonomia das agências. ***

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Discordo totalmente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Concordo plenamente

32. **Nos últimos 9 anos (2009 a 2017), a Aner/ Unareg tem atuado ativamente na defesa da autonomia da Anatel. ***

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Discordo totalmente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Concordo plenamente

33. Caso queira, aponte casos ocorridos nos últimos 9 anos (2009 a 2017) em que, na sua opinião, a Aner/ UnaReg atuou em defesa da autonomia da Anatel. Caso responda a essa questão, favor incluir todas os detalhes sobre os casos citados. Podem ser incluídos links para notícias, artigos, etc.

34. Nos últimos 9 anos (2009 a 2017), a atuação da Aner/ Unareg na defesa da autonomia da Anatel tem sido satisfatória.*

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Discordo totalmente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Concordo plenamente

35. Em sua opinião, quais ações a Aner/ UnaReg deve tomar na defesa da autonomia da Anatel?

Apêndice 2 – Roteiro de entrevistas com os servidores

Roteiro semiestruturado de entrevista Servidores

1. Há quanto tempo você trabalha na Anatel?
2. Fale sobre sua experiência na Agência.
3. Em sua percepção, como a sociedade enxerga o trabalho executado pela Anatel?
4. Em sua opinião, é importante que as agências reguladoras sejam autônomas de fato?
5. Em sua opinião, a Anatel goza na prática da autonomia prevista em lei?
6. Atualmente, quais as principais ameaças que você enxerga a autonomia das agências reguladoras em geral e da Anatel em específico?
7. Os constantes contingenciamentos orçamentários impostos à Anatel pelo Poder Executivo, em algum momento, prejudicaram o desempenho de suas funções na agência? Caso positivo, você poderia citar atividades ou projetos que foram prejudicadas.
8. Nos últimos 9 anos, você percebeu alguma interferência indevida de outros órgãos da administração pública em assuntos de competência da Anatel que você considere como desrespeito à autonomia da agência. Caso positivo, você gostaria de citar algum exemplo.
9. Em sua percepção, como os servidores da Anatel enxergam essa questão da autonomia da agência? Na visão deles, a Anatel é autônoma de fato?
10. Você gostaria de acrescentar algum comentário sobre o tema que não tenha sido abordado?

Apêndice 3 – Roteiro de entrevistas com o Presidente da UnaReg

Roteiro semiestruturado de entrevista Presidente da UnaReg

1. Há quanto tempo você trabalha na Anatel?
2. Fale sobre sua experiência na Agência. Em quais áreas trabalhou? Quais cargos/ funções comissionadas já exerceu?
3. Na sua opinião, é importante que as agências reguladoras sejam autônomas de fato?
4. Em sua opinião, a Anatel goza na prática da autonomia prevista em lei?
5. Atualmente, quais as principais ameaças que você enxerga a autonomia das agências reguladoras em geral e da Anatel em específico?
6. Os constantes contingenciamentos orçamentários impostos à Anatel pelo Poder Executivo, em algum momento, prejudicaram o desempenho de suas funções na agência? Caso positivo, você poderia citar atividades ou projetos que foram prejudicadas.
7. Nos últimos 9 anos, você percebeu alguma interferência indevida de outros órgãos da administração pública em assuntos de competência da Anatel que você considere como desrespeito à autonomia da agência.
8. Em sua percepção, como os servidores da Anatel enxergam essa questão da autonomia da agência? Na visão deles, a Anatel é autônoma de fato?
9. Como tem sido a atuação da atual gestão da UnaReg em defesa da autonomia das agências reguladoras em geral e da Anatel em específico.
10. Qual é a sua expectativa em relação à Projeto de Lei nº 6621/2016 (Lei geral das agências)? Você acredita que, caso o PL seja aprovado, as agências terão mais autonomia? Quais os pontos do PL precisam ser melhorados?
11. Sobre o PLS nº 280/2017, de autoria do Senador Antônio Anastasia, que propõe a delegação da atividade de fiscalização para a iniciativa privada, você o enxerga como uma ameaça à autonomia das agências reguladoras?
12. Você gostaria de acrescentar algum comentário sobre o tema que não tenha sido abordado?