

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE TECNOLOGIA
DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA ELÉTRICA**

**ANÁLISE DA GOVERNANÇA REGULATÓRIA DO SETOR DE
TELECOMUNICAÇÕES BRASILEIRO: UMA VISÃO SOBRE A
QUALIDADE DO PROCESSO DE REGULAMENTAÇÃO
UTILIZANDO UMA ABORDAGEM SISTÊMICA**

RODRIGO SANTANA DOS SANTOS

ORIENTADOR:

LUIS FERNANDO RAMOS MOLINARO

CO-ORIENTADORA

DANIELA FAVARO GARROSSINI

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM ENGENHARIA ELÉTRICA

PUBLICAÇÃO:

BRASÍLIA/DF, ABRIL DE 2012

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE TECNOLOGIA
DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA ELÉTRICA**

**ANÁLISE DA GOVERNANÇA REGULATÓRIA DO SETOR DE
TELECOMUNICAÇÕES BRASILEIRO: UMA VISÃO SOBRE A
QUALIDADE DO PROCESSO DE REGULAMENTAÇÃO
UTILIZANDO UMA ABORDAGEM SISTÊMICA**

RODRIGO SANTANA DOS SANTOS

**DISSERTAÇÃO SUBMETIDA AO DEPARTAMENTO DE
ENGENHARIA ELÉTRICA DA FACULDADE DE TECNOLOGIA DA
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA COMO PARTE DOS REQUISITOS
NECESSÁRIOS PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM
ENGENHARIA ELÉTRICA.**

APROVADO POR:

**Prof. *Luis Fernando Ramos Molinaro*, DSc (ENE-UnB)
(Orientador)**

**Prof. *Anníbal Affonso Neto*, DSc(EP-UnB)
(Examinador)**

**Prof. *Márcio Nunes Iório Aranha*, DSc (FD-Unb)
(Examinador Externo)**

BRASÍLIA/DF, ABRIL DE 2012

FICHA CATALOGRÁFICA

Santos, Rodrigo Santana dos

Análise da Governança Regulatória do Setor de Telecomunicações Brasileiro: Uma Visão sobre a Qualidade do Processo de Regulamentação Utilizando uma Abordagem Sistêmica [Distrito Federal] 2012.

xv, 127p., 210mm x 297 mm (ENE/FT/UnB, Mestre, Engenharia Elétrica, 2012).
Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília. Faculdade de Tecnologia.
Departamento de Engenharia Elétrica.

1. Governança Regulatória

2. Heurística Sistêmica Crítica

3. Tecnologia da Informação

4. Regulamentação

I. ENE/FT/UnB

II. Título (série)

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

SANTOS, R. S. (2012). Análise da Governança Regulatória do Setor de Telecomunicações Brasileiro: Uma Visão sobre a Qualidade do Processo de Regulamentação Utilizando uma Abordagem Sistêmica. Dissertação de Mestrado em Engenharia Elétrica, Publicação PPGENE.DM-472/12, Departamento de Engenharia Elétrica, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 127p.

CESSÃO DE DIREITOS

AUTOR: Rodrigo Santana dos Santos.

TÍTULO: Análise da Governança Regulatória do Setor de Telecomunicações Brasileiro: Uma Visão Sobre a Qualidade do Processo de Regulamentação Utilizando uma Abordagem Sistêmica.

GRAU: Mestre

ANO: 2012

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta dissertação de mestrado e para emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte dessa dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem autorização por escrito do autor.

Rodrigo Santana dos Santos

SEPS 712/912, Bloco B, apt. 408, Asa Sul

70390-125 Brasília / DF - Brasil

rodrigoss10@gmail.com

Dedico este trabalho aos meus pais Waldor e Therezinha pelo apoio, pelo amor e pela dedicação. Sem vocês nada disso seria possível. Amo vocês.

AGRADECIMENTOS

A Deus por me proporcionar uma vida com tantas conquistas e alegria.

Ao meu orientador Molinaro pela valiosa orientação prestada, pela confiança em mim depositada e pela oportunidade de desenvolver este trabalho.

À minha co-orientadora Daniela pelas orientações fundamentais, sempre dispensando a atenção necessária, pelo apoio incansável, pela paciência, pelo auxílio imensurável na construção deste trabalho e pela amizade.

À minha família, principalmente, aos meus queridos irmãos Ronaldo, Ricardo, Rogério e Ronan pela força e palavras confortantes nos momentos difíceis.

À minha afilhada Ana Sofia pela alegria proporcionada.

À Lillian pelo incentivo do início e apoio incondicional.

Aos queridos amigos, Renata, Elisângela, Suzana, Andrei, Tati, Valente, Charles, Humberto, Thiago, Bárbara, Herculano e Luis Cláudio pelo companheirismo.

Aos meus queridos amigos de Goiânia, Ernesto, Cristiano e Lucimara pelo apoio.

Aos amigos Regina Cunha, Dirceu Baraviera e Fábio Mandarinno pelo apoio e paciência.

A todos os colegas da Gerência-Geral de Serviços Privados de Telecomunicações da Anatel pelo apoio.

Aos colegas Carol Kalume, Adriana, Karoll Hausller, Guilherme, Eliane, Paulo e Tomás pelo companheirismo.

Aos servidores da secretaria do Departamento de Engenharia Elétrica, em especial à Karla, pela presteza e paciência no atendimento.

RESUMO

ANÁLISE DA GOVERNANÇA REGULATÓRIA DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES BRASILEIRO: UMA VISÃO SOBRE A QUALIDADE DO PROCESSO DE REGULAMENTAÇÃO UTILIZANDO UMA ABORDAGEM SISTÊMICA

Autor: Rodrigo Santana dos Santos

Orientador: Luis Fernando Ramos Molinaro

Co-orientadora: Daniela Favaro Garrossini

Programa de Pós-graduação em Engenharia Elétrica

Brasília, abril de 2012

Um problema enfrentado na regulação de setores de infraestrutura é a capacidade de estabelecer mecanismos para atrair investimento da iniciativa privada na prestação do serviço público, tendo como plano de fundo a troca legítima de governos com diferentes ideologias caracterizadas por um regime democrático. A governança regulatória oferece mecanismos capazes de coibir ações discricionárias de reguladores e garantir estabilidade e credibilidade para atrair investimentos privados.

Este trabalho tem o objetivo de realizar uma análise da qualidade dos indicadores de governança regulatória de Políticas e Instituições Regulatórias: Autonomia Decisória e Gerenciamento Regulatório e *Accountability*, Processos Regulatórios: Transparência e Acesso aos Regulamentos; Consulta Pública e Estratégia Regulatória de Longo Prazo e Ferramentas Regulatórias: Análise de Impacto Regulatório e Avaliação e Atualização da Regulamentação, por meio de uma análise sistêmica baseada na Heurística Sistêmica Crítica. A partir do resultado desta análise foi possível elaborar uma proposta de melhoria do processo de regulamentação setorial baseado em conceitos e ferramentas de Tecnologia da Informação.

ABSTRACT

REGULATORY GOVERNANCE ANALYSIS IN BRAZILIAN TELECOMMUNICATION SECTOR: A VIEW ON THE QUALITY OF REGULATION PROCESS USING A SISTEMIC APPROACH

Author: Rodrigo Santana dos Santos
Supervisors: Luis Fernando Ramos Molinaro
Daniela Favaro Garrossini

Programa de Pós-graduação em Engenharia Elétrica

Brasília, April, 2012

A problem faced in regulation is the ability to establish mechanisms to attract private investment in the public utilities, having as background to exchange governments with different ideologies characterized by a democratic regime. The regulatory governance offers mechanisms capable of limit arbitrary regulatory actions to ensure stability and credibility to attract private investment. This work has the goal of carrying out an analysis of the quality of governance indicators of Regulatory Policies and Regulatory Institutions: Decision Autonomy and Regulatory Management and Accountability; Regulatory Processes: Transparency and Access to Regulations and Long Term Strategy Regulatory and Regulatory Tools: Regulatory Impact Analysis and Evaluation and Update of Regulation by means of a systemic analysis based on Heuristic Systemic Critical. From this analysis was prepared a proposal to improve the regulation process based on concepts and tools of Information Technology.

SUMÁRIO

PARTE I – INTRODUÇÃO E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

1. INTRODUÇÃO.....	1
1.1. OBJETIVO DA PESQUISA	2
1.2. METODOLOGIA DA PESQUISA.....	3
1.2.1. Delimitação da Pesquisa.....	4
1.2.2. Sistema de análise: Heurística Sistêmica Crítica.....	7
1.2.2.1. Identificação das Fontes de Seletividade.....	11
1.2.2.2. Examinar Julgamentos de Fronteira.....	16

PARTE II - REFERENCIAIS TEÓRICOS E CONCEITUAIS

2. CONTEXTUALIZAÇÃO.....	20
2.1. REGULAÇÃO.....	20
2.2. GOVERNANÇA REGULATÓRIA	22
2.3. HISTÓRICO DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES	
BRASILEIRO.....	25
2.3.1. O Modelo Atual.....	28
2.4. IMPORTÂNCIA DA TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO EM	
ORGANIZAÇÕES.....	30

PARTE III – ANÁLISE DOS INDICADORES E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

3. SELEÇÃO E ANÁLISE DOS INDICADORES DE GOVERNANÇA	
REGULATÓRIA.....	35
3.1. INDICADORES DE POLÍTICAS E INSTITUIÇÕES	
REGULATÓRIAS.....	44
3.1.1. Autonomia Decisória.....	44
3.1.2. Gerenciamento Regulatório e <i>Accountability</i>	47
3.2. INDICADORES DOS PROCESSOS REGULATÓRIOS.....	49
3.2.1. Transparência e Acesso aos Regulamentos.....	49
3.2.2. Consulta Pública.....	50
3.2.3. Estratégia Regulatória de Longo Prazo.....	52
3.3. INDICADORES DE FERRAMENTAS REGULATÓRIAS.....	54
3.3.1. Análise de Impacto Regulatório.....	54

3.3.2. Avaliação e Atualização da Regulamentação.....	58
4. ANÁLISE DO SISTEMA REGULATÓRIO DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES BRASILEIRO.....	60
4.1. DEFINIÇÃO DO SISTEMA REGULATÓRIO A SER ANALISADO.....	60
4.1.1. Atores Participantes do Sistema.....	61
4.1.2. Classificação dos Atores no Sistema Regulatório.....	67
4.1.3. Mapeamento das Relações.....	69
4.2. ANÁLISE QUALITATIVA DOS INDICADORES E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	76
4.2.1. Análise dos Indicadores de Governança Regulatória.....	78
4.2.1.1. Políticas e Instituições Regulatórias.....	79
4.2.1.2. Processos Regulatórios.....	87
4.2.1.3. Ferramentas Regulatórias.....	93
4.3. PROPOSIÇÃO DE MELHORIAS PARA O SISTEMA BASEADO NOS INDICADORES.....	99
5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	110
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	113
 APÊNDICE	
A - PRINCIPAIS POLÍTICAS REGULATÓRIAS DEFINIDAS PELA LEI GERAL DE TELECOMUNICAÇÕES.....	120
B - COMPETÊNCIAS DA ANATEL.....	123
C - COMPETÊNCIAS DA CASA CIVIL.....	125
D - COMPETÊNCIAS DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO E GESTÃO.....	126
E - ESTADOS MEMBROS DA OCDE.....	127

LISTA DE TABELAS

Tabela 1.1 - Os quatro aspectos e as três categorias de análise.....	9
Tabela 1.2 – Dispositivos na Legislação/Regulamentação – Autonomia Decisória.....	12
Tabela 1.3 – Dispositivos na Legislação/Regulamentação – Gerenciamento Regulatório.....	12
Tabela 1.4 – Dispositivos na Legislação/Regulamentação – Transparência.....	13
Tabela 1.5 – Dispositivos na Legislação/Regulamentação – Consulta Pública.....	14
Tabela 1.6 – Dispositivos na Legislação/Regulamentação – Estratégia Regulatória.....	14
Tabela 1.7 – Dispositivos na Legislação/Regulamentação – AIR.....	15
Tabela 1.8 – Dispositivos na Legislação/Regulamentação – Avaliação e Atualização.....	15
Tabela 2.1 – Dados de Acesso do Setor de Telecomunicações.....	29
Tabela 3.1 - Mapeamento dos Princípios e Ações para Qualidade e Desempenho Regulatório.....	37
Tabela 4.1 - Classificação dos Atores no Sistema Regulatório.....	68
Tabela 4.2 - Interações entre os atores na rede – Autonomia Decisória.....	70
Tabela 4.3 - Interações entre os atores na rede – Gerenciamento Regulatório e <i>Accountability</i>	71
Tabela 4.4 - Interações entre os atores na rede – Transparência e Acesso aos Regulamentos.....	72
Tabela 4.5: Interações entre os atores na rede – Consulta Pública.....	73
Tabela 4.6: Interações entre os atores na rede Estratégia Regulatória de Longo Prazo.....	73
Tabela 4.7: Interações entre os atores na rede – Análise de Impacto Regulatório.....	75
Tabela 4.8: Interações entre os atores na rede – Avaliação e Atualização da Regulamentação.....	75
Tabela 4.9 – Medidas Estruturais dos Indicadores de Políticas e Instituições Regulatórias.....	81
Tabela 4.10 – Medida de Proximidade da Rede Políticas e Instituições Regulatórias.....	83
Tabela 4.11 – Medida de Grau de Centralidade da Rede Autonomia Decisória.....	85
Tabela 4.12 – Medidas Estruturais das redes dos indicadores de Processos Regulatórios.....	90
Tabela 4.13 – Grau de Centralidade do Indicador Estratégia de Longo Prazo.....	91
Tabela 4.14 – Grau de Centralidade da Rede Consulta Pública.....	92

Tabela 4.15 – Medidas Estruturais das Redes dos Indicadores de Ferramentas Regulatórias.....	96
Tabela 4.16 – Grau de Proximidade da Rede Avaliação e Atualização.....	97
Tabela 4.17 – Grau de Centralidade da Rede Avaliação e Atualização da Regulamentação.....	97
Tabela 4.18 – Resumo dos Principais Problemas Encontrados.....	102
Tabela 4.19 – Ações Propostas Divididas pelas Camadas.....	104

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.1- Relação entre as entidades do setor de telecomunicações.....	4
Figura 1.2 – Organograma da Anatel: Superintendências Técnicas.....	5
Figura 1.3 – Processo de Regulamentação da Anatel.....	6
Figura 1.4 - Conceitos delimitados por Ulrich para explicar os conceitos de crítica, sistêmico e heurística.....	8
Figura 1.5 - Doze categorias críticas da heurística.....	10
Figura 2.1 – Cinco Características de Ambiente Favorável a boa Regulação.....	23
Figura 2.2 – Tipo de Alinhamento do SAM – Execução Estratégica.....	31
Figura 2.3 – Níveis de Desempenho.....	32
Figura 2.4 - <i>Framework</i> proposto por Prahalad.....	32
Figura 3.1 – Princípios para Boa Qualidade Regulatória.....	35
Figura 3.2 – Processo de Regulamentação da Anatel.....	51
Figura 3.3 – Percentagem de participação na consulta pública n.º 27/2010 (Anatel).....	52
Figura 4.1 – Organograma da Anatel.....	63
Figura 4.2 - Mapa de Relacionamento – Instituições e Políticas Regulatórias.....	70
Figura 4.3 - Mapa de Relacionamento – Processos Regulatórios.....	72
Figura 4.4 - Mapa de Relacionamento - Ferramentas regulatórias.....	74
Figura 4.5 - Grafo – Instituições e Política Regulatória.....	79
Figura 4.6 – Grafo – Autonomia Decisória.....	80
Figura 4.7 - Grafo – Gerenciamento Regulatório.....	80
Figura 4.8 – Diagrama de subgrupos da rede de Instituições e Políticas Regulatórias.....	84
Figura 4.9 - Grafo – Processo Regulatório.....	87
Figura 4.10 - Grafo - Transparência e Acesso aos Instrumentos Normativos.....	88
Figura 4.11 - Grafo – Consulta Pública.....	88
Figura 4.12 - Grafo – Estratégia Regulatória de Longo Prazo.....	89
Figura 4.13 - Grafo – Ferramentas Regulatórias.....	94
Figura 4.14 - Grafo – Análise de Impacto Regulatório.....	94
Figura 4.15 - Grafo – Avaliação e Atualização da Regulamentação.....	95
Figura 4.16 – Pirâmide com Ações das Soluções.....	104
Figura 4.17 – Resumo do Sistema de Gestão da Regulamentação.....	106
Figura 4.18 – Proposta do Novo Processo de Elaboração da Regulamentação.....	108
Figura 4.19 - Proposta do Processo de Avaliação e Atualização da Regulamentação.....	108

Figura 4.20 – Fluxograma Resumido do Processo de Avaliação e Atualização da Regulamentação.....	109
--	-----

LISTA DE SÍMBOLOS, NOMENCLATURA E ABREVIACÕES

ADB	Banco de Desenvolvimento Asiático
AIR	Análise de Impacto Regulatório
Anatel	Agência Nacional de Telecomunicações
BSC	<i>Balanced Scorecard</i>
CD	Conselho Diretor da Anatel
CGI	Comitê Gestor de Internet
CMMI	<i>Capability Maturity Model Integration</i>
CONTEL	Conselho Nacional de Telecomunicações
DENTEL	Departamento Nacional de Telecomunicações
DTH	Serviço de Distribuição de Sinais de Televisão e de Áudio por Assinatura Via Satélite
FNT	Fundo Nacional de Telecomunicações
IEEE	Instituto de Engenheiros Eletricista e Eletrônicos
IGR	Indicador de Governança Regulatória
ISSO	<i>International Organization for Standardization</i>
LGT	Lei Geral de Telecomunicações
MC	Ministério das Comunicações
MMDS	Serviço de Distribuição de Sinais Multiponto Multicanal
MP	Ministério Público
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OFCOM	<i>Office of Communications</i>
PGR	Plano Geral de Atualização da Regulamentação das Telecomunicações no Brasil
PMBOK	<i>Project Management Body of Knowledge</i>
PPA	Plano Plurianual
PRO-REG	Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação
RGQ-SMP	Regulamento de Gestão da Qualidade das Prestadoras do Serviço Móvel Pessoal
SACP	Sistema de Acompanhamento de Consulta Pública
SAM	Modelo de Alinhamento Estratégico

SCM	Serviço de Comunicação Multimídia
SINDTELEBRASIL	Sindicato Nacional de Empresas de Telefonia e de Serviços Móvel Pessoal Celular e Pessoal
SMP	Serviço Móvel Pessoal
STFC	Serviço Telefônico Fixo Comutado
TCU	Tribunal de Contas da União
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Tecnologia da Informação
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação

1. INTRODUÇÃO

O marco regulatório introduzido pela Lei n.º 9.472, de 16 de julho de 1997, Lei Geral de Telecomunicações (LGT) [1], que permitiu a entrada de capital privado no setor e a criação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), como órgão regulador, possibilitou grandes avanços ao setor, mas também surgiram grandes desafios. Um desafio inerente da regulação é estabelecer a difícil correlação entre o interesse privado das empresas com o interesse público em um ambiente com a pluralidade política de um regime democrático. As ações regulatórias do setor devem ser capazes de atender o interesse público e atrair investimentos da iniciativa privada, para isso, são necessários mecanismos que aprimorem a estabilidade e previsibilidade das ações regulatórias do setor.

Um dos desafios do setor de telecomunicações é estabelecer mecanismos regulatórios capazes de incentivar investimentos privados na prestação de serviços de telecomunicações à população, devido, principalmente, às características destes serviços de elevados custos perdidos, economia de escala e escopo, e ainda, produtos massivamente consumidos. De acordo com a literatura sobre regulação, pode-se elencar como um dos principais motivos deste desafio a troca constante de governos com diferentes ideologias, gerando uma incerteza por parte do setor privado em relação à manutenção das regras estabelecidas no governo anterior.

Apesar da incerteza gerada, a boa prática da regulação possui mecanismos que garantam decisões regulatórias baseadas em estudos técnicos estruturados, que meçam o desempenho regulatório do setor, que aumentem a participação de todos os atores na construção de uma solução e que disponibilizem ferramentas adequadas para justificar e profissionalizar ações regulatórias. A implementação desta boa prática é avaliada por meio da governança regulatória que objetiva melhorar a qualidade da regulação, a partir de instrumentos que coíbam ações discricionárias por parte do órgão regulador. Neste contexto, a qualidade regulatória do setor de telecomunicações brasileiro, mensurada por indicadores de governança regulatória de pesquisas realizadas nos últimos anos, demonstra que o setor precisa avançar em alguns pontos visando o aprimoramento.

Apesar de algumas questões ainda precisarem de discussão e de progressos, as questões relacionadas aos aspectos de Políticas e Instituições Regulatórias, de Processo Regulatório e de Ferramentas Regulatórias apresentam-se bastante evoluídas. Em relação às camadas

de Políticas e Instituições Regulatórias que versam sobre os aspectos estratégicos do setor, diversos pontos que evidenciam a sua melhoria podem ser citados, como, por exemplo: a melhoria dos aspectos estratégicos de longo prazo das ações decisórias; as ações claras e papéis definidos dos atores participantes do núcleo decisório; a estruturação da estratégia; e planejamento em relação aos demais atores do setor, principalmente daqueles que dividem o poder decisório com a Agência reguladora.

Já em relação à camada de Processo Regulatório, referente à transparência e participação dos atores, entende-se como progresso o aprimoramento da relação existente entre os diversos atores no setor de telecomunicações brasileiro. Compreende-se que uma regulação de qualidade deve levar em consideração os diversos atores que participam do processo, tendo como objetivo a elaboração de soluções eficazes e eficientes que atendam o maior número de envolvidos nas decisões do processo regulatório.

E, por fim, concernente à camada de Ferramentas Regulatórias que, dentre outros aspectos, trata de instrumentos que avaliem o impacto de uma medida regulatória, depreende-se que a Anatel necessita desenvolver ferramentas de qualidade regulatória com o objetivo de profissionalizar a regulação do setor, institucionalizando e padronizando em toda a organização estas ferramentas.

A partir dos problemas apontados, este trabalho busca realizar uma análise qualitativa da governança regulatória do setor de telecomunicações brasileiro, com o propósito de encontrar proposições de melhoria para o processo de regulamentação. O trabalho será desenvolvido por meio de uma análise sistêmica, baseada em indicadores de governança regulatória.

1.1. OBJETIVO DA PESQUISA

O objetivo desta dissertação é analisar a qualidade do sistema de governança regulatória do setor de telecomunicações brasileiro, o período considerado para a pesquisa foi a partir do ano 1997 até 2011, com uma abordagem sistêmica construída a partir de indicadores de Políticas e Instituições Regulatórias, Processos Regulatórios e Ferramentas Regulatórias. Para alcançar este objetivo, adotam-se os seguintes objetivos específicos:

- Analisar os indicadores de Políticas e Instituições Regulatórias, Processos Regulatórios e Ferramentas Regulatórias, com o intuito de aprimorar a qualidade da governança regulatória;
- Mapear o relacionamento dos atores participantes do sistema regulatório, a partir dos indicadores de governança regulatória, visando o aprimoramento do processo de regulamentação;
- Apresentar propostas baseadas em TI que alinhem a estratégia regulatória do setor ao processo de regulamentação, gerenciem de forma mais eficiente o desempenho da instituição, proporcionem maior integração com os interessados e institucionalizem ferramentas de qualidade regulatória.

1.2. METODOLOGIA UTILIZADA NA PESQUISA

Esta pesquisa, após quatorze anos de criação da Anatel, propõe-se a avaliar a governança regulatória do setor de telecomunicações e é baseada em dois importantes conceitos: a análise sistêmica crítica e a governança regulatória.

A análise sistêmica proporciona uma avaliação de uma rede social sob um aspecto crítico, possibilitando a visualização do processo de regulamentação, de modo a identificar pontos que podem ser aprimorados, principalmente, de acordo com a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) por meio da Recomendação de Melhorias da Qualidade da Governança Regulatória [2], o Relatório sobre Reforma Regulatória [3] e os Princípios Orientadores para Qualidade e Desempenho Regulatório [4]. A governança, por sua vez, é o conceito fundamental e um dos pilares da boa prática regulatória, além de garantir ao setor a estabilidade para atrair maiores investimentos da iniciativa privada.

Nesse sentido, este trabalho procurou avaliar e discutir os indicadores de governança regulatória, mais aplicáveis ao processo de regulamentação do setor de telecomunicações brasileiro, sob um enfoque sistêmico.

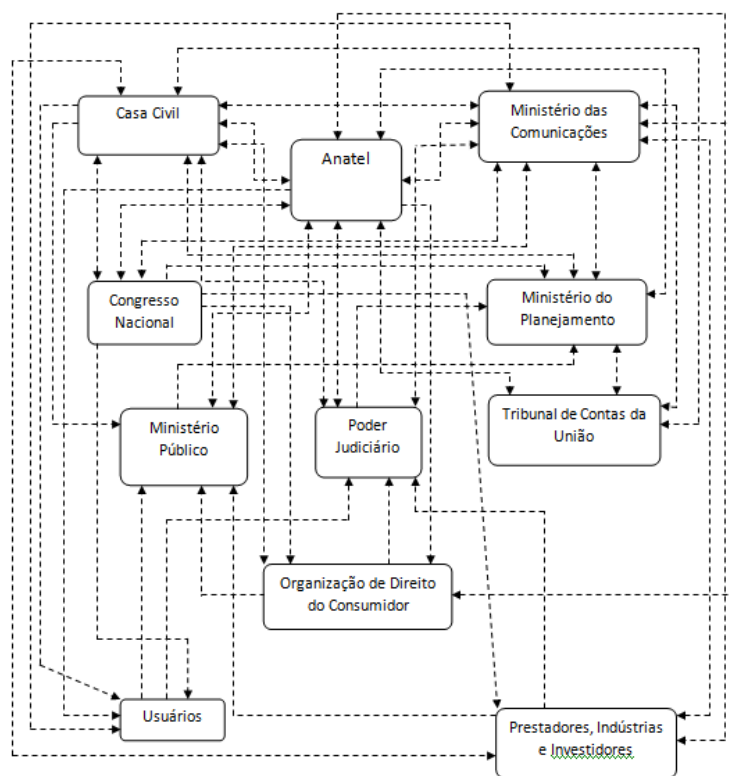


Figura 1.1- Relação entre as entidades do setor de telecomunicações

Para operacionalizar este trabalho, foi elaborada uma análise baseada em indicadores de governança regulatória, estudados por instituições internacionais que pesquisam assuntos econômicos. Após a escolha dos indicadores de maior impacto para o Brasil, eles foram divididos em três dimensões: políticas e instituições regulatórias, processos regulatórios e ferramentas de qualidade regulatória.

Depois de definidas, as dimensões serviram de base para a análise das relações existentes no sistema regulatório. Para a análise, optou-se por uma visão sistêmica que, ao contrário dos tradicionais métodos do pensamento analítico, permite considerar os diversos fatores e variáveis que existem no sistema, por meio dos padrões organizados de interações [5].

1.2.1. Delimitação da Pesquisa

Com o objetivo de tornar este estudo viável, esta pesquisa foi delimitada a partir do processo de regulamentação de serviços. A Anatel possui diversos processos regulatórios, como, por exemplo, a regulamentação de serviços, a outorga de serviços e de uso de radiofrequência, a fiscalização, a certificação de equipamentos, a gestão de recursos escassos, a gestão econômica da prestação e o relacionamento com os usuários.

O processo de regulamentação inicia nas superintendências técnicas da Anatel: Superintendência de Serviços Privados, Superintendência de Serviços Públicos e Superintendência de Comunicação de Massa, conforme demonstrado na Figura 1.2.

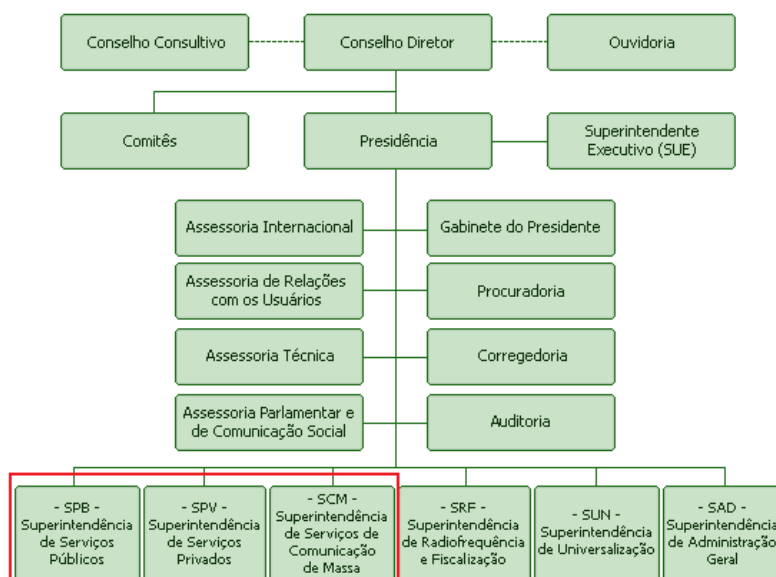


Figura 1.2 – Organograma da Anatel: Superintendências Técnicas

A Superintendência de Serviços Públicos regulamenta o Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC). Conforme dispõe a LTG, este serviço é prestado em regime público, ou seja, sob forma de concessão, no qual as prestadoras são obrigadas a atender metas de universalização e continuidade, bem como são submetidas a regras de controle de tarifação pela Anatel. O processo de regulamentação deste serviço atua nos aspectos gerais do serviço, qualidade, direitos dos usuários e critérios de composição da tarifa.

A Superintendência de Serviços Privados regulamenta o Serviço Móvel Pessoal (SMP), mais conhecido por celular, Serviço de Comunicação Multimídia (SCM), também conhecido como banda larga fixa e serviços de satélite. Conforme dispõe a LGT, estes serviços são prestados em regime privado, ou seja, sob a forma de autorização, em que as prestadoras não são submetidas às regras de universalização e continuidade e não existe controle da Anatel no preço do serviço. O conceito de regulação deste regime baseia-se no fomento à competição e mínima intervenção econômica do Estado. Neste caso, o processo de regulamentação destes serviços atua nos aspectos gerais dos serviços, qualidade, direito dos usuários e mecanismos de fomento a competição.

Já a Superintendência de Serviço de Comunicação de Massa regulamenta o Serviço de TV por Assinatura. Este serviço também é prestado em regime privado, submetido às mesmas regras do SMP e SCM, além de o processo de regulamentação da superintendência atuar em aspecto semelhante à Superintendência de Serviços Privados.

Importa-se destacar que a Anatel, desde 2001, tenta reestruturar-se de modo a dar mais eficiência e eficácia aos processos e procedimentos realizados dentro da Agência. A reestruturação é necessária para uniformizar diferentes procedimentos realizados pelas diversas áreas técnicas e proporcionar mais eficiência às atividades desenvolvidas pela Agência, no caso aplicável deste trabalho, as áreas que envolvidas no processo de regulamentação.

O processo de regulamentação da Anatel, conforme apresentado abaixo, segue o procedimento disposto na Portaria n.º 630/2009, que estabelece o procedimento de elaboração de regulamentos pela Agência da seguinte forma:

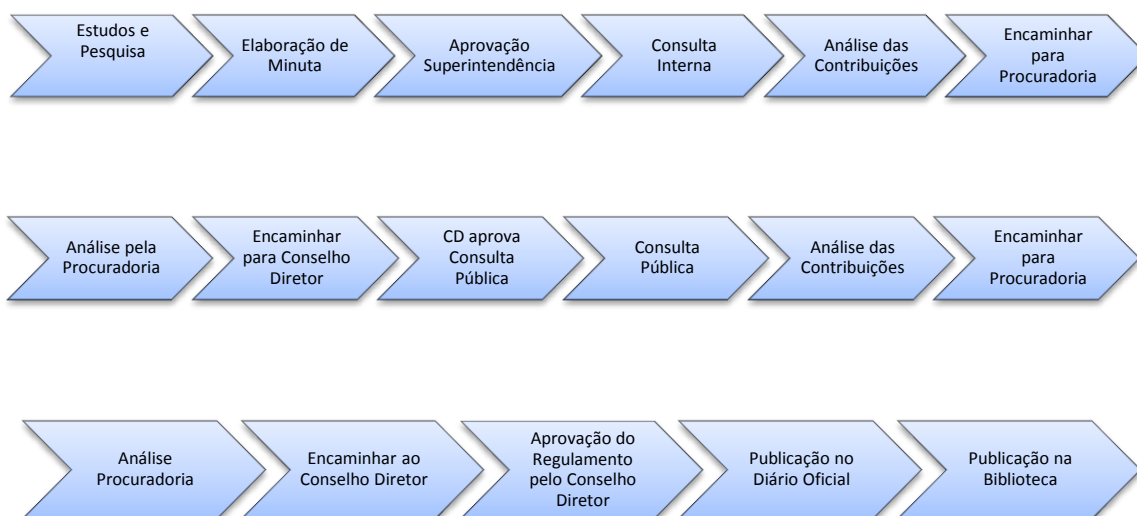


Figura 1.3 – Processo de Regulamentação da Anatel

Em suma, o processo de regulamentação envolve as superintendências técnicas, Conselho Diretor e Procuradoria Federal Especializada. As áreas técnicas realizam estudos, elaboram a minuta inicial da proposta e realizam os ajustes após as análises da Procuradoria. A Procuradoria Federal Especializada, órgão vinculado à Advocacia Geral da União, realiza a análise de mérito jurídico da proposta e o Conselho Diretor realiza o processo decisório. E como instrumento de participação de outros atores no processo, há a Consulta Interna, aprovada pela Superintendência, com o objetivo de coletar contribuições dos servidores da

Anatel, e a Consulta Pública, aprovada pelo Conselho Diretor, com o objetivo de coletar contribuições da sociedade.

Assim, a pesquisa delimitou-se ao processo de regulamentação da Anatel. Para a realização da análise, utilizou-se um instrumento sistêmico visando avaliar as relações dos diversos atores envolvidos no sistema regulatório. O sistema foi criado a partir dos indicadores de governança regulatória que podem ser aplicados, diretamente ou não, na avaliação do processo de regulamentação. Optou-se pela Heurística Sistêmica Crítica, apesar de existirem diversos modelos sistêmicos para analisar redes sociais, visto que esta ferramenta proporciona uma análise sob o ponto de vista ampliado das relações entre os participantes, considerando tanto os atores que participam do processo como os que são afetados por ele.

1.2.2. Sistema de Análise: Heurística Sistêmica Crítica

Os aspectos relacionados a abordagens sistêmicas críticas possuem fundamentos teóricos críticos que buscam compreender relações entre atores, envolvendo poder, desigualdades e interesses distintos. Dessa forma, esta perspectiva aplicada em relações institucionais requer a consideração das interações técnicas – como a natureza das interações entre as pessoas –, e busca diversas visões, interesses e objetivos, imersos em relações de poder, desigualdades e conflitos [6].

Para a realização da análise do sistema de governança regulatório do setor de telecomunicações, foi utilizada a teoria sistêmica crítica, especificamente a Heurística Sistêmica Crítica concebida por Ulrich [7]. Este sistema de análise nos permite compreender as relações entre os atores envolvidos, abrindo as fronteiras para que se questione o sistema estudado e se encontrem soluções que possam melhorá-lo. Segundo Ulrich [8], os procedimentos heurísticos, na administração e outras disciplinas aplicadas, servem para identificar e explorar aspectos de problema complexos, inter-relacionados sob diversos aspectos, ou, para gerar soluções estratégicas. Ainda, para Ulrich, a Heurística Sistêmica Crítica não busca provar o porquê e como a razão prática é possível, mas, ao invés disso, concentra-se em prover os planejadores e os cidadãos afetados com um suporte heurístico, isto é, estar aberto e refletir sobre a definição de problemas ou avaliação de programas sociais [6].

Para maior entendimento desta análise, segue a Figura 1.4 apresentando, sucintamente, os significados de cada um dos conceitos tratados por Ulrich:

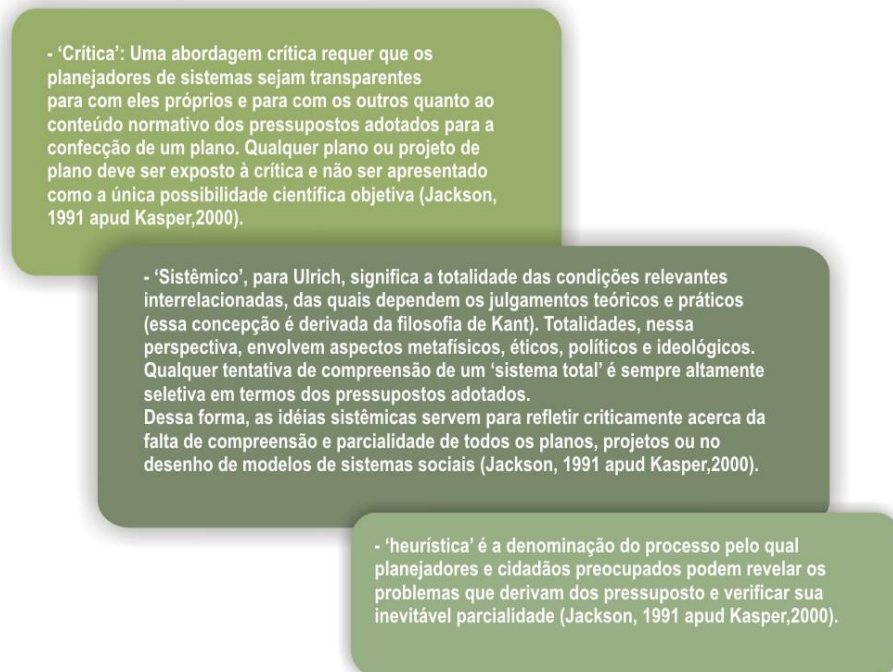


Figura 1.4 - Conceitos delimitados por Ulrich para explicar os conceitos de crítica, sistêmico e heurística – (Garrossini, 2010).

Objetivando delimitar as fronteiras do problema a ser resolvido, Ulrich [8] explica o conceito de “julgamentos de fronteira”. Estes revelam o intuito de responsabilidades aceita pelos planejadores de sistemas sociais, na justificativa dos seus planos ou projetos perante aqueles que são afetados, considerando os valores (Quais valores deveriam ser considerados pelo plano/projeto? Quais não?) e os fatos (Quais fatos deveriam ser considerados pelo plano/projeto? Quais não?). O julgamento de fronteira, além de imprescindível para verificar se o planejamento proposto condiz com o que é realizado, é uma das partes mais relevantes e complexas para o planejamento ou análise de um sistema. São estas definições que demonstrarão as dimensões que serão analisadas em busca de possíveis soluções.

Diferente de outras teorias sistêmicas, a Heurística Sistêmica Crítica, trabalha não somente no sentido de compreender o sistema, mas também no sentido de compreender as consequências envolvendo os atores “afetados” e os “envolvidos” no processo de construção das relações sociais dos atores. Aos envolvidos no processo é proporcionada a oportunidade de participar. Por outro lado, o termo “afetados” é entendido aqui, num

sentido estrito. São os atores que devem conviver na realidade social em questão e, portanto, devem suportar pelo menos algumas das consequências do resultado do planejamento feito pelos envolvidos. A heurística parte da distinção entre aqueles que estão envolvidos em uma decisão de planejamento (participantes, responsáveis pelas decisões, planejadores, gestores) e aqueles afetados pelas decisões, mas não envolvidos com o planejamento (testemunhas). O limite entre os dois termos existentes – “envolvidos” e “afetados” – e suas inter-relações é imprescindível para a compreensão do sistema que se pretende analisar e de suas condições de comunicação [5].

Utilizam-se para a compreensão do sistema, basicamente, quatro etapas: a identificação das fontes de seletividade (o que faz parte do sistema); a delimitação do sistema, que é feita a partir do julgamento de fronteira e suas implicações práticas e éticas (determinação do sistema); a busca por alternativas à luz de novas possibilidades; e, por fim, a compreensão mútua das relações envolvendo todos os atores participantes ou afetados. Finalmente, todas as etapas devem ser avaliadas e questionadas por meio do uso irrestrito da crítica de fronteira [5].

A Tabela 1.1 apresenta quatro aspectos a serem considerados no momento em que se delimita o sistema. Cada um deles implica na análise de quatro aspectos e diz respeito ao papel exercido pelos atores do processo.

Tabela 1.1 - Os quatro aspectos e as três categorias de análise (Ulrich, 2002 apud Garrossini, 2010)

CATEGORIAS DE FRONTEIRA	ASPECTOS		
1. Cliente 2. Propósito 3. Medida de melhoria	Motivação	Envolvidos	É o sistema de referência que determina quais observações (fatos) e avaliações (valores) são considerados relevantes quando avaliamos os méritos e deficiências de uma proposição.
4. Responsável pela tomada de decisão 5. Recursos 6. Ambiente de decisão	Poder		
7. Profissional 8. <i>Expertise</i> 9. Garantia	Conhecimento		
10. Testemunha 11. Emancipação 12. Visão de mundo (global?)	Legitimação	Afetados	

Interessante notar que os aspectos são:

- **Motivação:** representa os atores sociais relacionados à situação, por estarem envolvidos ou não. (De onde vem as noções de propósito e valor? Quais propósitos são servidos? De quem são esses propósitos?)
- **Poder:** representa os interesses principais, associados com os recursos e posições de que os atores dispõem. (Quem controla os meios e os recursos? Quem controla a situação e quem é necessário para o sucesso?)
- **Conhecimento:** representa a *expertise* dos atores que promovem o resultado. (Quais experiências e conhecimentos apoiam a hipótese? Qual é a fonte de *expertise* que contribui com a informação necessária?)
- **Legitimação:** representa a legitimação de todo o processo. (O que provê a legitimação?)

O modelo de referência apresenta ainda doze categorias críticas que compõem a heurística, e que auxiliam no questionamento sobre o sistema e em sua delimitação e avaliação. Segundo Ulrich [58], o sistema deve ser visto de duas formas: o modo “como é” (fonte de seletividade empírica) e o modo “como deve ser” (fonte de seletividade normativa). Elas estão demonstradas no quadro abaixo:

1. Quem é o beneficiário (cliente) atual do sistema a ser projetado ou melhorado? (Quem deveria ser?)
2. Qual é o **propósito** do sistema ou quais as metas que o sistema deve ser capaz de realizar de modo a servir ao beneficiário (cliente)? (Qual deveria ser?)
3. Qual é a **medida de sucesso** (ou melhoria) do sistema?
4. Quem são os **responsáveis pelas decisões**, isto é, quem tem o poder de mudar as medidas de performance ou melhorar o sistema?
5. Quais os **componentes** (recursos e restrições) do sistema, realmente controlados pelos responsáveis pelas decisões?
6. Quais recursos e condições que são parte do **ambiente** do sistema, ou seja, não são controlados pelos responsáveis pelas decisões?
7. Quem está realmente envolvido como **planejador**?
8. Quem está envolvido como especialista e de que tipo é a sua perícia e qual é o seu papel?
9. Como os envolvidos **garantem** que o seu planejamento terá sucesso?
10. Quem são as **testemunhas** que representam as preocupações dos cidadãos que serão afetados pelo planejamento do sistema? Quem é ou pode ser afetado, sem estar envolvido?
11. Aos cidadãos afetados é dada a oportunidade para se **emanciparem** dos ‘*experts*’ e tomar o seu destino em suas próprias mãos?
12. Que **visão de mundo** está atualmente suportando o desenho do sistema? É a visão de (alguns dos) envolvidos ou de (alguns dos) afetados?

Figura 1.5 - Doze categorias críticas da heurística (Ulrich, 2005 apud Garrossini, 2010)

Orientando-se pelas principais etapas propostas na Heurística Sistêmica Crítica, dividiu-se a análise em duas fases. Na primeira fase, são identificadas as fontes de seletividade, e para isto subdivide-se esta fase em duas etapas, em que a primeira identifica os indicadores de governança regulatória utilizados na pesquisa, e a segunda identifica e compreende as relações existentes, por meio dos dispositivos relativos aos indicadores de governança que se encontram descritos na legislação e regulamentação vigente do setor de telecomunicações. Já na segunda fase é realizada uma análise qualitativa dos indicadores, por meio das relações entre os atores.

1.2.2.1. Primeira Fase: Identificação das fontes de seletividade

O trabalho, inicialmente, procurou identificar e organizar os indicadores de governança regulatória que poderiam ser utilizados na pesquisa. Os indicadores foram obtidos, conforme consta no Capítulo 3, por meio de análises de estudos acadêmicos, pesquisas sobre governança regulatória aplicadas no Brasil e no exterior, e documentos que tratam sobre o tema na OCDE, instituição que desenvolve estudos sobre a qualidade regulatória, dentre diversos assuntos relacionados à regulação.

Em uma segunda etapa, foram identificados e organizados os dispositivos relativos aos indicadores de governança que se encontram descritos na legislação e regulamentação vigente do setor de telecomunicações. Para isto, foram pesquisados inúmeros instrumentos normativos importantes para compreender a situação real dos dispositivos normativos relacionados ao processo de regulamentação. Este trabalho também permitiu que fossem identificados os principais atores que participam do sistema regulatório, bem como a forma como eles se relacionam.

Este trabalho exaustivo foi interessante para mapear e compreender as diversas relações existentes no sistema regulatório. Nas Tabelas 1.2 a 1.8 são apresentados os dispositivos na legislação/regulamentação relacionados aos indicadores de governança regulatória.

Importa-se destacar que os dispositivos que tratam de assuntos referentes aos indicadores de governança regulatória na legislação/regulamentação, em um contexto da Heurística Sistêmica Crítica, podem ser considerados como o sistema deveria ser, fato que por diversas vezes não ocorre na realidade.

a. Políticas e Instituições Regulatórias

Tabela 1.2 – Dispositivos na Legislação/Regulamentação – Autonomia Decisória

Autonomia Decisória	
Dispositivo na Legislação/Regulamentação	Descrição
LGT, art. 8º	A natureza de autarquia especial conferida à Agência é caracterizada por independência administrativa, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes e autonomia financeira.
LGT, art. 9º	A Agência atuará como autoridade administrativa independente, assegurando as prerrogativas necessárias ao exercício adequado de sua competência.
Decreto n.º 2.338, art. 1º	A natureza de autarquia especial conferida à Agência é caracterizada por independência administrativa, autonomia financeira, ausência de subordinação hierárquica, bem como mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes.

Tabela 1.3 – Dispositivos na Legislação/Regulamentação – Gerenciamento Regulatório e *Accountability*

Gerenciamento Regulatório e <i>Accountability</i>	
Dispositivo na Legislação/Regulamentação	Descrição
Art. 38	A atividade da Agência será juridicamente condicionada pelos princípios da legalidade, celeridade, finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, impessoalidade, igualdade, devido processo legal, publicidade e moralidade.
Art. 44	Qualquer pessoa terá o direito de peticionar ou de recorrer contra ato da Agência no prazo máximo de trinta dias, devendo a decisão da Agência ser conhecida em até noventa dias.
LGT, art. 45 e 46	Institui Corregedoria e Ouvidoria.
LGT, art. 19, inc. XXIX	Envio do relatório anual das atividades da Anatel ao Ministério das Comunicações e, por intermédio da Presidência da República, ao Congresso Nacional.
Decreto n.º 2.338, art. 6º	A prestação de contas anual da administração da Agência, depois de aprovada pelo Conselho Diretor, é submetida ao Ministro de Estado das

	Comunicações, para remessa ao Tribunal de Contas da União (TCU), observados os prazos previstos em legislação específica.
Decreto n.º 2.338, art. 36	O Conselho Consultivo, órgão de participação institucionalizada da sociedade na Agência, é integrado por doze conselheiros e decide por maioria simples, cabendo ao seu Presidente o voto de desempate.

b. Processos Regulatórios

Tabela 1.4 – Dispositivos na Legislação/Regulamentação – Transparência

Transparência e Acesso aos Instrumentos Normativos	
Dispositivo na Legislação/Regulamentação	Descrição
LGT Art. 19	À Agência compete adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e <u>publicidade</u> .
LGT Art. 21	As sessões do Conselho Diretor serão registradas em atas que ficarão arquivadas na Biblioteca, <u>disponíveis para conhecimento geral</u> .
LGT Art. 38	A atividade da Agência será juridicamente condicionada pelos princípios da legalidade, celeridade, finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, impessoalidade, igualdade, devido processo legal, <u>publicidade</u> e moralidade.
LGT Art. 39	Ressalvados os documentos e os autos cuja divulgação possa violar a segurança do País, segredo protegido ou a intimidade de alguém, todos os demais <u>permanecerão abertos à consulta do público</u> , sem formalidades, na Biblioteca.
Decreto 2338/97, Art. 32, §1º	As sessões do Conselho Diretor serão públicas, permitida a sua gravação por meios eletrônicos e assegurado aos interessados o direito de delas obter transcrições.
Decreto 2338/97, Art. 33	As atas ou transcrições das sessões, bem como os votos, ficarão arquivados na Biblioteca, disponíveis para conhecimento geral.
Decreto 2338/97, Art. 63	A atividade da Agência será juridicamente condicionada pelos princípios da legalidade, celeridade, finalidade, razoabilidade, proporcionalidade,

	impessoalidade, imparcialidade, igualdade, devido processo legal, publicidade e moralidade.
--	---

Tabela 1.5 – Dispositivos na Legislação/Regulamentação – Consulta Pública

Consulta Pública	
Dispositivo na Legislação/Regulamentação	Descrição
LGT, Art. 42	As minutas de atos normativos serão submetidas à Consulta Pública, formalizada por publicação no Diário Oficial da União, devendo as críticas e sugestões merecer exame e permanecer à disposição do público na Biblioteca.
Regimento Interno da Anatel, Art. 45	<p>A Consulta Pública tem por finalidade submeter minuta de ato normativo a comentários e sugestões do público em geral, assim como documento ou assunto de interesse relevante.</p> <p>A Consulta Pública será formalizada por publicação no Diário Oficial da União, com prazo não inferior a dez dias, devendo as contribuições ser apresentadas conforme dispuser o respectivo ato.</p> <p>Os comentários e as sugestões encaminhados e devidamente justificados deverão ser consolidados em documento próprio a ser enviado à autoridade competente, contendo as razões para sua adoção ou não, ficando o documento arquivado na Biblioteca da Agência, à disposição do público interessado.</p>
PORTARIA Nº 630/2009, Art. 6º, VII	Esta Portaria define os procedimentos para a elaboração de regulamentação pela Anatel. O procedimento deve garantir a participação da sociedade com a submissão à Consulta Pública, via sistema de informação, e com a proposta de regulamentação ou alteração de regulamentação para avaliação e comentários, após publicação no DOU, observando os prazos estabelecidos pelo Conselho Diretor.

Tabela 1.6 – Dispositivos na Legislação/Regulamentação – Estratégia Regulatória

Estratégia Regulatória de Longo Prazo	
Dispositivo na	Descrição

Legislação/Regulamentação	
LGT, Art. 1º, Parágrafo único	<p>Compete à União, por intermédio do órgão regulador e nos termos das políticas estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, organizar a exploração dos serviços de telecomunicações.</p> <p>A organização inclui, entre outros aspectos, o disciplinamento e a fiscalização da execução, comercialização e uso dos serviços, a implantação e funcionamento de redes de telecomunicações, bem como a utilização dos recursos de órbita e espectro de radiofrequências.</p>
Resolução n.º 516/2008	Plano Geral de Atualização da Regulamentação das Telecomunicações no Brasil.

c. Ferramenta de Qualidade Regulatória

Tabela 1.7 – Dispositivos na Legislação/Regulamentação – AIR

Análise de Impacto Regulatório (AIR)	
Dispositivo na Legislação/Regulamentação	Descrição
LGT Art. 40	Os atos da Agência deverão ser sempre acompanhados da exposição formal dos motivos que os justifiquem.
Decreto 4.176/2002	Estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal.

Tabela 1.8 – Dispositivos na Legislação/Regulamentação – Avaliação e Atualização

Avaliação e Atualização da Regulamentação	
Dispositivo na Legislação/Regulamentação	Descrição
Decreto n.º 5378/2005	Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização.

Decreto n.º 6932/2009	Dispõe sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma em documentos produzidos no Brasil e institui a “Carta de Serviços ao Cidadão”.
Resolução n.º 516/2008	Plano Geral de Atualização da Regulamentação das Telecomunicações no Brasil.

1.2.2.2. Segunda Fase: Determinação do sistema: examinar os julgamentos de fronteira

Na segunda fase desta pesquisa, foi realizado o mapeamento das relações entre os atores participantes do sistema, construído a partir dos indicadores de governança regulatória. Para construir as relações possíveis entre os atores participantes, optou-se por utilizar o mapa de relacionamento, cujo propósito foi o de descrever os relacionamentos entre os atores do processo de regulamentação, a fim de verificar as relações institucionais dos atores com poder de decisão e instrumentos que acompanhem e meçam a implementação das políticas públicas, a estratégia regulatória de longo prazo, a participação dos atores na Consulta Pública e a aplicação de ferramentas regulatórias que aprimorem a qualidade da regulação. Assim, este mapa possibilita a identificação das lacunas no processo de regulamentação e, conseqüentemente, abre a possibilidade de se aprimorar a governança regulatória.

Para esta fase, foi utilizada a Análise de Redes Sociais (ARS), para a correlação entre conceitos sociológicos e matemáticos na criação de grafos e o software livre UCINET v.6¹. A opção pela ARS foi feita com base na possibilidade de apresentar graficamente, de forma clara, como se dá a interação dos atores e seu inter-relacionamento. Isto trouxe a possibilidade de visualizar as lacunas e falhas, para que, posteriormente, pudéssemos encontrar possíveis soluções para o problema. Para demonstrar as relações das redes, foram utilizados os fundamentos de correlação entre conceitos sociológicos e matemáticos para criar grafos² que possibilitaram a análise dos dados. Foram geradas diversas medidas, tais como a de estrutura (densidade, centralidade, clusters, e outros) e centrada em egos (centralidade e proximidade), para validar as suposições desta pesquisa. E, para implementar as relações existentes, foi utilizado o software livre UCINET v. 6 (em sua versão gratuita), disponibilizado pela empresa americana Analytic Technologies. E, além

¹ <http://www.analytictech.com/>

² O grafo é uma figura que representa as relações sociais simétricas; quando as relações são assimétricas, podem levar a denominação de dígrafo ou grafo direcionados, em que são consideradas as direções dos fluxos dos recursos nas relações. (Wasserman e Faust, 1999, p.94 e 122)

do software utilizado para a análise dos dados, foi necessária uma ferramenta que, integrada a este sistema, gerou as imagens das redes formadas, o NetDraw v. 2.0.

Os elementos básicos de uma rede são constituídos por: nós ou atores, vínculos e fluxos. A saber, nós ou atores são as representações de pessoas ou grupos de pessoas que se agrupam nas redes, por um objetivo comum. A soma de todos os nós indica a dimensão da rede. Os vínculos são os laços que existem entre dois ou mais nós. E, finalmente, os fluxos indicam a direção do vínculo e são representados por uma seta mostrando o sentido (unidirecionais e bidirecionais) entre os atores. A análise destas características é importante para a verificação da estrutura da rede formada e a análise destas medidas puderam ser calculadas de forma individual, por ator, ou para toda a rede [5].

As medidas utilizadas nesta análise foram:

Densidade

O cálculo da densidade da rede nos dá informações sobre a rede ser de alta ou baixa conectividade. Ele é feito a partir da divisão do número de relações existentes, entre as possíveis, e multiplicando por 100 [$D = RE / RP \times 100$]. O cálculo do total das relações possíveis é feito multiplicando-se o número total de nós pelo número total de nós menos 1 [$RP = NTN \times (NTN - 1)$].

Centralidade

O grau de centralidade diz respeito às condições de um ator estar diretamente ligado a outros atores, apresentando o papel de cada ator na rede, suas relações com os outros atores, e o número de interações entre as partes de forma clara. Ele divide-se em duas possibilidades, em graus de entrada e graus de saída, dependendo da direção dos fluxos. O grau de entrada é a soma das interações que os outros atores têm com um ator. E o grau de saída é a soma das interações que os atores têm com os outros.

Grau de proximidade

Outra interessante medida que auxilia na indicação dos caminhos que podem facilitar a comunicação é a compreensão da distância entre eles, a fim de promover a aproximação dos nós, caso seja interessante para a rede. O cálculo da distância se dá calculando as distâncias geodésicas entre os atores. Por exemplo: caso um ator esteja a duas arestas de se

conectar diretamente a outro ator, isto representa que a distância geodésica tem o valor igual a “2”. Importante notar que alguns atores têm interações em maior número que outros e, por meio do conhecimento da distância, pode-se equilibrar a situação, tentando aproximações se for importante estreitar as relações dos atores estudados.

A aproximação, por outro lado, é o contrário da distância e outra forma de compreender a mesma informação. Pode ser calculada para identificar a proximidade entre os nós que estão à margem da rede. O cálculo da proximidade (CP) pode ser feito a partir do cálculo da distância, e tem a seguinte fórmula $[CP = (1/D) \times 1000]$, onde D é a distância de cada ator.

Coeficiente de *Clustering*

O coeficiente de *clustering* é uma medida de conectividade de um nó, ou seja, a razão entre o número de relacionamentos existentes e o total de relacionamentos possíveis entre o nó e os seus vizinhos. Ele apresenta uma média dos valores de densidade calculados para todas as vizinhanças. Vale destacar que a comparação deste valor com a densidade geral permite avaliar o quanto os arranjos locais são mais conectados do que a rede completa [9].

Reciprocidade

Outra medida interessante é a reciprocidade (ou simetria) que, em uma análise matricial, fornece a proporção de pares que possuem laços bidirecionais calculados para toda a rede ou para cada ator, ou seja, podem calcular-se laços bidirecionais relativos a toda a rede ou a determinado ator.

Transitividade

Já o conceito de transitividade faz referência a uma propriedade das redes sociais estabelecendo que, se A tem relação com B, e B tem relação com C, então provavelmente A tem relações com C. As tríades transitivas, como são chamadas, são aquelas em que efetivamente observa-se essa condição. Assim, o cálculo desta medida é a proporção de tríades com três atores conectados sobre o total das que possuem, pelo menos, dois atores conectados. Nos casos em que a maioria das tríades de uma rede é transitiva, pode-se considerar que as relações são mais fortes e que existem menos buracos estruturais nas redes.

Por fim, é apresentada uma proposição de melhoria baseada em Tecnologia da Informação como um instrumento capaz de alinhar os objetivos estratégicos às ações regulatórias da Anatel, de gerenciar o desempenho regulatório da Agência, de proporcionar maior integração das relações comunicacionais dos atores participantes do setor, de institucionalizar e padronizar as ferramentas regulatórias de qualidade.

Após definida a metodologia que será aplicada na pesquisa, trataremos no próximo capítulo das referências teóricas e conceituais que embasaram essa pesquisa.

PARTE II - REFERENCIAIS TEÓRICOS E CONCEITUAIS

2. CONTEXTUALIZAÇÃO

2.1. REGULAÇÃO

A regulação tem estimulado o interesse de diversos campos de pesquisa, como Direito, Economia, Ciências Políticas, Sociologia, Administração Social, dentre outras, pois é um assunto de abordagem multidisciplinar [10]. Existem diversas teorias que tratam sobre o tema regulação, no entanto, para contextualizar este trabalho, considera-se importante apresentar duas delas sobre o objetivo da regulação a partir do interesse dos atores e como ocorrem as relações provenientes desse interesse.

Em meados dos anos 60, iniciaram-se estudos sobre a Teoria do Interesse Público, cujo objetivo era atender a demanda do público com a correção de falhas de mercado, como baixa competição, preços altos pelos serviços, baixa qualidade, dentre outros [10]. A ideia central desta Teoria é a busca para instituir e desenvolver uma regulação, perseguindo o interesse público, seja para um grupo específico ou geral. Entretanto, uma das dificuldades teóricas, práticas e políticas enfrentadas foi a de identificar e alinhar as concepções do interesse público. Outro problema foi derivado do desinteresse, falta da *expertise* e ineficiência por parte do regulador no que se refere à abordagem do interesse público.

Tentando preencher estas lacunas teóricas, George Stigler em 1971 [11], escreveu a Teoria da Regulação Econômica ou Teoria da Captura, na qual aponta o interesse privado como o orientador da regulação, ou seja, a indústria teria incentivo para influenciar o regulador a maximizar seus interesses. De acordo com os teóricos da Teoria da Captura, a Teoria do Interesse Público não observa a influência do poder econômico e político sobre a regulação, uma vez que a regulação não era instituída para o interesse público, mas sim adquirida pela indústria e designada e operada primariamente para seu benefício. Como na regulação existem diversos atores com diversos interesses, a regulação deveria atendê-los. Os atores políticos precisam de votos e dinheiro para manter o poder político, sendo que o recurso para mantê-lo pode ser proveniente de grupos possivelmente afetados pelas decisões regulatórias. Para a Teoria da Regulação Econômica o objetivo da regulação não é corrigir falhas de mercado, mas equilibrar os interesses de grupos da sociedade, tipicamente consumidores, empresas e políticos. Ainda nessa linha, Peltzman [12]

investigou, a partir da natureza do equilíbrio das relações, o custo na indústria regulada que é gerado pelo efeito da mudança na demanda.

Dessa forma, percebe-se que na regulação os interesses dos atores e a forma como se relacionam podem determinar todo o desenho do modelo regulatório, influenciando a eficiência e eficácia das ações regulatórias. Em suma, regulação é a ação do Estado que tem por finalidade a limitação dos graus de liberdade dos agentes privados por meio de processos de tomada de decisão [10]. Existem vários recursos ou estratégias que os governos possuem e podem utilizar para influenciar a indústria, economia ou atividade social. As principais estratégias são as seguintes [10]:

- **Comando e Controle**

A essência da regulação pelo comando e controle é exercer a influência por imposições de regras que, se forem descumpridas, resultarão em sanções. A autoridade legal e o comando da lei são usados para alcançar objetivos políticos. Assim, a força da lei é usada para proibir certas formas de conduta ou para demandar algumas ações positivas.

- **Incentivo Baseado em Regimes**

Nesta estratégia, a regulação tende a incentivar algum ator causador da falha de mercado a se comportar de acordo com o interesse público, definido pelo Estado ou órgão regulador, impondo algumas regras, como dar subsídios ou concessões de fontes públicas, por exemplo.

- **Controle de Mercado**

Método direto de regulação que organiza o mercado de forma a influenciar positivamente a competição, uma vez que as leis de competição podem ser usadas para controlar o comportamento do mercado como um preventivo anticompetitivo ou contra práticas predatórias de dominantes de mercado.

No setor de telecomunicações do Brasil, por meio da Lei Geral de Telecomunicações, optou-se por um modelo de regulação baseado em uma Agência Reguladora, com regras baseadas nos princípios de obrigação da universalização e continuidade do serviço, e com tarifas definidas pela Anatel para o serviço prestado em regime público. Como único

exemplo, tem-se o Serviço Telefônico Fixo Comutado. Por outro lado tem-se os serviços prestados em regime privado com intuito do fomento à competição e liberdade econômica, em que a Anatel não define o preço para os serviços, há os exemplos do Serviço Móvel Pessoal (Celular), TV por Assinatura e banda larga fixa.

No próximo item, são explorados o conceito da governança regulatória e o objetivo deste mecanismo de inibir o comportamento oportunista que governantes podem ter diante de um mercado regulado.

2.2. GOVERNANÇA REGULATÓRIA

Um dos principais problemas enfrentados na regulação é a capacidade de estabelecer mecanismos para atrair investimento da iniciativa privada no serviços público, como plano de fundo a troca legítima de governos com diferentes ideologias caracterizadas por um regime democrático [13]. Ou seja, serviços caracterizados por elevados custos perdidos, economia de escala e escopo, e produtos massivamente consumidos. Em um regime democrático, é legítimo que as políticas públicas oscilem de acordo com a identidade política dos governantes. Por outro lado, as políticas do setor de infraestrutura, pelas características explicitadas acima, exigem maior estabilidade para garantir os investimentos necessários. Assim, a incerteza política inerente ao sistema democrático representa uma ameaça à estabilidade e à previsibilidade de longo prazo dos setores privados [13].

Levy e Spiller [14] afirmam que, para entender a habilidade dos países no processo regulatório, é importante enxergar a regulação como um desenho regulatório com dois componentes: governança regulatória e incentivo regulatório. A governança incorpora mecanismos da sociedade para conter os atos discricionários e resolver conflitos provenientes dessa contenção. Já os incentivos regulatórios são regras definidas sobre preço, subsídio, competição e interconexão. Os autores, Levy e Spiller [14], definem cinco importantes características institucionais para a constituição de um ambiente favorável a boa regulação.

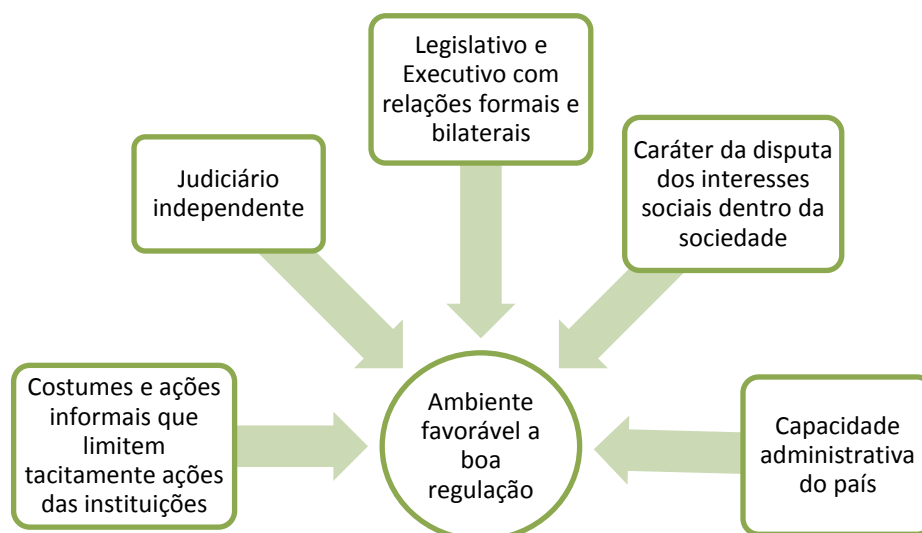


Figura 2.1 – Cinco Características de Ambiente Favorável a boa Regulação

Está demonstrado que um ambiente favorável à regulação envolve não somente aspectos institucionais e suas relações, como também a capacidade administrativa que o país pode desenvolver em seus processos decisórios, o perfil do país em tratar as questões relacionadas aos interesses sociais e os hábitos e práticas da sociedade em geral.

Spiller e Tommasi [15] desenvolveram um estudo sobre características institucionais da política regulatória, analisando a regulação como o resultado de transações intertemporais entre aqueles que elaboram as políticas. Neste estudo, eles desenvolveram um modelo que trata do desenho da governança regulatória relacionado ao ambiente institucional do país, onde as políticas públicas são abordadas como um jogo entre políticos com interesses conflitantes. Afirmam que as instituições regulatórias são resultado deste jogo, com o propósito de fornecer certo limite no ambiente político futuro. Os autores elaboram, ainda, um modelo teórico em que o acordo *ex-ant*³ entre estes atores pode diminuir ações regulatórias mais fortes *ex-post*⁴. E definem seis características de cooperação política que podem proporcionar uma credibilidade de longo prazo. São elas:

- Números de atores políticos com poder sobre certa decisão: quanto maior o número de atores políticos relevantes, menor será a possibilidade de cooperação com elevado custo para tomada de decisão;

³ Expressão neo-latina que significa “antes do evento”.

⁴ Expressão neo-latina que significa “depois do evento”.

- Ligações intertemporais entre atores políticos relevantes: os modelos intertemporais de interação entre atores em posições políticas formais, como legisladores, governadores e burocratas, interferem no resultado da cooperação;
- Momento oportuno e observação dos movimentos: a cooperação é difícil de ser sustentada se movimentos unilaterais são difíceis para observar ou difíceis para verificar. Como exemplo, tem-se a habilidade de o Executivo lidar com o Legislativo a fim de conseguir aprovar suas propostas;
- Disponibilidade de instrumentos de *enforcement*⁵: certas regras de cooperação podem melhorar o desempenho do objetivo a ser alcançado;
- Características das arenas onde os atores realizam suas transações: as complexas transações intertemporais para a implementação de efetivas políticas públicas poderiam ser facilitadas pela existência de arenas mais organizadas, facilitando a cooperação;
- Estrutura de *payoffs*⁶ das arenas: estruturas de *payoff* para identificar ações é um determinante se as cooperações são sustentáveis e equilibradas.

Estas características envolvem tudo o que concerne a como as instituições do país se relacionam e que garantam a credibilidade de longo prazo. Interessante notar que, conforme crítica feita aos autores Spiller e Tommasi [20], não foi incorporado ao modelo as preferências dos atores, fato que auxiliaria na explicação do tipo de transação realizada entre os atores políticos ser mais cooperativa ou não. Neste ponto, é importante ressaltar que a crítica feita aos autores está bastante alinhada ao principal conceito da Heurística Sistêmica Crítica, ferramenta de análise utilizada nesta pesquisa, para entender os interesses ou preferências dos atores para analisar relações de forma crítica.

A governança regulatória, conforme consta no Capítulo 3, com o objetivo de incorporar mecanismos para coibir ações discricionárias de reguladores e garantir estabilidade e credibilidade para atrair investimentos privados, aborda ferramentas regulatórias – como transparência, relações institucionais, *accountability*⁷, acesso à informação, clareza, objetivos de longo prazo e participação dos atores – que promovam a qualidade regulatória, dentre outros. Nesse sentido, a Recomendação da OCDE [2] e os princípios [4]

⁵ Entendido neste trabalho como maneira de forçar a cooperação.

⁶ Em economia, termo que significa uma recompensa ou compensação em uma transação, podendo ser monetária ou em termos de utilidade.

⁷ Termo em inglês que significa a obrigação de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a instâncias controladoras ou a seus representados, ou seja, responsabilização.

discutem e articulam sobre a importância da política regulatória no contexto da qualidade regulatória. A governança – sendo, de fato, um mecanismo para restringir que o princípio democrático da troca de poderes com diferentes ideologias não afete os investimentos a serem realizados em setores de infraestrutura – é muito importante para o desempenho da regulação de serviços públicos. Por isso, a OCDE recomenda que a definição de uma política regulatória, estabelecida em um marco regulatório, é um importante componente para que tenhamos um sistema com alta qualidade regulatória.

Em resumo, a governança é um importante mecanismo de controle da sociedade do desempenho regulatório. Conforme apresentado no próximo capítulo, existem várias pesquisas sendo realizadas no mundo para avaliar a governança regulatória nos países. A OCDE, por exemplo, vem realizando pesquisas em seus Estados membros (Apêndice E), baseadas em princípios de boa prática regulatória, para avaliar a governança regulatória. Outro interessante estudo no Brasil aplicou uma pesquisa a Agências Reguladoras federais e estaduais para avaliar a governança regulatória destas organizações [16]. Após apresentação do conceito teórico de governança regulatória, iremos fazer uma contextualização do setor de telecomunicações no Brasil, com uma abordagem histórica do setor, passando pela privatização e criação da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel.

2.3. HISTÓRICO DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES BRASILEIRO

O setor de telecomunicações, devido ao seu dinamismo, sempre teve diversas modificações em sua estrutura ao longo da história, principalmente, a partir da segunda metade do século passado. Conforme consta na Exposição de Motivos da LGT [17], na década de 60, quando ainda vigorava a Constituição Brasileira de 1946 [18], a União, os Estados e os Municípios exploravam diretamente, ou mediante a correspondente outorga, os serviços de telecomunicações. Existiam, então, cerca de 1.200 empresas de telefonia no país, atuando sem coordenação entre si e sem diretrizes de desenvolvimento e integração nacional [59].

Com a edição do Código Brasileiro de Telecomunicações, Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962 [19], ocorreu a primeira mudança significativa nesse cenário. Essa Lei contemplou vários aspectos, destacando-se a criação do Sistema Nacional de Telecomunicações, o Conselho Nacional de Telecomunicações (CONTEL), o Departamento Nacional de Telecomunicações (DENTEL) e a instituição do Fundo Nacional de Telecomunicações

(FNT). Já durante o regime militar foi criada a Telebrás por meio da Lei n.º 5.792, de 11 de julho de 1972 [20], a fim de coordenar e absorver essas diversas empresas que prestavam serviços telefônicos no país, bem como consolidá-las em empresas de âmbito estadual.

O Sistema Telebrás era composto por: uma empresa *holding*, a Telebrás; por uma empresa de longa distância de âmbito nacional e internacional, a Embratel, que explorava também serviços de comunicações de dados e de telex; e por 27 empresas de âmbito estadual ou local. Havia, ainda, quatro empresas independentes, sendo três estatais e uma privada. A criação do Sistema Telebrás deve ser considerada um marco expressivo para resgatar o país da precariedade de seu sistema de telecomunicações [21], visto que implantou padrões que foram uniformizados em todas as empresas pertencentes a *holding* e proporcionou um perfil mais profissional ao setor de telecomunicações do país. No entanto, a Telebrás enfrentava diversas limitações financeiras, como restrições à gestão empresarial, falta de concorrência e influências políticas em suas atividades, o que levaram a empresa a uma queda na capacidade e qualidade do atendimento, chegando a uma demanda reprimida de 13,4 milhões de telefones fixos em todo o país [21].

Na década de 1990, o governo de Fernando Henrique realizou uma série de reformas no Estado brasileiro com o intuito de privatizar empresas estatais que atuavam nos setores de infraestrutura, passando de um Estado empreendedor para um Estado regulador. A primeira alteração no arcabouço legislativo brasileiro que possibilitou a privatização do Sistema Telebrás foi a Emenda Constitucional n.º 8 [22], de 15 de agosto de 1995, que deu a seguinte redação ao art. 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) os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens; (1995)

A emenda tinha por objetivo flexibilizar o modelo brasileiro de telecomunicações, eliminando a exclusividade da concessão para exploração dos serviços públicos a empresas sob controle acionário estatal, e buscando introduzir o regime de competição na prestação desses serviços, visando, em última análise, ao benefício do usuário e ao aumento da produtividade da economia brasileira [59].

As premissas que balizaram a reforma estrutural do setor de telecomunicações brasileiro estavam fundamentadas na necessidade de adequação da estrutura do setor ao novo cenário que se pretendia para o Brasil, significando, simultaneamente, a visão do setor de telecomunicações como [59]:

- indutor da democratização da estrutura de poder no País;
- vetor do aumento de competitividade da economia brasileira;
- vetor do desenvolvimento social do País, proporcionando condições para a redução das desigualdades entre regiões geográficas e entre classes de renda pessoal e familiar.

A segunda etapa da reforma foi consolidada por meio da edição da Lei Geral de Telecomunicações, Lei n.º 9.472, de 16 de julho de 1997 [1], e a consequente criação do órgão regulador. O objetivo dessa etapa foi alterar profundamente o modelo brasileiro de telecomunicações, de forma que a exploração dos serviços mudasse da condição de monopólio para a de competição e que o Estado passasse da função de provedor para a de regulador dos serviços e indutor das forças de mercado, fazendo, ao mesmo tempo, com que o foco da regulamentação fosse deslocado da estrutura de oferta de serviços, como era tradicional, para os consumidores desses serviços. Adicionalmente, pretendia-se criar um ambiente de estabilidade regulatória que estimulasse investimentos no setor. A reforma buscava, assim, a competição na exploração dos serviços e a universalização do acesso aos serviços básicos [59].

Com base nestas definições, bem como nas lições apreendidas da experiência de outros países, no conhecimento dos requisitos tecnológicos associados à implantação da competição no setor de telecomunicações e na situação específica desse setor no Brasil à época, foram explicitadas as três questões fundamentais que deveriam ser objeto do arcabouço regulatório [17] [59]:

- a) a existência de um organismo regulador independente;
- b) as regras básicas para a justa competição; e
- c) o mecanismo de financiamento das obrigações de serviço universal.

A passagem da condição de mercado monopolista para o novo cenário pretendido para as telecomunicações brasileiras tinha como pressuposto, para ser viabilizada, a existência de

um órgão regulador, como já determinava o novo texto da Constituição Federal, cujas missões principais consistiam em promover a competição justa, defender os interesses e os direitos dos consumidores dos serviços e estimular o investimento privado. Também, o órgão regulador seria peça-chave para inspirar a confiança dos investidores na estabilidade das regras para o mercado, afinal uma entidade dotada de competência técnica e de independência decisória inspiraria confiança [59].

2.3.1. O Modelo Atual

O modelo atual das telecomunicações brasileiras foi suportado por um conjunto de objetivos que podem ser sintetizados em duas ideias principais: a competição na exploração dos serviços e a universalização do acesso aos serviços básicos. Este modelo tem as seguintes características gerais, de acordo com o art. 2º da LGT [59]:

- busca do acesso universal aos serviços básicos de telecomunicações;
- aumento das possibilidades de oferta de serviços, em termos de quantidade, diversidade, qualidade e cobertura;
- estabelecimento de competição justa entre os prestadores de serviço;
- busca de preços razoáveis para os serviços de telecomunicações;
- incentivo ao aumento da participação de capitais privados, nacionais e estrangeiros nas atividades de telecomunicações;
- garantia do uso eficiente do espectro radioelétrico, bem como de qualquer outro meio natural limitado que seja utilizado na prestação de serviços de telecomunicações.

Uma importante política regulatória estabelecida no marco regulatório do setor de telecomunicações com a promulgação da LGT foi a criação da Anatel, como Agência Reguladora do setor de telecomunicações. Além do marco regulatório de criação de um ente regulador do setor de telecomunicações, a LGT estabeleceu uma série de políticas regulatórias que norteiam o setor de telecomunicações, tais sejam a universalização, competição, direitos dos usuários e investimentos no setor.

Diante desse cenário, com uma Agência Reguladora e empresas de telefonia privatizadas, houve no setor de telecomunicações um avanço de investimentos de capital privado, segundo dados do Sindicato Nacional de Empresas de Telefonia e de Serviços Móvel Pessoal Celular e Pessoal (SINDTELEBRASIL). Desde a privatização foram aplicados

mais de R\$ 235 bilhões em investimentos na modernização e na ampliação dos serviços de telecomunicações. Essa quantia gerou uma carga tributária ao país de R\$ 41,6 bilhões em 2010.

No período de 1997 a 2011, a Anatel produziu um grande arcabouço regulamentar que suportou todo o processo de reestruturação e modernização das telecomunicações brasileiras, o qual inclui séries de regulamentos, normas, editais, súmulas, planos de negócios, entre outros, constituindo um ambiente regulatório capaz de aumentar os números do setor de telecomunicações, conforme consta na Tabela 2.1.

Tabela 2.1 – Dados de Acesso do Setor de Telecomunicações – Fonte: Anatel

Indicador	Unidade	2007	2008	2009	2010
Serviço Telefônico Fixo Comutado					
Acesso	Milhões	52,7	57,9	59,6	62,0
Densidade de acesso	Acesso instalado / 100 habitantes	27,7	30,1	31,0	32,0
Serviço Móvel Pessoal					
Acesso	Milhões	120,9	150,6	173,9	202,9
Densidade de acesso	Acesso / 100 habitantes	63,6	78,1	90,5	104,7
Banda Larga Fixa					
Acesso	Milhões	8,77	11,41	12,99	15,47
Densidade de acesso	Acesso / 100 domicílios	-	-	22,4	26,0
Tv por Assinatura					
Acesso	Milhões	5,34	6,32	7,47	9,77
Densidade de acesso	Acesso / 100 domicílios	10,2	11,7	12,9	16,4

Atualmente, o número total de acessos (telefonia fixa, móvel, banda larga e TV por assinatura) no país supera os 285 milhões, enquanto que, na época da privatização, o país somava 30 milhões de usuários de clientes de todos esses serviços de telecomunicações.

Por outro lado, a capacidade de manutenção e de acréscimo destes investimentos, diante de recorrentes crises econômicas internacionais e instabilidades políticas, requer ações regulatórias cada vez mais qualificadas e profissionais sob o aspecto técnico-regulatório, como é o caso da Análise de Impacto Regulatório, além de uma governança regulatória que proporcione estabilidade e transparência nas ações que tragam impacto ao setor.

2.4. IMPORTÂNCIA DA TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO EM ORGANIZAÇÕES

Com a evolução de estruturas organizacionais baseadas em organograma com visão tradicional (vertical) e funcional, também conhecido por silo (estrutura alta, grossa e sem janela) – isto é, em que uma gerência executa suas atividades sem uma boa comunicação com outras áreas ou até mesmo outras organizações, para uma organização baseada em processos e que evidencie a relação entre as gerências e delas com outras organizações – foi eminente a necessidade de uma ferramenta para sistematizar estes processos. Isto porque uma gestão vertical não possibilita visão do cliente, dos produtos e serviços prestados aos clientes e do fluxo de trabalho por meio do qual planejamos, desenvolvemos, produzimos e entregamos o produto ou serviço [23].

Uma organização, ou até mesmo um setor como o de telecomunicações, pode ser visto como um sistema, e esta perspectiva pode trazer maior visibilidade aos processos desenvolvidos e seus impactos na organização. Nesse contexto, a Tecnologia da Informação (TI) apareceu para facilitar o fluxo sistêmico de informação na organização ou entre organizações, servindo, inicialmente, como instrumento de apoio ou suporte às rotinas operacionais. Atualmente, a existência da TI é considerada como *commodity* por uns e como fator imprescindível para obter vantagem competitiva para outros [24].

Laudon [25] afirma que a TI é composta por hardware, software, tecnologia de armazenamento e tecnologia de comunicações. Segundo Keen [26], a TI envolve processamento de dados, sistemas de informação, engenharia de software, informática ou o conjunto de hardware e software, e também aspectos humanos, administrativos e organizacionais. Especificamente, o Sistema de Informação é utilizado pelas organizações para fornecer dados, informações e conhecimento para os usuários, suportados por software, hardware, telecomunicações, automação e recursos multimídia [27]. O fato é que uma organização ou instituição para atingir o seu propósito está cada vez mais valorizando e profissionalizando a TI, sendo um dos desafios atuais realizar o alinhamento entre os propósitos das instituições e as ações tomadas pela área de TI.

Segundo Prahalad [28], muitos gestores encaram os processos internos como dores de cabeça burocráticas para atender a regulamentação decorrente da lei *Sarbanes-Oxley*⁸. Os aplicativos de TI são vistos como fontes de custo e mal necessário, não existindo nenhum ponto de integração entre a arquitetura social (processos gerenciais) e a arquitetura de TI. Em consequência disso, os processos internos que influenciam ambas evoluem por acaso. Aqui, apresentam-se alguns modelos de alinhamento entre a estratégia de negócio, ou o propósito, com a TI.

Segundo Henderson e Venkatraman [29], desenvolvedores do modelo conceitual SAM (*Strategic Alignment Model*), a organização pode ser segmentada em negócio e TI. O negócio e a TI dividem-se, ainda, em quatro componentes: estratégia do negócio e infraestrutura organizacional (referentes ao negócio); e estratégia de TI e infraestrutura de TI (referentes à TI). Cada componente, por sua vez, é decomposto em: escopo, competências e governança, para o nível externo; e infraestrutura, habilidade e processo, para o nível interno. A implantação desse modelo aborda o alinhamento da execução estratégica, conforme Figura 2.2, no qual a estratégia direciona o fluxo de informação para a infraestrutura organizacional, o que define os padrões para infraestrutura de TI.

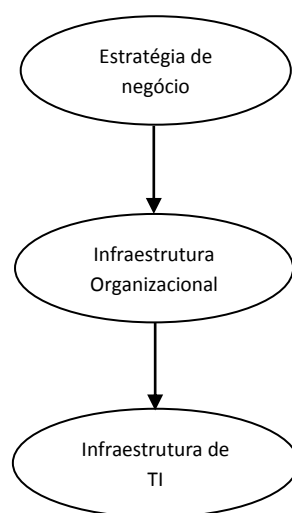


Figura 2.2 – Tipo de Alinhamento do SAM – Execução Estratégica – Fonte: Gestão de Tecnologia da Informação

Outro modelo de alinhamento estratégico, que apresenta uma integração organizacional, é o proposto por Rummler e Branche [23], no qual podemos dividir uma organização em três níveis de desempenho:

⁸ Lei estadunidense, de 30 de julho de 2002, redigida para evitar o esvaziamento dos investimentos financeiros e a fuga dos investidores causada pela aparente insegurança a respeito da governança adequada das empresas.

- **Nível de Organização:** enfatiza o relacionamento da organização com o mercado, e possui diversas variáveis, dentre elas, estratégias, objetivos, controle da organização, estrutura da organização e emprego de recursos;
- **Nível de Processos:** nível onde as atividades inter-relacionadas proveem a cadeia de valor da organização, definida pelo processo de negócio. Neste nível, são realizados projetos e procedimentos; e
- **Nível de Executor ou Implementação:** nível de implementação de TI e de recurso humano disponível para a realização dos processos desenvolvidos pela organização. Envolve cargos, capacitação dos envolvidos e estabelecimento de metas para os cargos.

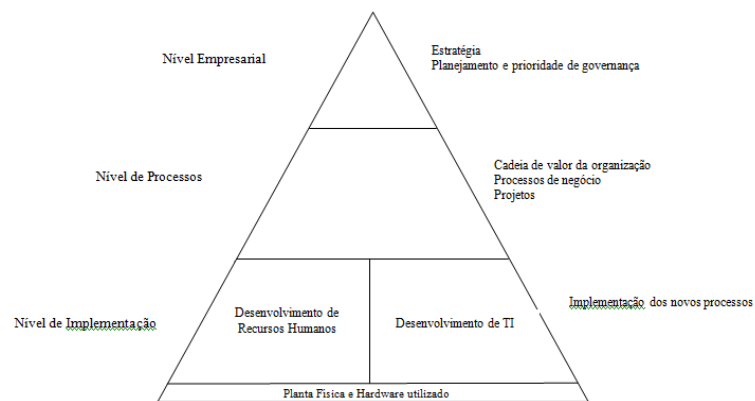


Figura 2.3 – Níveis de Desempenho Fonte: Harmon

Outro modelo muito interessante que trata do alinhamento da estratégia com a TI, e que apresenta uma solução mais sofisticada, é o modelo proposto por Prahalad [28]:

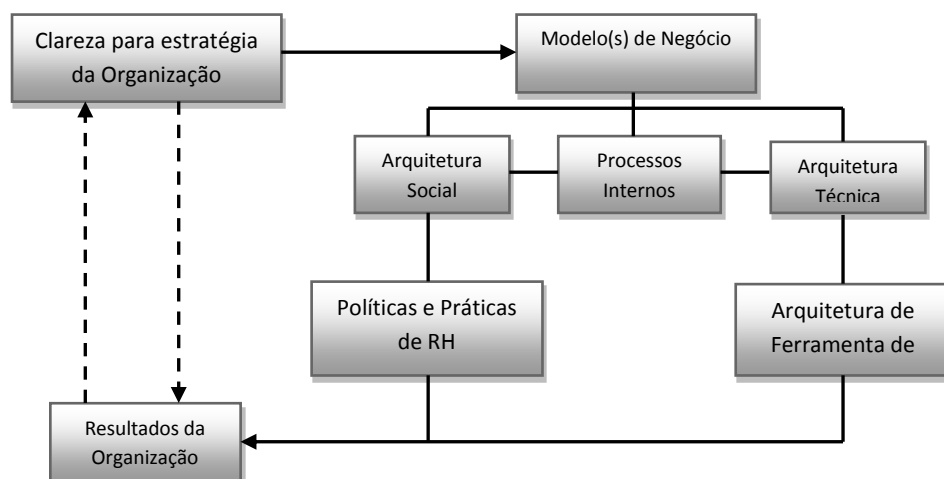


Figura 2.4 - Modelo proposto por Prahalad

O modelo de Prahalad apresenta uma ligação das estratégias propostas pela organização para a Arquitetura de Ferramenta de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) e para as Políticas e Práticas de Recursos Humanos por meio da arquitetura Técnica (sistemas de tecnologia de informação e comunicação) e da arquitetura social (estrutura organizacional, poder decisório e sistemas de gestão de desempenho), respectivamente. Os processos internos, elos entre a estratégia da organização e as operações de rotina, influenciam e são influenciados pela arquitetura social e técnica. Todo esse modelo, baseado em resultados, realimenta a clareza das estratégias de modo a manter o controle das decisões e tornar o processo cada vez mais aperfeiçoado.

Ressalte-se que, para entender este alinhamento entre a estratégia e o negócio, é importante perceber que a estratégia pode ser dividida em estratégia de negócio e estratégia corporativa [30]. A estratégia de negócio é o propósito da organização, enquanto a corporativa é como a organização atenderá a este propósito, isto é, quais os recursos necessários, a estrutura e os mecanismos que a organização deverá dispor para alcançar o objetivo estratégico. No contexto de organizações corporativas, o conceito de arquitetura é utilizado frequentemente para gerenciar a complexidade de uma grande organização ou um sistema. Segundo IEEE Standard 1471-2000 [31], arquitetura é a organização fundamental de um sistema composto por seus componentes, as relações entre os componentes e dos componentes com o ambiente e princípios do desenho e evolução. Entretanto, a maioria dos atores de um sistema não está interessada na arquitetura do sistema, mas no impacto sobre seus propósitos.

A Arquitetura Organizacional, nesse sentido, representa toda a organização, expressando e alinhando metas, visões, estratégias, princípios de governança, processos operacionais, estruturas organizacionais e aspectos de automação, tais como sistema de informação e infraestrutura tecnológica [24]. Ela é de fundamental importância na transformação das metas estratégicas para a implantação da tecnologia da informação, sendo esta a responsável em dar o suporte necessário para que a organização alcance essas metas. Conjugado com o conceito de Arquitetura Organizacional, a Arquitetura de Processo serve para orientar gerentes de desenhos de processo de negócio e desenvolvedores de sistema na criação de aplicações que se alinhem aos objetivos do negócio. Para isso, existem diversas ferramentas, também conhecidas como melhores práticas, que são aplicáveis a diversas áreas na arquitetura, como por exemplo, BSC (*Balanced Scorecard*) utilizado no

gerenciamento estratégico, EFQM (*European Foundation for Quality Management*) utilizado na execução da estratégia e o ISO (*International Organization for Standardization*) 9001 utilizado na qualidade do gerenciamento. No nível de processo tem-se PMBOK (*Project Management Body of Knowledge*), utilizado em gerenciamento de projetos e CMMI (*Capability Maturity Model Integration*) utilizada para avaliação e melhoria da maturidade dos processos. Assim, a Arquitetura Organizacional é tipicamente utilizada como um instrumento de gestão de organizações para operações diárias e futuras.

Em suma, a aplicação de TI nas instituições aprimora a gestão do desempenho dos resultados alcançados e proporciona maior poder de relação com outras instituições que pertencem ao sistema. No caso da governança do sistema regulatório, a TI pode sistematizar todos os pontos que são considerados importantes, conforme dispõe o Capítulo 3, a fim de garantir o aprimoramento dos indicadores de governança. Além disso, a TI irá trazer maior integração dos diversos atores participantes do sistema regulatório do setor de telecomunicações brasileiro, de forma mais clara e padronizada.

PARTE III – ANÁLISE DOS INDICADORES E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

3. SELEÇÃO E ANÁLISE DOS INDICADORES DE GOVERNANÇA REGULATÓRIA

Conforme apresentado, a governança regulatória é um importante instrumento que garante ações menos discricionárias por parte do Estado, proporcionando assim, maior legitimidade e estabilidade ao sistema regulatório e, conseqüentemente, atraindo maiores investimentos privados ao setor regulado. É baseada em indicadores que avaliam e demonstram a restrição da influência oportunista sobre ações regulatórias, a efetiva transparência com participação dos envolvidos no processo regulatório e a existência de mecanismos para mensurar e quantificar o impacto de uma medida regulatória [14].

A OCDE publicou um Guia de Princípios para Qualidade e Desempenho Regulatório [4], definindo sete princípios para qualidade e bom desempenho regulatório, conforme Figura 3.1:



Figura 3.1 – Princípios para Boa Qualidade Regulatória

Estes princípios estão alinhados a premissas científicas e práticas para um aprimoramento da qualidade e eficiência regulatória, proporcionando, assim, uma profissionalização da regulação e conseqüente estabilidade regulatória. As premissas para a constituição dos

indicadores de governança regulatória são: a avaliação de impactos e revisão sistemática de regulamentos para assegurar que seus objetivos sejam eficientes e eficazes dentro de um contexto econômico e social; a garantia de que regulamentos, instituições regulatórias e processos regulatórios sejam transparentes e não discriminatórios; bem como a elaboração de regulamentos econômicos para estimular a competição e eficiência nos setores, exceto onde exista clara evidência do interesse público, inclusive com a eliminação de barreiras regulatórias para comércio e investimento [4].

Outro ponto a destacar é que os indicadores de governança avaliam a qualidade regulatória sob o ponto de vista dos princípios da boa prática regulatória, baseados, principalmente, na instituição de uma Agência Reguladora independente e autônoma, na transparência e na participação dos atores envolvidos.

Assim, o primeiro passo desta pesquisa foi identificar e escolher indicadores que avaliem a governança do sistema regulatório do setor de telecomunicações brasileiro. E o critério de seleção destes indicadores levou em consideração sua aplicabilidade na avaliação da governança do sistema regulatório. São apresentadas a seguir as fontes de estudo e pesquisa, acadêmicas e de mercado, que levaram à seleção dos indicadores utilizados nesta pesquisa.

A OCDE, com o objetivo de avaliar a qualidade e desempenho regulatório, desenvolve um programa de reforma regulatória fundamentada na avaliação do sistema regulatório de temas relacionados a instituições, políticas e ferramentas regulatórias. Este programa é baseado nos princípios de boas práticas regulatórias definidas pela própria OCDE, principalmente nos documentos “Recomendação de Melhorias da Qualidade da Governança Regulatória” (1995) [2], “Recomendações Políticas sobre Reforma Regulatória” (1997) [3] e “Princípios Orientadores para Qualidade e Desempenho Regulatório” (2005) [4]. Tais documentos embasaram pesquisas realizadas em 2007 [32] e 2009 [33] com os países membros da OCDE sobre a qualidade e desempenho regulatório, por meio da aplicação de questionários elaborados a partir dos princípios e recomendações publicados pela organização.

O documento intitulado “Indicadores de Sistema Regulatório” [32], que apresenta os resultados da pesquisa de 2007, elaborou uma tabela, conforme apresentado na Tabela 3.1, relacionando os princípios de qualidade regulatória com ações que devam ser realizadas.

Além disso, a OCDE dividiu a tabela em três dimensões – políticas e instituições regulatórias, processos regulatórios e ferramentas regulatórias – considerando as ações em três níveis estratégicos para alcançar uma melhor prática regulatória.

Tabela 3.1 - Mapeamento dos Princípios e Ações para Qualidade e Desempenho Regulatório - OCDE (com alterações)

Dimensões	Princípios	Ações
Políticas e Instituições Regulatórias	<p>Adotar amplos programas de reforma regulatória em diversos níveis do Estado que estabeleçam objetivos claros e modelos para implementação;</p> <p>Estabelecer princípios de boa regulação para orientar a reforma;</p> <p>Criar mecanismos eficazes e confiáveis dentro do governo para implementação das políticas públicas;</p> <p>Assegurar que estruturas e recursos institucionais sejam adequados e que sistemas gerenciem os recursos com eficiência;</p> <p>Fortalecer a qualidade da regulação com treinamentos regulares;</p> <p>Incentivar uma melhor regulação em todos os níveis do governo; e</p> <p>Fazer uso eficiente de avaliações <i>ex post</i> (posteriores).</p>	<p>Adoção de políticas explícitas para reforma regulatória;</p> <p>Políticas coerentes integrando competição e mercado;</p> <p>Avaliação de desempenho;</p> <p>Treinamento;</p> <p>Capacidade institucional para gerenciamento da reforma regulatória;</p> <p>Supervisão das políticas regulatórias;</p> <p>Contribuição do judiciário para a qualidade regulatória; e</p> <p>Mecanismos de coordenação em diversos níveis para políticas regulatórias.</p>

<p style="text-align: center;">Processos Regulatórios</p>	<p>Assegurar que regulamentos e instituições regulatórias tenham suas implementações e seus processos regulatórios transparentes, eficientes e sem discriminação;</p> <p>Consultar todos os afetados e todas as partes interessadas, nacionais ou internacionais, durante o processo de desenvolvimento e revisão dos regulamentos;</p> <p>Criar e atualizar uma base de registro público de regulamentos e formalidades de negócio que assegurem que negócios nacionais e internacionais possam facilmente identificar todos os procedimentos e obrigações; e</p> <p>Assegurar que procedimentos administrativos para aprovação de regulamentos sejam transparentes e não discriminatórios.</p>	<p>Clareza no procedimento de elaboração dos instrumentos normativos;</p> <p>Acesso aos Regulamentos; e</p> <p>Transparência e processos de consulta pública.</p>
<p style="text-align: center;">Ferramentas Regulatórias</p>	<p>Revisão sistemática dos regulamentos para assegurar que continuem dentro dos seguintes objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Revisar regulamentos que afetem os princípios da boa regulação; • Avaliar as ferramentas regulatórias; • Considerar alternativas para regulamentação onde for apropriado; • Integrar Avaliação de Impacto Regulatório dentro dos processos e revisar regulamentações significativas; e • Minimizar e mensurar as cargas regulatórias. 	<p>Provisão de justificativas para ações regulatórias com considerações de alternativas;</p> <p>Avaliação da qualidade do novo regulamento por meio da Análise de Impacto Regulatório;</p> <p>Facilidades em licenciamentos, autorizações e requerimentos administrativos;</p> <p>Redução do controle administrativo e das cargas regulatórias;</p> <p>Processo dinâmico de avaliação e atualização dos regulamentos; e</p> <p>Conformidade e fiscalização.</p>

As ações descritas pela OCDE são importantes para a implantação e a manutenção de uma boa prática regulatória. Diante disso, o Estado e o órgão regulador devem ser capazes de

desenvolver seus trabalhos de forma autônoma e sem influência do oportunismo dos governantes, estes trabalhos devem ser baseados em estudos técnico-regulatórios que, atendendo a política pública definida pelo governo, incentivem a iniciativa privada a investir nos mercados regulados. A transparência nos processos regulatórios é um dos pilares para garantir o acompanhamento das ações regulatórias e assegurar que o setor não seja surpreendido com ações discricionárias. Além disso, a participação efetiva de todos os interessados na elaboração de uma regulamentação não ocasionará tantos acionamentos nas vias judiciais e haverá maior possibilidade de atender os interesses de todos os envolvidos. As ferramentas regulatórias irão garantir que a Agência Reguladora profissionalize suas ações regulatórias, garantindo maior legitimidade de suas ações no setor regulado. Os indicadores selecionados pela instituição para a consolidação do resultado da pesquisa estão bastante alinhados com as ações descritas na Tabela 3.1, e foram divididos nos grupos Políticas e Instituições Regulatórias, Processos Regulatórios e Ferramentas Regulatórias.

Dentro de uma perspectiva próxima, outro estudo importante foi o modelo desenvolvido por Spiller e Tommasi [15], que relaciona o desenho da governança regulatória com o ambiente institucional e político dos países. Eles afirmam que instituições políticas e sociais não afetam somente as ações políticas e administrativas, mas também têm um impacto nos tipos de regulações que podem ser implementadas e, por conseguinte, possuem um balanço apropriado entre compromisso e flexibilidade. Nesse sentido, Spiller e Urbiztondo [34] afirmam que, em países onde o Executivo é muito forte e absoluto e influencia decisões do Legislativo, como no caso do Reino Unido, quase não existem procedimentos para coibir decisões discricionárias da instituição regulatória. No caso de um Legislativo mais independente e forte, como é o caso dos Estados Unidos, existem diversos procedimentos para evitar decisões discricionárias por parte do órgão regulador.

O Capítulo 2 aborda mais profundamente este modelo, avaliando as relações institucionais que proporcionem maior credibilidade à governança. Quanto às dimensões para análise da governança regulatória utilizadas na pesquisa dos autores, eles consideraram quatro importantes: Agências Reguladoras Independentes, Arquitetura dos Processos Administrativos, Judiciário independente e maior participação dos grupos interessados e Transparência. A seguir estão descritas as quatro dimensões:

- **Agências Reguladoras Independentes**

Os autores defendem que delegar a uma terceira parte a implementação das políticas públicas poderia trazer melhoria ao sistema regulatório. Mas isto requer que exista uma Agência Reguladora independente, pois ela traria ao sistema regulatório uma maior proteção às ações oportunistas dos governantes, maior estabilidade ao mercado e, conseqüentemente, uma situação mais favorável ao investimento privado.

Spiller e Urbiztondo [34] também afirmam que a probabilidade de observar Agências independentes é mais alta em sistemas caracterizados por divisões de governo, como o caso do Brasil, tendo em vista a existência de menor alinhamento do Legislativo com o Executivo, classes políticas menos estáveis, maior necessidade de controle sobre a burocracia e maior proporção de nomeados políticos. Já em sistemas de governo unipartidário, onde existe maior alinhamento entre Executivo e Legislativo, com relativa estabilidade política, controle mais forte sobre a burocracia, com uma proporção muito menor de nomeações políticas, existe uma tendência menor de Agências Reguladoras independentes.

- **Arquitetura dos Processos Administrativos**

O sistema regulatório deve possuir uma arquitetura que permita a participação dos interessados nas ações da Agência Reguladora. Contudo, é importante destacar que os autores defendem que o direcionamento, definido pelas políticas regulatórias, deve ser mantido.

Spiller e Tommasi [15] abordam três aspectos que podem impulsionar esse direcionamento. Primeiro, quando os grupos de interesse tentam direcionar as ações da Agência para atender seus próprios interesses. Em segundo, quando a Agência Reguladora tenta executar sua própria ação com discricionariedade. E, finalmente, quando os governantes/legisladores tentam direcionar as ações da Agência para atender suas opiniões. Os autores defendem também que, para limitar a discricionariedade de uma Agência Reguladora, os legisladores devem projetar estrategicamente a estrutura organizacional das Agências Reguladoras, seus processos administrativos para a tomada de decisão, seu planejamento orçamentário e a natureza do controle judicial.

- **Judiciário Independente**

Segundo os autores, um Judiciário independente, que não sofra represália política pelas ações tomadas pela instituição, pode propiciar a um sistema regulatório com várias fragmentações políticas uma estabilidade maior às ações regulatórias. Eles apresentam uma teoria em que o Judiciário tenderia a ser mais subjugado à força política em sistemas de governo unificados – como em sistemas fortemente parlamentaristas, por exemplo – e mais agressivos na presença de governos divididos – como em sistemas presidencialistas ou sistemas parlamentaristas fragmentados, cujos governos são formados pela coalizão de diversos partidos.

- **Maior participação dos grupos interessados e Transparência**

A estrutura de uma Agência Reguladora deve proporcionar a transparência das ações realizadas e possibilitar maior participação das partes interessadas no processo regulatório. As diretrizes de transparência envolvem a regulação e participação dos interessados nos processos administrativos.

Aponta-se ainda que as Agências Reguladoras devem divulgar as consultas, informar sobre as propostas de regulamentos, considerar em suas decisões as partes interessadas e não tomar decisões precipitadas e a esmo. Isso porque as partes interessadas podem trazer à Agência uma situação mais precisa do mercado regulado e de suas próprias preferências. As preferências dos interessados devem ser levadas em consideração, com vistas a amenizar potenciais questões judiciais no futuro. Além disso, a transparência permite que o Legislativo e os órgãos de controle possam supervisionar o processo regulatório sem que efetivamente participem dele.

Outra fonte para a definição dos indicadores para esta pesquisa são as dimensões abordadas pela pesquisa do Banco Mundial sobre a Governança Regulatória da Infraestrutura no Brasil [16]. O estudo avalia a governança regulatória de Agências Reguladoras federais e estaduais por meio de questionários que abordaram as seguintes dimensões:

- **Autonomia**

O indicador de autonomia é avaliado sob dois aspectos: independência na relação com o governo e na relação com a indústria. Apontados pelos autores como um dos principais pontos que proporcionam estabilidade para investimentos e como causadores diretos de efeitos no risco regulatório, eles apontam quatro importantes mecanismos que proporcionariam a autonomia: mandatos alternados dos diretores das Agências Reguladoras e não coincidentes com o Executivo; meios legais para forçar sua decisão; autonomia financeira; e recursos contra Agências serem impetrados pelo Judiciário.

- **Processo de decisão**

Outro elemento importante que proporcione estabilidade regulatória é o processo de tomada de decisão. Os processos definidos por regras e normas bem claras e com discussão e participação das partes interessadas terão, além de maior possibilidade de êxito na atividade de regulação, menores ações judiciais.

- **Instrumentos de Decisões**

O regulador geralmente depara-se com um elemento que traz dificuldades nas ações regulatórias tomadas, a assimetria de informação. O regulador, por não ter acesso a todas as informações do serviço prestado pelo autorizado, não possui informações e elementos necessários para tomada de decisões. É extremamente importante que existam instrumentos de decisão que sejam pautados por estudos técnico-econômicos com elevada qualidade técnica e com o máximo de informações capazes de tornar a tomada de decisão mais precisa e correta.

Os autores apontam quatro importantes grupos para o gerenciamento do processo regulatório: meios legais de coleta de informações, orçamento apropriado para gerência e processamento desta informação, qualificação dos recursos humanos e instrumentos regulatórios.

- **Accountability (Responsabilização)**

A questão da responsabilização é fortemente relacionada com a delegação de competência. Quando o regulador tem poderes de decisões que podem impactar a sociedade, suas ações

devem ser verificadas e responsabilizadas pelo Legislativo e órgãos de controle. Este mecanismo diminui as ações discricionárias e unilaterais que uma Agência Reguladora pode tomar. Os instrumentos utilizados são relatórios ou cumprimentos de diretrizes.

A pesquisa aplicada por meio de questionários endereçados a Agências Federais e Estaduais apresentou interessantes resultados. Além disso, desenvolveu-se uma metodologia para mensurar a governança regulatória, que foi comparada com metodologias internacionais.

Finalizando, o livro *Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems* [35], publicado pelo Banco Mundial, apresenta um conjunto de princípios para um sistema de governança regulatória independente. São eles: autonomia da Agência Reguladora, *accountability*, transparência e participação pública, previsibilidade das ações regulatórias, clareza nas competências das instituições que participam do sistema regulatório, proporcionalidade na intervenção do mercado, poderes para as ações das Agências Reguladoras e definição apropriada das características institucionais das Agências Reguladoras e integridade nas ações tomadas.

Observa-se que todas as pesquisas estudadas sobre governança regulatória utilizam indicadores bastante semelhantes, baseados nos princípios de avaliação das relações institucionais, transparência dos processos regulatórios, redução da influência política nas decisões regulatórias, busca de intervenção eficiente do Estado no mercado regulado e previsibilidade das ações para garantir a estabilidade regulatória. A proposta de modelo de Levy e Tommasi realiza uma importante análise da influência das relações institucionais e ambiente político no desempenho do sistema regulatório, enquanto os demais modelos, relativamente menos teóricos e mais práticos, apresentam um maior número de indicadores que perpassam os processos internos da Agência Reguladora e proporcionam uma visão mais prática da qualidade da governança.

Dos indicadores estudados, a seguir são apresentados sete indicadores selecionados para esta pesquisa, subdivididos nos grupos Políticas e Instituições Regulatórias, Processos Regulatórios e Ferramentas Regulatórias, bem como se apresenta também uma análise de cada um deles sob o contexto da legislação setorial, das relações institucionais e do mercado de telecomunicações brasileiro. Conforme já esclarecido, de forma a tornar viável esta análise – e tendo em vista os diversos processos regulatórios existentes dentro da

Anatel –, a escolha e análise dos indicadores de governança foram delimitados àqueles mormente relacionados ao processo de regulamentação da Agência.

3.1. INDICADORES DE POLÍTICAS E INSTITUIÇÕES REGULATÓRIAS

3.1.1. Autonomia Decisória

Uma importante dimensão para analisarmos na governança regulatória são as relações institucionais das Agências Reguladoras com as demais instituições, principalmente, aquelas que têm poder decisório. Para que um sistema regulatório tenha credibilidade e estabilidade para atrair mais investimentos é importante que uma Agência Reguladora implemente, dentro das políticas regulatórias estabelecidas pelo modelo regulatório, as políticas públicas definidas pelo Executivo.

A autonomia de uma Agência Reguladora é mais necessária em países onde tenham sistemas democráticos multipartidários, como é o caso do Brasil, tendo em vista a necessidade de proteção ao setor regulado das ações dos governantes, estas, muitas vezes, podem ser oportunistas em decorrência das diferentes ideologias partidárias [15]. Por outro lado, o fato de uma Agência Reguladora ser autônoma não pode sugerir que os reguladores tenham atitudes discricionárias e unilaterais. O conjunto de regras, normas e hierarquias legais, bem como o devido processo legal que constituem um estado de direito, deve ser observado e cumprido [14].

Nesse contexto, é importante observar que o debate sobre a autonomia de uma Agência Reguladora, sempre muito polêmico, deve estar vinculado a responsabilização, credibilidade e delegação, demandando das Agências Reguladoras profissionalismo e responsabilidade nas suas tomadas de decisão [16]. Além disso, a autonomia é um alicerce para que as ações das Agências Reguladoras não sejam influenciadas pela iniciativa privada e pelo governo. Existem quatro aspectos importantes que garantem à autonomia nas ações de Agências Reguladoras: mandatos alternados para os diretores não coincidentes com o Executivo, meios legais que forcem sua decisão, autonomia financeira e recursos que sejam impetrados diretamente no Judiciário [16]. Por isso, a Lei Geral de Telecomunicações (LGT), em consonância com esses princípios, estabelece que a Anatel seja uma autarquia caracterizada por independência administrativa, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo, estabilidade de seus dirigentes e autonomia financeira.

Assim, podemos concluir que a autonomia de uma Agência Reguladora é crucial na governança regulatória. Entretanto, é um ponto bastante polêmico e que geralmente recebe críticas e ações contrárias, principalmente, por conta do Executivo e Legislativo. Como exemplo, citamos a alteração da LGT pela Lei n.º 9.986 [36], de 18 de julho de 2000, em que houve a alteração da restrição de vedação de recondução do Conselheiro Diretor da Anatel. A perspectiva de ser avaliado pelo Executivo ao final de quatro anos tende a tornar o presidente ou conselheiro naturalmente mais complacente com as demandas do governo. Apenas o segundo (potencial) período do presidente e dos conselheiros seria de real independência [60].

Dentre as diversas políticas regulatórias estabelecidas, a autonomia administrativa, política e financeira de uma Agência Reguladora são elementos muito importantes para avaliar o quão uma Agência está sendo influenciada em sua decisão por ingerências políticas ou por entidades privadas. Ainda, é importante destacar que a autonomia administrativa proporciona ao regulador a possibilidade de estabelecer procedimentos administrativos mais adequados aos setores regulados de acordo com a especificidade de cada setor [16]. A Anatel, nesse sentido, possui um bom grau de autonomia administrativa, segundo pesquisa realizada pelo Banco Mundial com Agências Reguladoras Federais e Estaduais a Anatel obteve melhor grau de autonomia [16].

Quanto à autonomia financeira, a Anatel possui orçamento composto por recursos do Fistel (Fundo da Fiscalização das Telecomunicações). A Agência deve submeter anualmente ao Ministério das Comunicações sua proposta orçamentária, cujo encaminhamento será feito ao Ministério do Planejamento e Orçamento para que a proposta possa ser incluída no Projeto de Lei Orçamentária Anual. No entanto, nos últimos anos, a Anatel vem sofrendo restrições orçamentárias por meio de contingenciamentos, impedindo que a Agência invista e adote medidas de aprimoramento da qualidade dos processos de regulamentação.

Estes contingenciamentos do governo federal afetam diretamente as atividades regulatórias relacionadas ao processo de regulamentação desenvolvidas pela Anatel que, diante da importância de regular investimentos privados em um setor estratégico do país, carece de profissionais capacitados, de procedimentos definidos e claros e de suporte tecnológico de ponta. Percebe-se também que as restrições orçamentárias sofridas por meio de contingenciamento são uma forma indireta de redução da independência da Anatel. Assim,

um orçamento limitado torna mais difícil a implementação de ações, mesmo que uma instituição tenha uma elevada independência.

No que se refere à autonomia das decisões da Anatel, o Executivo, por diversas vezes, além de elaborar a política pública no setor de telecomunicações, define por meio de instrumentos normativos as ações a serem tomadas no processo de regulamentação. Temos como exemplo o Decreto n.º 7512, de 30 de junho de 2011, cujo documento aprova o Plano Geral de Metas de Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado. Nele são definidas datas para que a Anatel realize licitação de radiofrequência e adote medidas para melhoria de qualidade de serviços de telecomunicações que suportem o acesso à Internet banda larga, definindo até mesmo os parâmetros mínimos que deveriam ser avaliados.

Como outro exemplo, podemos citar o Plano Nacional de Banda Larga [37] que teve o início da coordenação das negociações na Casa Civil e posteriormente foi finalizado pelo Ministério das Comunicações. Após exaustivas negociações com a iniciativa privada, o Ministério das Comunicações tem a meta de obter 50 milhões de acessos à Internet banda larga até 2014. Estas negociações culminaram nos Termos de Compromissos celebrados entre o Ministério das Comunicações, a Anatel e as empresas Concessionárias/Autorizadas de serviços de telecomunicações, com o compromisso de ofertar o acesso à banda larga com velocidade de 1Mbps para *download* e 128 Kbps para *upload*, ao preço mensal máximo de R\$ 35,00 (trinta e cinco Reais) em todas as sedes de municípios dotadas de infraestrutura terrestre de rede de transporte de telecomunicações.

Observa-se que a falta de um modelo sistematizado da relação Anatel e Executivo (respectivamente, Ministério das Comunicações e Casa Civil) que defina claramente o plano estratégico e de ações da Anatel, bem como um gerenciamento e responsabilização do desempenho regulatório da Anatel, cria um ambiente de incerteza que tende a ser preenchido com instrumentos normativos do Executivo com intuito de estabelecer mais claramente as ações das políticas públicas. Nesse sentido, cita-se a pesquisa realizada pelo Banco Mundial [16] sobre a governança regulatória na indústria de infraestrutura, avaliando o aspecto de autonomia de seis Agências Reguladoras federais, com o resultado de penúltimo lugar para a Anatel. Tal pesquisa evidencia que a Anatel e todas as Agências Reguladoras vêm sofrendo restrições relativas à sua autonomia.

Outro aspecto a destacar é o Projeto de Lei n.º 3.337/2004 [38], de autoria do Executivo, que dispõe sobre a gestão, a organização e o controle social das Agências Reguladoras. O projeto contribui para o aprimoramento do sistema regulatório atual ao promover harmonização em todas as Agências Reguladoras de regras mais claras de relacionamento institucional entre Agências e Ministérios. A gestão seria embasada em princípios de autonomia regulatória, alinhamento com as políticas públicas e promoção do desenvolvimento econômico, com a criação de ambiente propício para políticas comprometidas com o maior investimento na atividade produtiva. No entanto, na sua forma original, o projeto de lei impõe contrato de gestão e desempenho entre a Agência e o Ministério a que se vincula. Este modelo de gestão de contrato é bastante burocrático e pode engessar o processo de regulamentação da Anatel, prejudicando o desempenho regulatório das Agências.

3.1.2. Gerenciamento Regulatório e *Accountability*

Após a incumbência da função de delegar a um órgão regulador, uma questão legítima é: quem regula o regulador? O gerenciamento regulatório tem o objetivo de acompanhar e avaliar o desempenho regulatório dos órgãos reguladores na implementação das políticas públicas definidas pelo Executivo, bem como o cumprimento das políticas regulatórias definidas pelo modelo regulatório implantado no país. Este gerenciamento pode ocorrer por meio de relatórios periódicos enviados ao Legislativo para avaliação das ações regulatórias do órgão por comissões especializadas [32].

O desenvolvimento e a execução de políticas regulatórias são essenciais para alcançar os objetivos de desenvolvimento econômico do setor, de garantia dos direitos dos consumidores, de abertura do mercado, de inovação e de competição [33]. Entretanto, para que os objetivos sejam alcançados, é necessária ligação entre as ações do órgão regulador e as políticas regulatórias. Alguns países elaboram uma consulta, por meio de formulários, buscando perceber se os regulamentos estão atendendo as políticas de competição, mercado e consumidor.

A questão do gerenciamento regulatório está relacionada à responsabilização (*accountability*), haja vista que a autonomia de uma Agência pode ocasionar ações desalinhadas com as políticas públicas traçadas em um plano estratégico do Estado e também com as políticas regulatórias definidas pela legislação setorial. Caso isso ocorra, é

necessária a apuração das responsabilidades pelos órgãos competentes. Um importante mecanismo de responsabilização é o fornecimento de procedimentos eficazes para recorrer das decisões das Agências Reguladoras, tanto modelos internos com procedimentos claros e definidos, quanto externos, por meio do Poder Judiciário e Ministério Público.

Com relação aos procedimentos internos para recorrer de dispositivos da regulamentação, a Anatel dispõe em seu Regimento Interno [39] procedimento para pedidos de anulação de ato administrativo. E relativamente aos questionamentos de decisões da Anatel em instituições externas, observa-se a importância no sistema regulatório de um Judiciário independente e eficiente, capaz de julgar assuntos relevantes do setor de forma autônoma e sem influência de atores ligados ao processo, propiciando, assim, uma estabilidade maior às ações regulatórias. Além disso, os órgãos de controle externo têm importante participação na verificação da conformidade das atividades desenvolvidas pela Anatel concernentes à legalidade, ao interesse público e ao direito do usuário. E, tendo em vista a baixa participação no processo decisório, os usuários – atores do sistema regulatório – merecem uma maior proteção por conta destes órgãos.

No Brasil, a atividade de gerenciamento regulatório tem o desafio de ser eficiente e eficaz em um sistema que contém a complexidade de alinhar a política pública setorial, definida pelo Executivo, com a política regulatória, conforme Apêndice A, definida pelo modelo implantado pela LGT. Como exemplo, observamos que a política pública atual do setor de telecomunicações possui como principal finalidade a inclusão digital com a massificação da banda larga. Isso porque vários estudos apontam a inclusão digital como uma ferramenta de descentralização e massificação do conhecimento, além de fortalecimento e crescimento econômico em localidades de baixa renda *per capita*. Por outro lado, a política regulatória definida pela LGT – para os serviços de telecomunicações que suportam o acesso em banda larga – é de mínima intervenção do Estado, ou seja, em que as regras são liberdade, competição, abertura de mercado e direito do usuário.

Num ambiente dinâmico, como no setor de telecomunicações, os serviços prestados em regime privado, sem compromisso de universalização e continuidade demonstraram ser mais atrativos para absorver os investimentos. No entanto, para atender a política pública de inclusão digital, que é pouca atrativa para a iniciativa privada, o Ministério das Comunicações, a Anatel e até mesmo a Casa Civil estão despendendo bastante esforços para negociar compromissos com as empresas privadas que atendam as políticas públicas.

Às vezes, tais ações são bastante questionadas e acionadas no Judiciário por conta da legalidade da ação proposta diante do modelo vigente.

Por fim, ressaltamos que os dispositivos na LGT que tratam do indicador de Gerenciamento Regulatório e *Accountability*, são os envios de relatórios das atividades da Anatel ao Ministério das Comunicações e ao Congresso Nacional, bem como as prestações de contas da Agência submetidas ao Ministério das Comunicações e Tribunais de Conta da União. Os indicadores que compõem o grupo de Políticas e Instituições Regulatórias versam sobre as relações institucionais no sistema regulatório, fato que, conforme já demonstrado, implica diretamente na eficiência e eficácia do modelo.

3.2. PROCESSOS REGULATÓRIOS

3.2.1. Transparência e Acesso aos Regulamentos

A transparência é um dos mais importantes princípios da administração pública aplicada aos processos regulatórios. As ações tomadas pelas Agências Reguladoras devem ser tomadas de modo mais transparente possível, a fim de garantir sua legitimidade e legalidade. Quando ocorre a abertura de um mercado ou setor, é importante garantir que os envolvidos, principalmente os afetados, acompanhem e participem do processo de forma a assegurar o valor democrático do processo.

Os processos regulatórios, principalmente o processo de regulamentação, baseados em transparência proporcionam aos envolvidos a possibilidade de acompanhar se o tratamento indiscriminado e o devido processo legal estão sendo observados pela Agência, trazendo maior credibilidade e estabilidade regulatória ao processo. Além disso, é muito importante que os regulamentos sejam de fácil acesso e compreensão pelos cidadãos e pelo mercado, de modo a garantir seu cumprimento. A transparência e a acessibilidade dos regulamentos são elementos importantes para a abertura do mercado.

Atualmente, a Internet coloca-se como importante ferramenta que possibilita a transparência e o acesso a documentos da Anatel de qualquer local. Basta ter acesso à rede mundial. Com as políticas públicas do governo de inclusão digital, o número de pessoas com acesso à Internet está crescendo, mas, mesmo assim, observa-se que este número ainda é baixo. Uma pesquisa realizada anualmente pelo Comitê Gestor de Internet (CGI.br) aponta que apenas 41% da população brasileira utiliza Internet [40]. E o crescimento de

usuários de Internet potencializa as participações e consulta da sociedade a documentos pela Internet. É por isso que o site da Anatel na Internet é um importante elemento para facilitar o acesso aos seus documentos decisórios. No entanto, o número de atos administrativos, dentre os quais se encontra a regulamentação setorial, é extremamente vasto, o que requer um tratamento criterioso na publicação dos documentos.

Vale observar que os processos de regulamentação, assim como todas as ações da Anatel, sempre se pautaram muito na transparência dentro do processo regulatório, embora o processo decisório da Anatel ainda necessite de ações mais transparentes. Como exemplo, podemos citar as reuniões do Conselho Diretor, que eram fechadas – ou seja, não eram abertas ao público – e somente registradas em atas, geralmente disponíveis para consulta na biblioteca da Anatel. Atualmente, as reuniões do Conselho Diretor são abertas, transmitidas pela Internet e continuam sendo registradas em atas e disponibilizadas na biblioteca. Isto é um ponto positivo da implantação de maior transparência nas decisões da Agência.

Portanto, o principal mecanismo que trata da questão da transparência no processo regulatório na legislação/regulamentação setorial é a publicidade, a qual pode ser encontrada na LGT, no Regulamento e Regimento Interno da Anatel. A abordagem feita por esses instrumentos normativos é a de tornar públicas todas as medidas regulatórias no Diário Oficial da União e na biblioteca da Agência.

3.2.2. Consulta Pública

A consulta à sociedade no setor regulado, quando da elaboração do documento normativo, é uma das colunas centrais para eficiência e eficácia de um regulamento. A sociedade precisa compreender a proposta do regulador e participar da elaboração das propostas [15].

As Agências Reguladoras têm o desafio de estabelecer uma consulta pública sobre os seus processos de regulamentação e de suprir as demandas dos envolvidos, principalmente dos usuários, que são os atores mais afetados e que têm menor organização na participação do processo. A efetiva participação dos interessados na elaboração dos instrumentos normativos aumenta a probabilidade de legitimidade das propostas e pode, conseqüentemente, melhorar a eficácia do regulamento quando este entrar em vigência [15]. Além disso, garante também que ocorram menos processos administrativos de

descumprimento das obrigações dispostas na regulamentação, e reduz as ações no Judiciário contra as ações regulatórias [15]. Assim, o processo de consulta à sociedade, sendo bem definido e claro, é uma característica importante da transparência e um fator chave para reforçar sistemas de governança regulatória. Isto porque os envolvidos, quando percebem que seus interesses estão sendo avaliados dentro de um critério responsável e criterioso, depositam maior credibilidade na proposta regulatória.

Conforme apresentado na Figura 3.2, no processo de regulamentação na Anatel, a Consulta Pública é uma das principais atividades do processo, colocando-se como o instrumento institucionalizado de participação da sociedade na elaboração do documento normativo.

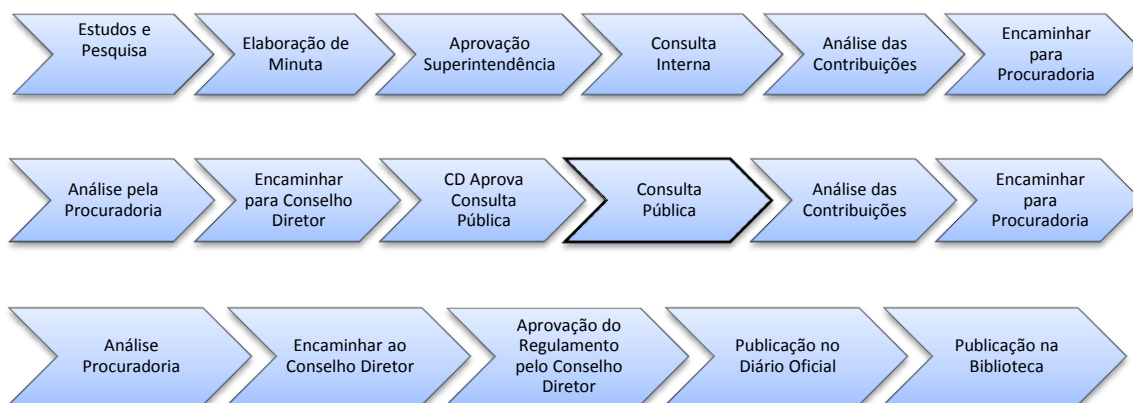


Figura 3.2 – Processo de Regulamentação da Anatel

A Consulta Pública da Anatel é realizada por meio de sistema de informação de Acompanhamento de Consulta Pública – SACP. Este sistema fica disponível no site da Anatel para qualquer usuário cadastrar-se e realizar uma contribuição em alguma Consulta Pública em andamento. As contribuições são analisadas pelas áreas técnicas que, posteriormente, lançam no sistema os comentários da Anatel para cada uma das contribuições. A atividade de Consulta Pública, dentro de todo o processo de regulamentação, conforme consta na Figura 3.2, encontra-se em uma fase adiantada de elaboração do documento, condicionando que as maiorias das contribuições sejam realizadas de forma pontual no documento do texto proposto, já discutido no âmbito da Agência.

Contudo, a participação dos atores fica mais restrita devido a difícil compreensão da proposta de regulamentação. Mesmo assim, deve-se levar em consideração que regulamentos que tratam de assuntos relacionados a usuários, como por exemplo,

qualidade de serviço, direito dos usuários e preço, terão uma participação maior de atores ligados a esses aspectos do que regulamentos mais complexos e técnicos. Segundo dados da Anatel [41], em apresentação feita quando da aprovação do Regulamento de Gestão da Qualidade das Prestadoras do Serviço Móvel Pessoal – RGQ-SMP [42], a porcentagem de contribuições de Usuários e Órgãos de Defesa do Consumidor na Consulta Pública n.º 27/2010 foi de 19% contra 70% de participação das prestadoras, conforme demonstrado na Figura 3.3.

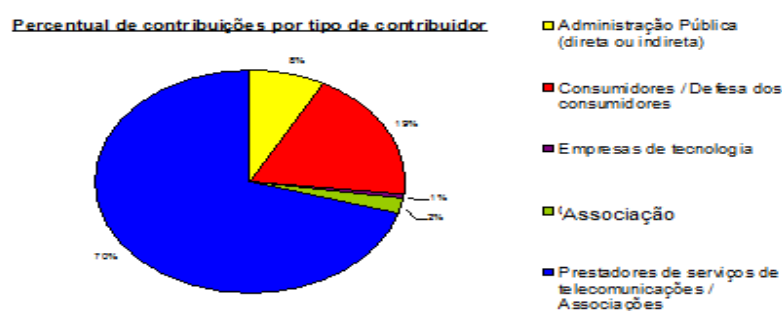


Figura 3.3 – Percentagem de participação na consulta pública n.º 27/2010 (Anatel)

Vale ressaltar que os principais dispositivos da legislação e regulamentação sobre a Consulta Pública constam na LGT e Regimento Interno da Anatel, conforme Capítulo 1, os quais determinam que minutas de ato normativo ou documentos de interesse relevante devem ser submetidos à Consulta Pública, com publicação no Diário Oficial da União, e prazo não inferior a dez dias.

3.2.3. Estratégia Regulatória de Longo Prazo

A definição de uma estratégia regulatória de longo prazo é um elemento importante para garantir a estabilidade regulatória. Ações de longo prazo discutidas e debatidas com os envolvidos, além de estipular um modelo mais organizado e alinhado com a política regulatória definida, garantem que as prestadoras possam investir com mais tranquilidade e objetividade [32].

O principal instrumento normativo que trata da estratégia de regulamentação de longo prazo é o Plano Geral de Atualização da Regulamentação das Telecomunicações no Brasil (PGR). Importa destacar que a própria LGT e políticas públicas definidas por Decretos

Presidenciais já definem orientações gerais das ações da Anatel, mas não são claras e objetivas como o PGR. Nesse sentido, embora exista um planejamento adequado e aderente à política pública definida pelo Executivo na elaboração do PGR, não foi realizada uma discussão profunda entre os atores com poder de decisão (Anatel, Ministério das Comunicações e Casa Civil), nem tampouco com a sociedade em geral.

É claro que o PGR passou pelo processo de consulta pública, que possibilitou a participação de todos os atores. No entanto, a participação destes atores na elaboração e discussão de ideias do documento o deixa mais completo e alinhado com os interesses de todos os atores. Para maior legitimidade e estabilidade do processo, é importante a participação de todos os envolvidos e afetados na elaboração de um planejamento estratégico dos processos de regulamentação.

Outro ponto relevante nesta análise é como a operacionalização e controle desta estratégia são feitos. Atualmente, a Anatel realiza um acompanhamento das ações definidas no PGR, e o divulga em seu site na Internet. Entretanto, cabe destacar que o sistema de informação utilizado nesta gestão requer melhorias para aprimorá-lo de modo eficiente no controle das ações e publicidade à sociedade em geral.

Internalizar o conceito e a necessidade de cumprimento das estratégias de longo prazo definidas no PGR, nas áreas operacionais que trabalham com o processo de regulamentação, é outro aspecto. Não foi identificado mecanismo que envolva os servidores ligados ao processo de regulamentação e os faça participar do processo de implementação desta estratégia. Porém, este planejamento estratégico deve envolver todos os servidores da Anatel participantes do processo de regulamentação, desde aqueles que estejam em áreas estratégicas aos que estejam em áreas operacionais.

Os dispositivos que tratam sobre o indicador de estratégia regulatória de longo prazo na legislação/regulamentação estão na LGT, com a definição do objetivo geral da Anatel e, no PGR, com a definição das ações já tomadas em um período de dez anos. Na elaboração do PGR, a Anatel também realizou um estudo de prospecção para vislumbrar o mercado durante este período de dez anos.

3.3. INDICADORES DE FERRAMENTAS REGULATÓRIAS

3.3.1. Análise de Impacto Regulatório

Análise de Impacto Regulatório – AIR é uma ferramenta sistemática utilizada para examinar e medir os benefícios, os custos e os efeitos prováveis de um novo instrumento normativo ou a alteração de instrumento normativo existente. Uma AIR é um relatório analítico para auxiliar na tomada de decisões. Tipicamente, a estrutura do núcleo deve conter os seguintes elementos: título da proposta, o objetivo e o efeito pretendido da política regulatória, avaliação do problema, consideração de opções alternativas, avaliação de seus impactos, resultados da consulta pública, estratégias de conformidade, processos para a monitoração e a avaliação.

Na verdade, a legislação apresenta pequenos esboços desarticulados e endógenos que tratam do tema. Por exemplo, a LGT estabelece que os atos da Agência devem ser acompanhados da exposição formal dos motivos que os justifiquem. E o documento que apresenta uma formatação mais próxima de uma Análise de Impacto Regulatório é o Decreto 4.176/2002 [43], estabelecendo normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal. Este documento – além de estabelecer um padrão mínimo para os documentos que devem ser elaborados no âmbito do Poder Executivo e ainda abordar a exposição de motivos – define perguntas, constantes do Anexo I do Decreto, que devem ser levadas em consideração para a elaboração dos atos normativos e que demonstrem uma preocupação em dar objetividade ao documento, avaliar a situação, identificar os impactos e custo do novo ato normativo.

No entanto, a AIR é uma ferramenta bem mais complexa e completa que a padronização descrita no Decreto, pois utiliza métodos analíticos. Dentre eles, podem ser destacados o custo benefício, o custo efetividade e a análise multicritério. Ainda, cabe salientar que a AIR é vista como uma ferramenta sistêmica que pode, além de auxiliar na tomada de decisões, fornecer informações que auxiliem no planejamento de ações regulatórias e avaliações que atinjam os objetivos das políticas públicas [44]. Como exemplo, citamos o programa institucionalizado de AIR na OFCOM⁹, em que são abordados os seguintes aspectos para elaboração do documento: i) o mandato legal da OFCOM para a realização

⁹ Órgão regulador britânico responsável por telecomunicações

das análises de impacto; ii) a publicação de um guia que orienta a realização das análises; iii) a necessidade de identificação de mais de uma alternativa regulatória, inclusive a de não regular; iv) o uso de métodos analíticos orientados à mensuração de custos e benefícios; v) realização de pesquisas junto ao mercado-alvo para justificativa de alternativas e premissas adotadas; e vi) um processo de consulta pública que garante a transparência, a efetiva participação e a contribuição de todos os afetados[45].

Atualmente, na Anatel, as exposições de motivos que justifiquem a atualização ou a elaboração de nova regulamentação são formalizadas por Informes Técnicos cada vez mais profissionais e embasados, e que subsidiem a decisão do Conselho Diretor. No entanto, não existe nenhum procedimento formal ou regulamentação que estabeleça e defina o procedimento de elaboração da AIR dentro do processo de regulamentação da Agência. Além disso, como exposto no Capítulo 2, todas as superintendências técnicas da Anatel – Superintendência de Serviços Públicos, Superintendência de Serviços Privados e Superintendência de Serviços de Comunicação de Massa – possuem gerências que tratam dos processos de regulamentação dos serviços com diferentes padronizações. Este fato leva a elaboração de Informes técnicos que exponham os motivos da proposta de regulamentação com diferentes padrões, ocasionando uma desarmonia no procedimento de justificativa da ação.

É por isso que o governo federal está trabalhando no sentido de desenvolver e institucionalizar a ferramenta de análise de impacto regulatório como um procedimento sistêmico. Neste ponto, merece destaque esclarecer que o trabalho de implantação desta ferramenta, dentre outras, é realizado em muitos países por um órgão de supervisão regulatória. Este modelo em que existe um órgão supervisor é interessante para harmonizar os modelos de AIR nas diversas Agências Reguladoras, nas esferas federais e estaduais. Geralmente, países definem um órgão de supervisão e controle situado estrategicamente dentro da administração do governo. As funções destes órgãos incluem a ajuda de reguladores para: executar elementos da política reguladora; empreender o controle da qualidade na regulação, tais como Análise de Impacto Regulatório; simplificar as cargas administrativas; e assegurar a conformidade do desempenho no cumprimento dos objetivos da política regulatória [32]. Em suma, a supervisão regulatória tem a importância de harmonizar e profissionalizar os procedimentos regulatórios existentes nas diversas

Agências Reguladoras, bem como proporcionar-lhes o desenvolvimento institucional a fim de aprimorar as boas práticas regulatórias.

No Brasil, por meio do Decreto n.º 6.062 [46], de 16 de março de 2007, foi instituído o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG) coordenado pela Casa Civil, e constituiu ação importante para fortalecer, aprimorar e institucionalizar uma regulação mais profissional e eficaz. O PRO-REG é formado por dois comitês (Comitê Gestor do PRO-REG e Comitê Consultivo do PRO-REG) e uma Coordenação Técnica e Administrativa, e é de forma colegiada que suas diretrizes e prioridades são decididas. Os eixos de atuação do PRO-REG, por sua vez, estão relacionados a seguir:

- Fortalecimento da capacidade de formulação e análise de políticas

Visa fortalecer a capacidade dos ministérios para formular políticas públicas que afetem os setores em que as agências reguladoras atuam, bem como realizar o acompanhamento e a avaliação da implementação e dos resultados dessas políticas, levando em consideração as variáveis que condicionam o funcionamento dos mercados, o impacto sobre a concorrência e a competitividade, o ambiente de negócios, a capacidade de atrair investimentos e os efeitos potenciais sobre consumidores e usuários.

- Melhoria da coordenação e do alinhamento estratégico entre políticas setoriais e o processo regulatório

O objetivo deste eixo é promover a coordenação e o alinhamento entre as políticas públicas setoriais e os processos de regulação. Para isso, apoia-se na criação de instâncias institucionais para a coordenação de ações no âmbito da Administração Direta Federal, fortalecendo a cooperação interinstitucional entre os ministérios e Agências, o intercâmbio de informações e a retroalimentação das decisões que afetam a qualidade regulatória.

- Fortalecimento da autonomia, transparência e desempenho das Agências Reguladoras

Objetiva fortalecer a autonomia das Agências Reguladoras federais, contribuir para a melhoria de seu desempenho e promover a implantação de instrumentos que apoiem a melhoria da qualidade da regulação.

- Apoio aos mecanismos para o exercício do controle social

Apoio a mecanismos de controle social nas atividades regulatórias, tanto para facilitar o acesso das organizações da sociedade civil, consumidores e usuários ao processo regulatório, como para melhorar o monitoramento e a capacidade de análise desses atores sobre o processo.

Os eixos definidos pelo PRO-REG estão bastante alinhados aos princípios de boa prática regulatória definidos pela OCDE. O PRO-REG vem atuando e aprimorando de forma considerável a qualidade regulatória setorial no país. No entanto, destaca-se a necessidade de evolução deste programa para que seja aprimorada a articulação com as Agências Reguladoras nas esferas federais, estaduais e municipais a fim de desenvolver e potencializar a capacidade institucional para a regulação. A evolução do programa perpassa uma série de ações que, evidentemente, requerem investimentos na delegação desta atribuição a uma instituição que seja composta por uma equipe altamente especializada e que possua estrutura para o desenvolvimento dos trabalhos. Existem algumas características importantes destas instituições a serem destacadas [47], com base principalmente em experiências dos países da OCDE:

- Mandato e poderes: o aspecto de governança deste órgão de supervisão regulatória é importante. Por meio de um instrumento normativo, um governo pode delegar autoridade a um órgão para as diversas atribuições já descritas.
- Distribuição de poderes: a separação da responsabilidade política da avaliação técnica é importante. Assim, vários países têm distribuído as funções essenciais entre um órgão de supervisão que carrega a responsabilidade política e um serviço ministerial, funcionando como uma unidade, com atribuição da avaliação da conformidade técnica.
- Desenho institucional e posicionamento: países têm desenvolvido órgãos de supervisão alinhados as suas tradições de governança pública. O desenho desta arquitetura, bem como sua localização, é resultado da compreensão de aspectos de relações institucionais e de ambiente de governo.
- Recursos humanos e financeiros: recursos necessários para a implantação e acompanhamento do órgão.

A seguir será analisado o último indicador de governança regulatória, que corresponde à avaliação e atualização da regulamentação.

3.3.2. Avaliação e Atualização da Regulamentação

Num setor tão dinâmico e com tecnologias sendo substituídas tão rapidamente, como o setor de telecomunicações, as regulamentações tendem a tornar-se desatualizadas em um curto prazo. Além disso, como os países adotam cada vez mais políticas regulatórias detalhadas e com estruturas dinâmicas, o mecanismo para avaliação e atualização dos regulamentos torna-se cada vez mais importante e os benefícios destas revisões sistemáticas dos regulamentos são potencialmente mais prováveis em setores dinâmicos, como é o caso de telecomunicações [32].

O Brasil não foge à regra, com um arcabouço regulatório composto de inúmeros regulamentos segmentados em serviços de telecomunicações. O dispositivo na regulamentação que trata deste indicador é o PGR que, sob um viés estratégico, define os regulamentos, cuja revisão deve ocorrer durante um período de dez anos consecutivos. Contudo, não existe na Anatel um processo ou um procedimento de avaliação e atualização da regulamentação vigente do setor, nem tampouco uma metodologia capaz de mensurar objetivamente a desatualização de um regulamento. Nesse sentido, percebe-se a necessidade da avaliação da consistência dos regulamentos, haja vista o dinamismo da área de telecomunicações. Com um controle desse tipo, vários regulamentos poderiam ser alterados ou até mesmo revogados. Assim, na Anatel não existe um procedimento formal e sistemático de atualização da regulamentação, ainda que a definição e o acompanhamento deste procedimento sejam importantes para o desempenho e para a qualidade da atividade regulatória.

O relatório de consultoria contratada pela Anatel para mapear seus processos internos identificou dois importantes subprocessos que compõem o processo de regulamentação [48]. São eles:

- **Elaboração da Regulamentação:** com a atribuição de executar estudos acerca dos regulamentos a serem elaborados, observando o planejamento da organização, estudos técnicos, demandas externas / motivações internas ao processo e seus

impactos; submeter a regulamentação à consulta; analisar os *inputs* fornecidos; aprovar normas e regulamentos; e publicá-los.

- Acompanhamento e Avaliação da Consistência Regulatória: com a atribuição de identificar e analisar necessidades de alteração na regulamentação, solicitando mudanças em regulamentos e identificando modificações que necessitem de revisão no planejamento.

Outro ponto que deve ser observado na elaboração e atualização da regulamentação é a simplificação das barreiras administrativas e regulatórias, com o intuito de facilitar a entrada de novos *players* no mercado. É um importante elemento para o incremento de competição e, conseqüentemente, melhoria da qualidade da prestação dos serviços a preços razoáveis e justos. A redução de barreiras administrativas e regulatórias é um dos importantes mecanismos para o aumento da competição, tendo em vista o conseqüente aumento de empresas na prestação de serviços públicos [14]. Recentemente, a Anatel realizou uma importante ação de redução de barreiras regulatórias com a publicação da Resolução n.º 551, de 3 de dezembro de 2010 [49], que liberou o número de outorgas do Serviço de TV a Cabo e do Serviço de Distribuição de Sinais Multiponto Multicanal (MMDS), exceto em caso de indisponibilidade de radiofrequência.

Por fim, o que proporcionou abertura no setor, ainda que com bastante discussão, foi a aprovação da Lei n.º 12.485/2011 [50], permitindo que concessionárias do Serviço de Telefonia Fixa Comutada pudessem explorar os Serviços de TV a Cabo, Serviço de Distribuição de Sinais Multiponto Multicanal (MMDS) e do Serviço de Distribuição de Sinais de Televisão e de Áudio por Assinatura Via Satélite (DTH), por meio da incorporação realizado pelo novo Serviço de Acesso Condicionado.

Assim, encerramos as discussões relacionadas aos indicadores escolhidos para análise da qualidade da governança regulatória existente no Brasil. No próximo capítulo, os indicadores de Políticas e Instituições Regulatórias, Processos Regulatórios e Ferramentas Regulatórias irão basear a construção de uma análise sistêmica, intermediada pela heurística sistêmica crítica, e promovendo uma avaliação crítica da governança desta complexa rede social.

4. ANÁLISE DO SISTEMA REGULATÓRIO DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES BRASILEIRO

Após identificar as fontes de seletividade por meio da seleção dos indicadores de governança regulatória e fazer a análise destes indicadores correlacionada aos dispositivos da legislação e regulamentação setorial que tratam dos temas, faz-se uma análise sistêmica destes indicadores do setor de telecomunicações.

Para isso, primeiramente, definiu-se o sistema a ser analisado com a identificação e classificação dos atores participantes e com o mapeamento das relações. Após definido o sistema regulatório, será realizada análise de redes sociais por meio do software de UCINET 6.

4.1. DEFINIÇÃO DO SISTEMA REGULATÓRIO A SER ANALISADO

Este módulo trata da delimitação do sistema regulatório a ser analisado. Para a construção da análise desta pesquisa, partiu-se do princípio de que, para a compreensão do ambiente regulatório, foi necessária uma análise crítica das relações institucionais existentes no setor regulado. O sistema foi definido a partir dos critérios apresentados por Ulrich [7], em que, inicialmente, foram feitas a identificação e a classificação dos atores participantes deste sistema. Após a delimitação do sistema, passou-se à segunda etapa, em que foi feita a descrição relacional entre os atores, com vistas a verificar seus vínculos, compreender a situação em que se encontram seus integrantes, suas características enquanto participantes de uma rede social, os canais decisórios dos quais fazem parte e os canais abertos para o contato com os outros atores.

Um sistema é um conjunto de elementos inter-relacionados e cada elemento está conectado, direta ou indiretamente, a todos os outros elementos do sistema. Quando se define um sistema, além de ter um propósito, o resultado final ou produto deve ter valor para outros sistemas ou elementos do sistema ou de outros sistemas [51].

Um sistema regulatório, por sua vez, é definido por uma combinação de instituições, leis e processos que proporcionam o controle governamental sobre a operação e decisões de investimentos de empresas que fornecem serviços de infraestrutura [32]. Pode ser dividido em dois componentes: governança regulatória e incentivos regulatórios. A governança

incorpora mecanismos da sociedade para conter os atos discricionários dos reguladores e resolver conflitos provenientes dessa contenção. Já os incentivos regulatórios são regras definidas como preço, subsídio, competição e interconexão [14].

O incentivo regulatório sempre foi uma importante abordagem na regulação, pois está diretamente ligado à atração de investimentos e qualidade do serviço prestado à sociedade [14]. Em consonância com esse aspecto, a Anatel, por exemplo, após quatorze anos de sua criação, realizou a maioria de suas ações regulatórias destinadas ao incentivo regulatório do setor. No entanto, depois de tomadas as medidas necessárias para uma maior consolidação do ambiente regulatório, observa-se a necessidade de uma governança regulatória de melhor qualidade com o intuito de aprimorar a qualidade regulatória do setor de telecomunicações do país.

Isto porque em um sistema regulatório as relações dos atores são complexas, tendo em vista a difícil tarefa de harmonizar o interesse privado com o público. Além disso, a literatura sobre regulação aponta uma dificuldade ainda maior na relação entre o interesse do capital privado com o interesse público em um ambiente institucional e político oportunista. Esse jogo de poder pode levar a um baixo desempenho da regulação, aumento de preços do serviço e baixa qualidade da prestação [14]. Corroborando esta tese, Spiller e Tommasi [15] apontam que o desenho e desempenho do sistema regulatório estão diretamente relacionados às relações institucionais e políticas existentes no país.

Assim, o primeiro passo para definir este complexo sistema de governança regulatória, conforme critérios definidos por Ulrich [7], será definir os atores envolvidos no sistema e a classificação de sua participação.

4.1.1. Atores Participantes do Sistema

A identificação dos atores participantes do sistema regulatório será dividida em duas etapas: primeiro, identifica-se os atores que estejam relacionados aos indicadores de governança regulatória, definidos no Capítulo 3; e, segundo, compreender-se-á a relação entre cada um dos atores envolvidos nos indicadores. Na primeira fase, delimita-se o sistema para cada indicador analisado, enquanto na segunda esclarece-se como ocorre a participação dos atores na rede delimitada pelos indicadores de governança regulatória.

No início da pesquisa, definiu-se, preliminarmente, a Anatel como elemento central do sistema estudado. Entretanto, com o decorrer da pesquisa, observa-se que outros atores tinham uma importante participação na governança do sistema. Assim, optou-se por incluir na análise todos os principais atores do sistema regulatório relacionados ao processo de regulamentação; o que complementa ainda mais a pesquisa, visto que determinados problemas no desempenho do sistema regulatório podem ser encontrados em uma relação que não tenha participação direta da Anatel.

A seguir são apresentados os principais atores relacionados ao processo de regulamentação, participantes do sistema de governança regulatória.

Anatel

A Agência Nacional de Telecomunicações, Agência Reguladora do setor de telecomunicações, com uma importante característica de ter sua previsão na Emenda Constitucional n.º 8 [22], de 15 de agosto de 1995, foi instituída pela LGT que lhe conferiu o status de uma autarquia de regime especial, na forma do seu art. 8º. Cabe salientar que uma autarquia, de acordo com o Decreto-lei nº 200/67 [52], no art. 5º, é aquela que tem patrimônio e receitas próprias. O regime especial, segundo a LGT, confere independência administrativa, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes.

Também, de acordo com o art. 8º da LGT, a Anatel tem a função de órgão regulador das telecomunicações e a ela compete, conforme estabelecido no art. 1º,

“organizar a exploração dos serviços de telecomunicações, incluindo, entre outros aspectos, o disciplinamento e a fiscalização da execução, comercialização e uso dos serviços e da implantação e funcionamento de redes de telecomunicações, bem como da utilização dos recursos de órbita e espectro de radiofrequências”.

Compete também à Anatel, conforme o art. 19 da LGT, “adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade”, entre outras. Destacam-se, ainda, as competências da Anatel para adoção de medidas no sentido de impedir a monopolização do mercado, reprimir as infrações à ordem econômica, assegurar o uso eficiente do espectro radioelétrico, bem como de qualquer outro meio natural limitado que seja utilizado na prestação de serviços de

telecomunicações, e estimular a participação ativa do setor de telecomunicações brasileiro no contexto internacional.

As competências da Anatel, especificadas na legislação, podem ser encontradas no Apêndice B da seguinte forma: (i) competências que são exclusivas, exercidas pela Anatel independentemente da interferência ou participação direta de outros órgãos da Administração Pública; e (ii) competências que foram denominadas de complementares, as quais a Anatel e outros órgãos da Administração Pública participam da elaboração dos atos respectivos [48].

A Anatel tem como órgãos superiores, conforme consta na Figura 4.1, o Conselho Diretor e o Conselho Consultivo.

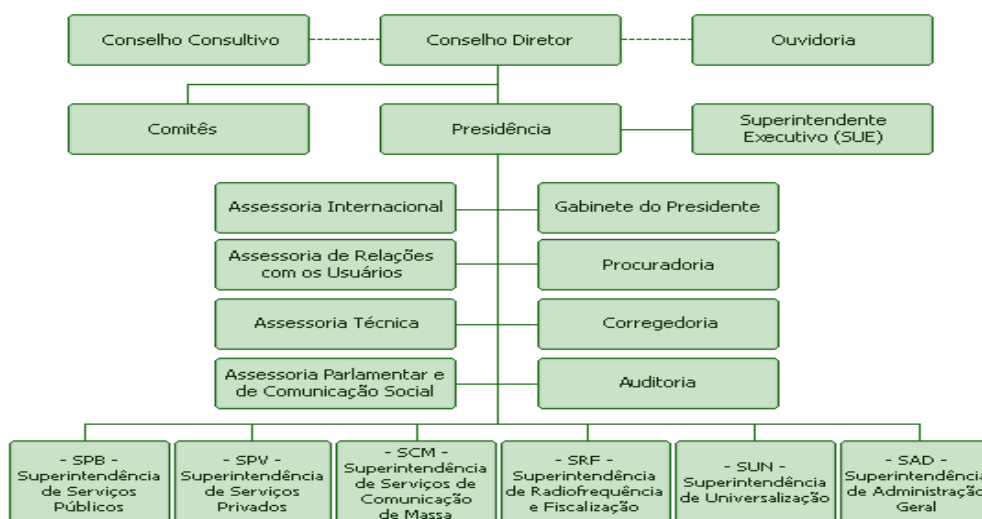


Figura 4.1 – Organograma da Anatel

Órgão máximo da Anatel, o Conselho Diretor é integrado por cinco conselheiros, escolhidos e nomeados pela Presidência da República, após aprovação pelo Senado Federal. Os membros do Conselho devem ser brasileiros de reputação ilibada, formação universitária e elevado conceito no campo de sua especialidade. Os conselheiros têm mandato de cinco anos, com vencimento sequencial, a fim de que as substituições sejam intercaladas em um conselheiro por ano, e de modo a não trazer impactos negativos nas decisões da Agência. Aos conselheiros cabe a direção dos órgãos administrativos da Agência; o presidente acumula a função de presidente-executivo da Agência, a representação da Agência, o comando hierárquico sobre o pessoal e o serviço, bem como a

presidência das sessões do Conselho Diretor. O Conselho decide por maioria absoluta e se manifesta formalmente por resoluções, súmulas, atos e portarias. As decisões do colegiado são tomadas em sessões, reuniões ou em circuitos deliberativo-procedimento de coleta de votos que independe de reunião ou de sessão e dinamiza os trabalhos do colegiado.

Já o Conselho Consultivo é um órgão de participação institucionalizada da sociedade nas atividades e nas decisões da Agência. Ele é integrado por doze membros, designados por decreto da Presidência da República.

A atual estrutura organizacional é constituída pela presidência da Agência, ouvidoria, procuradoria, corregedoria, uma Superintendência de Radiofrequência e Fiscalização (SRF) com representações em todos os Estados brasileiros, uma Superintendência de Universalização e uma Superintendência de Administração Geral. Além disso, possui três superintendências técnicas baseadas nos serviços de telecomunicações prestados à época de sua constituição: Superintendências de Serviços Públicos, de Serviços Privados e de Comunicação de Massa. O processo de regulamentação da Anatel ocorre nestas três superintendências técnicas, o que dificulta o processo de harmonização dos procedimentos e padronização de documentos e análises.

Conforme já esclarecido, a Anatel, desde 2001, tenta reestruturar-se de modo a dar mais eficiência e eficácia aos processos e procedimentos realizados dentro da Agência. A reestruturação é necessária para uniformizar diferentes procedimentos realizados pelas diversas áreas técnicas e proporcionar mais eficiência às atividades desenvolvidas pela Agência.

Poder Executivo (Casa Civil, MPOG e MC)

Nesta análise, visando um recorte das instituições pertencentes ao Executivo ligadas diretamente à Anatel, podemos incluir a Presidência da República e suas Assessorias Especiais, dentre as quais destacamos a Casa Civil, o Ministério das Comunicações e o Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão.

Casa Civil

A Casa Civil, órgão vinculado à Presidência da República, dentre suas competências, tem como atividades regular, avaliar e monitorar a ação governamental e dos órgãos e

entidades da Administração Pública Federal, bem como a avaliação da ação governamental e do resultado da gestão dos administradores, no âmbito dos órgãos integrantes da Presidência da República. A participação da Casa Civil no sistema regulatório do setor de telecomunicações está, preponderantemente, vinculada a duas funções: definição das políticas públicas estabelecidas pelo Governo Federal e acompanhamento da gestão da Anatel. O restante das atribuições da Casa Civil está descrito no Apêndice C.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, órgão da Administração Federal direta, tem como principais atribuições ligadas ao sistema regulatório: a participação na formulação do planejamento estratégico nacional; a coordenação e gestão dos sistemas de planejamento e orçamento federal; e as políticas e diretrizes de modernização do Estado. O restante das atribuições do Ministério está descrito no Apêndice D.

Ministério das Comunicações

O Ministério das Comunicações é o órgão do Executivo com o qual a Anatel tem vínculo direto, conforme dispõe a LGT. O Decreto nº 4.635/2003 [53], que aprova sua estrutura organizacional, divide-o em Secretaria Executiva, Secretaria de Serviços de Comunicação Eletrônica e Secretaria de Serviços de Telecomunicações. As principais atividades que possuem vínculos com a Anatel estão consolidadas na Secretaria de Telecomunicações, e são:

- formular e propor políticas, diretrizes, objetivos e metas dos serviços de telecomunicações;
- orientar, acompanhar e fiscalizar as atividades da Anatel, nos termos da LGT;
- propor regulamentação e normalização técnica;
- realizar estudos para desenvolvimento industrial, científico e tecnológico do setor;
- estabelecer normas, metas e critérios universalização de serviços de telecomunicações;
- promover, dentro de sua competência, interação com administrações e organismos nacionais e internacionais;
- estabelecer normas e critérios para aplicação FUST e FUNTTEL; e
- elaborar estudos e propostas para formulação de programas e projetos de universalização e inclusão digital.

Poder Legislativo (Congresso Nacional)

Ao Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, cabe legislar sobre todas as questões de interesse nacional e de competência da União, ressalvadas as matérias de competência exclusivas das duas casas. Desse modo, a competência vinculada à atividade regulatória do setor de telecomunicações é fiscalizar as atividades da Anatel por meio de relatórios anuais e legislar sobre o setor.

Tribunal de Contas da União (TCU)

O TCU é uma instituição prevista na Constituição Federal para exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta – quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade – e a fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas. O tribunal faz parte do Poder Legislativo, auxiliando o Congresso Nacional no planejamento fiscal e orçamentário anual. A Anatel, como entidade da administração indireta, apresenta anualmente ao TCU seu relatório de atividades para o acompanhamento e a fiscalização de seu orçamento, bem como das licitações realizadas pela Agência.

Poder Judiciário

O papel do Judiciário no sistema regulatório é de controle de constitucionalidade das ações regulatórias promovidas pela Anatel. A constituição de um Judiciário independente é um aspecto importante na avaliação da governança regulatória, com decisões baseadas em legislações e normas vigentes, pois traz ao setor regulado uma maior estabilidade e autonomia para investimentos, por garantir que a disputa judicial não será viciada e tendenciosa.

Ministério Público

O Ministério Público – entidade de defesa do cumprimento da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais, zelando pelos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade, relativos à Administração Pública direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União – participa do sistema regulatório acompanhando o cumprimento das disposições legais das ações regulatórias da Anatel.

Prestadoras, Indústrias e Investidores

As prestadoras, indústrias e investidores são as partes interessadas de capital privado, nacional ou internacional, que investem no setor de telecomunicação brasileiro. Devem ser incentivados a investir o capital obtido na prestação do serviço em infraestrutura de telecomunicações no país, aumentando e modernizando a planta de telecomunicações no Brasil. Para a regulação, um dos aspectos mais importantes é equilibrar o interesse do capital privado – que, evidentemente, busca o lucro – com o interesse público, um dos princípios que deve ser atendido na prestação de um serviço público.

Órgãos de Defesa do Consumidor

Os Órgãos de Defesa do Consumidor promovem um melhor acompanhamento dos direitos dos usuários por entidades que possuem mais conhecimento específico da legislação e regulamentação aplicável ao setor de telecomunicações.

Usuários

O usuário é um ator muito importante do sistema, pois compõe a população que usufrui e paga pelo serviço prestado pelas empresas. É importante que a prestação de um serviço de telecomunicações esteja alinhada à expectativa da fruição pela população usuária.

4.1.2. Classificação dos Atores no Sistema Regulatório

Depois de identificados os atores participantes do sistema regulatório e compreendidas suas atribuições, agora faremos uma classificação dos atores. Para chegarmos a esta resposta, foi necessário realizar todo um inventário e classificação dos principais atores institucionais que participam do sistema regulatório do setor de telecomunicações brasileiro, a fim de compreendermos como ocorre a participação de cada ator. Na busca da compreensão de tal questionamento foi necessário investigar a atuação de cada um dos entes participantes. Como eles atuam? Em que âmbito são tomadas as decisões? Como se dá a relação entre eles?

Para a classificação dos atores utilizamos o conceito de Ulrich [7], cuja base está na relação dos atores com as fontes de influência no sistema, ou seja: fontes de motivação (aqueles que contribuem ou devem contribuir para o necessário senso de direção e valores

do sistema), fontes de controle (aqueles que contribuem com os meios, recursos e poder decisório) e fontes de especialista (aqueles que contribuem com habilidades e necessário conhecimento dos fatos). E, a partir deste conceito, dividimos os atores em envolvidos e afetados. Os envolvidos são aqueles que influenciam de alguma maneira o processo. São eles: Tomadores de Decisão, Especialistas e Cliente. O Tomador de Decisão é aquele que possui todas as fontes de controle que influenciam a eficácia do resultado. Já o cliente é aquele a quem os propósitos do sistema são servidos. Finalmente, o Especialista é aquele que possui toda a *expertise*, devido a sua habilidade e conhecimento sobre a atividade ou processo realizado. Já os afetados são comumente chamados de Testemunhas pelo autor, e são diretamente afetados pelas decisões tomadas no sistema e possuem ínfimo poder de influenciar a decisão do sistema. A Tabela 4.1 apresenta as classificações dos atores do sistema regulatório do setor de telecomunicações brasileiro relacionados ao processo de regulamentação.

Tabela 4.1 - Classificação dos Atores no Sistema Regulatório

Ator	Sigla	Categoria	Classificação
Anatel	AN	Envolvido	Tomador de Decisão
Ministério das Comunicações	MC	Envolvido	Tomador de Decisão
Presidência (Casa Civil)	CC	Envolvido	Tomador de Decisão
Congresso Nacional	CN	Envolvido	Especialista
Ministério do Planejamento	MPOG	Envolvido	Especialista
Poder Judiciário	PJ	Envolvido	Especialista
Ministério Público	MP	Envolvido	Especialista
Tribunal de Contas da União	TCU	Envolvido	Especialista
Prestadoras, Indústrias e Investidores	P	Envolvido	Especialista
Órgãos de Defesa do Consumidor	ODC	Envolvido	Especialista
Usuários	U	Afetado	Testemunha

Ao analisar as classificações, percebe-se que a Anatel, o Ministério das Comunicações e a Casa Civil são atores tomadores de decisão, haja vista que eles têm ações decisórias no processo de regulamentação setorial que podem influenciar todo o sistema. Assim, infere-se que o sistema regulatório constitui um núcleo decisório composto por Anatel, Ministério

das Comunicações e Casa Civil. Nesse sentido, Congresso Nacional, Ministério do Planejamento, Poder Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas, Prestadoras, Indústrias e Investidores e Órgãos de Defesa do Consumidor são classificados como especialistas, visto que exercem, dependendo da sua *expertise*, influência na decisão regulatória.

Um ponto a destacar na classificação dos atores é o fato de o Congresso Nacional ter sido classificado nesta pesquisa como especialista, no entanto, ele apresenta uma forte característica de um ator tomador de decisão no sistema regulatório de telecomunicações. Isso se justifica pelo fato da análise ter sido focada na regulamentação setorial, ou seja, o Congresso não participa diretamente da tomada de decisão deste processo, ele decide e influencia a regulamentação em um nível estratégico, legislando e definindo diretrizes para o processo.

Importa destacar também a classificação das prestadoras como especialistas, pois são atores extremamente importantes no processo regulatório pela característica de serem os entes que prestam os serviços de telecomunicações à população e possuem toda a *expertise* da prestação do serviço. Além disso, as prestadoras têm grande influência no processo decisório, visto que são grupos financeiros muito fortes e possuem condições para se organizarem e participarem mais amplamente das decisões do processo regulatório. Já o usuário é classificado como cliente/testemunha, pois, mesmo sendo o elemento mais afetado e que deve definir os propósitos do sistema, está bem distante de uma participação efetiva na tomada de decisão.

4.1.3. Mapeamento das Relações

A próxima etapa desta pesquisa será a construção de um mapa de relacionamento dos atores. Este mapeamento constitui-se como importante ferramenta para detectar as relações no sistema e suas falhas de comunicação, e será feito para cada indicador de governança que desenhou o nosso sistema regulatório, uma vez que entender o relacionamento dos atores é importante para identificar pontos que podem ser aprimorados no sistema regulatório.

Primeiramente, elabora-se o mapa de relacionamento dos atores relacionados aos indicadores de Políticas e Instituições Regulatórias: Autonomia Decisória e Gerenciamento

Regulatório. Estes indicadores demonstram as relações institucionais existentes no sistema regulatório e que influenciam a eficiência e eficácia das ações regulatórias, conforme demonstrado no Capítulo 2.

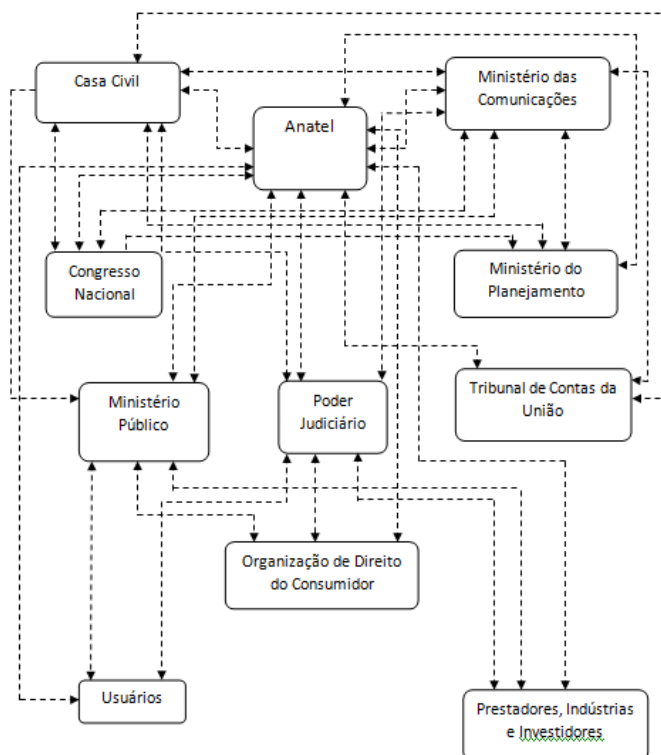


Figura 4.2 - Mapa de Relacionamento – Políticas e Instituições Regulatórias

Para o prosseguimento da análise, são elaboradas tabelas com as interações entre os atores relacionados aos indicadores de governança regulatória. Iniciamos pelo indicador Autonomia Decisória, apresentando de maneira simplificada todas as interações que são realizadas, a partir dos fluxos comunicacionais e vínculos presentes no sistema delimitado pelo mapa de relacionamento.

Tabela 4.2 - Interações entre os atores na rede – Autonomia Decisória

ATOR	SIGLA	INTERAÇÕES
Anatel	AN	MC, CC, MPOG, P, U
Ministério das Comunicações	MC	AN, CC, MPOG, CN
Casa Civil (Presidência)	CC	AN, MC, MPOG, CN
Ministério do Planejamento	MPOG	AN, MC, CC, CN
Congresso Nacional	CN	AN, MC, CC, MPOG
Poder Judiciário	PJ	
Ministério Público	MP	
Tribunal de Contas da União	TCU	

Prestadoras, Indústria e Investidores	P
Órgãos de Defesa do Consumidor	ODC
Usuários	U

Conforme descrito no Capítulo 3, as relações ocorrem nos atores pertencentes ao Estado e, principalmente, naqueles que têm poder decisório nas ações regulatórias.

O próximo indicador para o qual se elabora a tabela com as interações entre os atores é Gerenciamento Regulatório e *Accountability*. Na tabela 4.3, percebe-se a existência de uma participação maior dos atores, principalmente daqueles que garantam o controle das ações regulatórias, de modo que elas sejam tomadas com transparência, legalidade e controle social.

Tabela 4.3 - Interações entre os atores na rede – Gerenciamento Regulatório e *Accountability*

ATOR	SIGLA	INTERAÇÕES
Anatel	AN	MC, CC, CN, PJ, MP, TCU, P, ODC, U
Ministério das Comunicações	MC	AN, CC, CN, PJ, MP, TCU
Casa Civil (Presidência)	CC	AN, MC, CN, PJ, MP, TCU
Ministério do Planejamento	MPOG	AN, MC, CC
Congresso Nacional	CN	AN, MC, CC
Poder Judiciário	PJ	AN, MC, CC, P, ODC, U
Ministério Público	MP	AN, MC, CC, P, ODC, U
Tribunal de Contas da União	TCU	AN, MC, CC
Prestadoras, Indústria e Investidores	P	AN, PJ, MP
Órgãos de Defesa do Consumidor	ODC	AN, PJ, MP
Usuários	U	AN, PJ, MP

A seguir é apresentado o mapa de relacionamento dos atores envolvidos nos processos relacionados aos indicadores de Processo Regulatório: Transparência e Acesso a Regulamentos, Consulta Pública e Estratégia da Regulamentação de Longo Prazo. Estes indicadores demonstram as ações no processo de regulamentação que trazem mais estabilidade e participação dos atores. Ainda, o mapa descreve como os atores se relacionam dentro do processo regulatório de regulamentação.

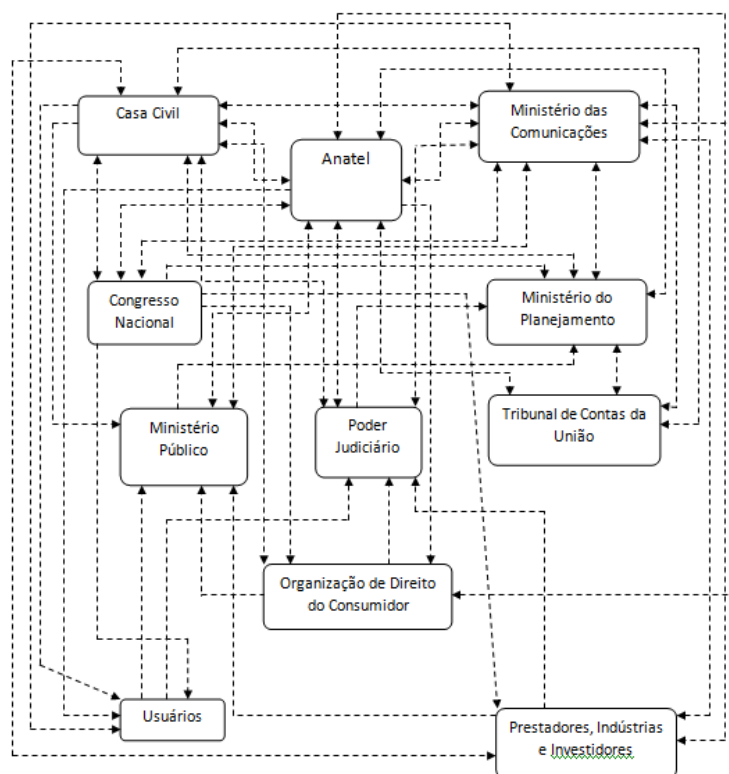


Figura 4.3 - Mapa de Relacionamento – Processos Regulatórios

A tabela com as interações entre os atores relacionados ao indicador Transparência e Acesso aos Regulamentos apresenta-se em seguida.

Tabela 4.4 - Interações entre os atores na rede – Transparência e Acesso aos Regulamentos

ATOR	SIGLA	INTERAÇÕES
Anatel	AN	MC, CC, MPOG, CN, PJ, MP, TCU, P, ODC, U
Ministério das Comunicações	MC	AN, CC, MPOG, CN, PJ, MP, TCU, P, ODC, U
Casa Civil (Presidência)	CC	AN, MC, MPOG, CN, PJ, MP, TCU, P, ODC, U
Ministério do Planejamento	MPOG	AN, MC, CC,
Congresso Nacional	CN	AN, MC, CC, MPOG
Poder Judiciário	PJ	AN, MC, CC, MPOG
Ministério Público	MP	AN, MC, CC, MPOG
Tribunal de Contas da União	TCU	AN, MC, CC, MPOG
Prestadoras, Ind. e Investidores	P	AN, MC, CC, MP, PJ
Órgãos de Defesa do Consumidor	ODC	AN, MC, CC, MP, PJ
Usuários	U	AN, MC, CC, MP, PJ

Neste indicador, percebemos uma participação intensa de todos os atores, principalmente daqueles envolvidos nos processos decisórios, por existirem diversos mecanismos que garantem a transparência e acesso aos regulamentos a todos os atores.

A tabela que segue é uma apresentação das interações entre os atores relacionados ao indicador Consulta Pública.

Tabela 4.5: Interações entre os atores na rede – Consulta Pública

ATOR	SIGLA	INTERAÇÕES
Anatel	AN	MC, CC, MPOG, CN, PJ, MP, TCU, P, ODC, U
Ministério das Comunicações	MC	AN
Casa Civil (Presidência)	CC	AN
Ministério do Planejamento	MPOG	AN
Congresso Nacional	CN	AN
Poder Judiciário	PJ	AN
Ministério Público	MP	AN
Tribunal de Contas da União	TCU	AN
Prestadoras, Ind. e Investidores	P	AN
Órgãos de Defesa do Consumidor	ODC	AN
Usuários	U	AN

É possível compreender que o ator principal passa a ser a Anatel com interações bidirecionais com todos os outros atores. Conforme dispõe a LGT, a Consulta Pública é realizada pela Anatel com prazo mínimo de 10 (dez) dias.

No que concerne às interações entre os atores relacionados ao indicador Estratégia Regulatória de Longo Prazo, encontra-se na Tabela 4.6.

Tabela 4.6: Interações entre os atores na rede – Estratégia Regulatória de Longo Prazo

ATOR	SIGLA	INTERAÇÕES
Anatel	AN	P, ODC, U
Ministério das Comunicações	MC	AN, CC, MPOG, P, ODC, U
Casa Civil (Presidência)	CC	AN, MC, MPOG
Ministério do Planejamento	MPOG	
Congresso Nacional	CN	AN, MC, CC, MPOG, P, ODC, U
Poder Judiciário	PJ	
Ministério Público	MP	
Tribunal de Contas da União	TCU	
Prestadoras, Ind. e Investidores	P	
Órgãos de Defesa do Consumidor	ODC	
Usuários	U	

Percebemos a existência de poucas interações neste indicador, fato delineado com as análises realizadas no capítulo 3, em que identificamos que a estratégia regulatória deve ser mais bem estruturada no setor de telecomunicações, bem como dentro da Anatel. O setor deve trabalhar com perspectivas reais e metas prioritárias que são relevantes para o cumprimento da atual política pública.

Adiante, o mapa de relacionamento dos atores envolvidos nos processos relacionados aos indicadores de Ferramentas Regulatórias – Análise de Impacto Regulatório e Avaliação, e Atualização da Regulamentação –, descrevendo como os atores se relacionam nas atividades vinculadas a estas ferramentas. Estes indicadores explanam as ferramentas de qualidade existentes no sistema regulatório que trazem mais estabilidade das ações e credibilidade a elas.

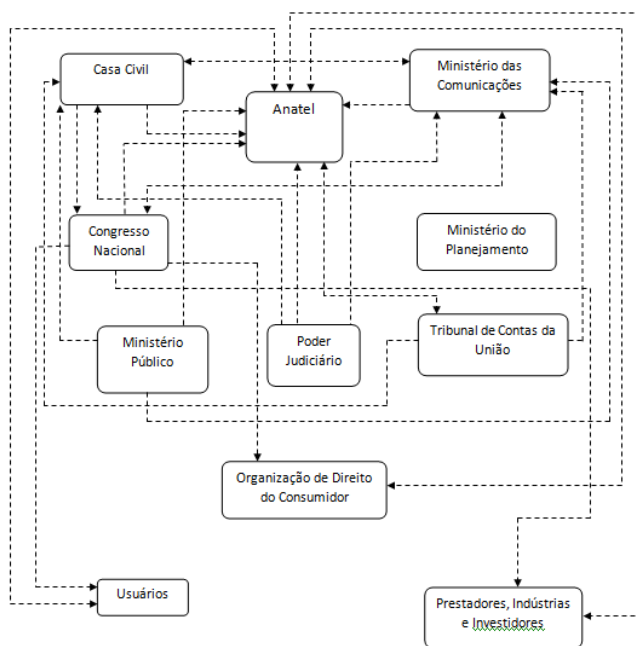


Figura 4.4 - Mapa de Relacionamento - Ferramentas regulatórias

A seguir, é apresentada a tabela com as interações entre os atores relacionados aos indicadores Análise de Impacto Regulatório. Em conformidade com o Capítulo 3, é possível perceber que esta ferramenta está incipiente no processo de regulamentação, o que reflete na interação dos atores.

Tabela 4.7: Interações entre os atores na rede – Análise de Impacto Regulatório

ATOR	SIGLA	INTERAÇÕES
Anatel	AN	P, ODC, U
Ministério das Comunicações	MC	
Casa Civil (Presidência)	CC	
Ministério do Planejamento	MPOG	
Congresso Nacional	CN	
Poder Judiciário	PJ	
Ministério Público	MP	
Tribunal de Contas da União	TCU	
Prestadoras, Ind. e Investidores	P	AN
Órgãos de Defesa do Consumidor	ODC	AN
Usuários	U	AN

Por fim, a tabela com as interações entre os atores relacionados ao indicador Avaliação e Atualização da Regulamentação. Neste indicador, são observadas interações bastante agrupadas. A Anatel realiza a comunicação dos atores pertencentes ao Estado com poder de decisão com os atores que participam diretamente da regulação.

Tabela 4.8: Interações entre os atores na rede – Avaliação e Atualização da Regulamentação

ATOR	SIGLA	INTERAÇÕES
Anatel	AN	P, ODC, U
Ministério das Comunicações	MC	AN, CC, CN
Casa Civil (Presidência)	CC	AN, MC, CN
Ministério do Planejamento	MPOG	
Congresso Nacional	CN	AN, MC, CC, P, ODC, U
Poder Judiciário	PJ	AN, MC, CC
Ministério Público	MP	AN, MC, CC
Tribunal de Contas da União	TCU	AN, MC, CC
Prestadoras, Ind. e Investidores	P	AN
Órgãos de Defesa do Consumidor	ODC	AN
Usuários	U	AN

Após fazermos o mapeamento das relações dos atores envolvidos para cada indicador de governança do sistema regulatório, o próximo passo será a realização de uma análise qualitativa destes indicadores. A análise qualitativa da governança do sistema regulatório

será fundamentada na comparação entre os resultados de medidas de análise de rede, extraídos por meio do software UCINET 6, com a análise realizada no Capítulo 3 dos indicadores de governança regulatória selecionados para esta pesquisa.

4.2. ANÁLISE QUALITATIVA DOS INDICADORES E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Na teoria organizacional, rede social é um recurso teórico e metodológico especialmente útil para os estudos que tomam as organizações como sistemas de significados, construídos nas relações e conexões existentes entre os membros organizacionais [9]. Quando se tem o interesse em estudar e compreender o processo de troca de informação dos atores destas redes, pode aplicar-se o estudo denominado Análise de Redes Sociais [54].

O sistema regulatório do setor de telecomunicações possui diversos atores que se relacionam entre si, instituindo uma grande e complexa rede social. Conforme já explicitado, a eficiência de uma regulação setorial está diretamente ligada à forma como ocorrem as relações das instituições relativas àquele setor. Segundo Spiller e Tommasi [15], o ambiente político e as relações institucionais são determinantes para a eficácia da governança regulatória.

Dessa forma, segundo Lago Júnior, os critérios estruturais para a análise de redes sociais podem ser realizados sob duas perspectivas: a primeira diz respeito às características estruturais, como Ator, Ligações, Subgrupos, Relação, Tamanho, Densidade, Distância Geodésica e Diâmetro; e a segunda perspectiva, centrada em egos, analisa os atores, suas ligações e os papéis que estes desempenham nas redes [55].

Como alguns indicadores estão correlacionados, a análise das relações sociais do sistema regulatório de telecomunicações será realizada por grupo de indicadores de políticas e instituições regulatórias; processos regulatórios; e ferramentas regulatórias. Isto facilitará o entendimento e as correlações dos indicadores do mesmo grupo.

Ainda, a análise feita nos três grupos será dividida em duas partes. A primeira parte será uma análise estrutural do sistema, abordando algumas medidas estruturais, e a segunda aplica-se na medida em que trata de identificar o papel do ator na rede.

Medidas de Redes Sociais

A seguir serão apresentadas as medidas relacionadas ao aspecto estrutural da rede e centrada em egos. Dentre as diversas medidas que avaliam a estrutura da rede, selecionaram-se aquelas que têm maior aplicabilidade em nossa pesquisa.

- **Grau de Densidade**

Inicia-se pelo grau de densidade, calculado pela divisão do número de relações existentes pelas relações possíveis e multiplica-se por 100 [$D = RE/RP \times 100$]. O total de relações possíveis é calculado a partir do número de nós pelo número de total de nós menos 1. Para esta rede, o número de relações possíveis é [$RP = NTN \times (NTN - 1)$].

- **Coeficiente de *Clustering***

O coeficiente de *clustering* é uma medida de conectividade de um nó, ou seja, a razão entre o número de relacionamentos existentes e o total de relacionamentos possíveis entre o nó e os seus vizinhos. O coeficiente de *clustering* apresenta uma média dos valores de densidade calculados para todas as vizinhanças. Vale destacar que a comparação deste valor com a densidade geral permite avaliar o quanto os arranjos locais são mais conectados do que a rede completa [9].

- **Reciprocidade**

Outra medida interessante é a reciprocidade. Em uma análise matricial, a medida de reciprocidade (ou simetria) fornece a proporção de pares que possuem laços bidirecionais. Eles podem ser calculados para toda a rede ou para cada ator, ou seja, pode-se calcular laços bidirecionais relativos a toda a rede ou a determinado ator.

- **Transitividade**

Já o conceito de transitividade faz referência a uma propriedade das redes sociais estabelecendo que, se A tem relação com B, e B tem relação com C, então provavelmente A tem relações com C. As tríades transitivas, como são chamadas, são aquelas em que efetivamente observa-se essa condição. Então, o cálculo desta medida é a proporção de tríades com três atores conectados sobre o total das que possuem, pelo menos, dois atores

conectados. Nos casos em que a maioria das tríades de uma rede é transitiva, pode-se considerar que as relações são mais fortes e que existem menos buracos estruturais nas redes.

Nesta pesquisa utilizou-se grau de centralidade e proximidade para os indicadores com a perspectiva centrada em egos, que analisam os atores, suas ligações e os papéis que desempenham na rede.

- **Grau de Centralidade**

Importante medida para analisar a posição onde um ator se encontra em relação aos outros é o grau de centralidade. Assim, podem ser verificados os graus de entradas e saídas de cada ator, dependendo da direção dos fluxos formados. O grau de saída é dado pela soma das interações que os atores tem com os outros nós, enquanto o grau de entrada é a soma das interações que os nós mantêm com o ator.

- **Grau de proximidade**

Outra interessante medida que auxilia na indicação dos caminhos e que pode facilitar a comunicação é a compreensão da distância entre eles, para promover a aproximação dos nós, caso seja interessante para a rede. O cálculo da distância se dá calculando as distâncias geodésicas entre os atores. Por exemplo, caso um ator esteja a duas arestas de se conectar diretamente a outro ator, a distância geodésica tem o valor igual a “2”. Importante notar que alguns atores têm interações em maior número que outros e, por meio do conhecimento da distância, pode-se equilibrar a situação tentando aproximações, caso seja importante estreitar as relações dos atores estudados [5].

A aproximação é o contrário da distância e outra forma de compreender a mesma informação. Pode ser calculada para identificar a proximidade entre os nós que estão à margem da rede. O cálculo da proximidade (CP) pode ser feito a partir do cálculo da distância, e tem a seguinte fórmula $[CP = (1/D) \times 1000]$, onde D é a distância de cada ator.

4.2.1. Análise dos Indicadores de Governança Regulatória

Apresentadas as medidas de análise de redes sociais, inicia-se a análise dos indicadores de governança regulatória.

4.2.1.1. Políticas e Instituições Regulatórias

Dando prosseguimento à análise qualitativa dos indicadores de governança regulatória, além de uma análise estrutural deste grupo, serão analisadas as relações de poder entre as instituições regulatórias, bem como a formação de subgrupos de instituições dentro dessa rede. A seguir, é apresentado o grafo que representa a rede Políticas e Instituições Regulatórias, composto pelos indicadores de Autonomia Decisória e de Gerenciamento Regulatório.

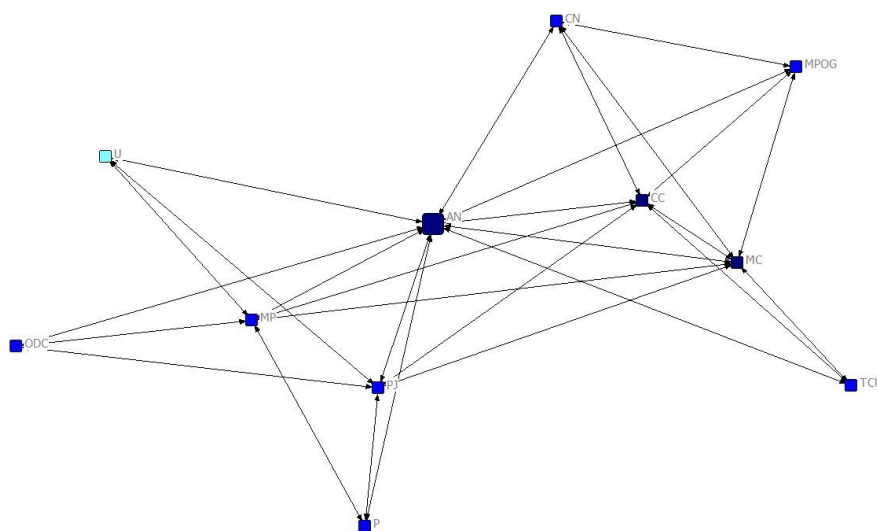


Figura 4.5 - Grafo – Política e Instituições Regulatórias

O grafo que representa a rede Instituições e Política Regulatória tem a Anatel em posição centralizada, principalmente, pelas atividades realizadas e que são referentes ao indicador Gerenciamento Regulatório. Observa-se também uma maior centralização de importantes atores como Casa Civil, Ministério das Comunicações, Poder Judiciário e Ministério Público. A rede formada e representada pelo grafo acima pode ser subdividida em outras duas redes: Autonomia Decisória e Gerenciamento Regulatório. São apresentados a seguir os grafos que representam as duas redes.

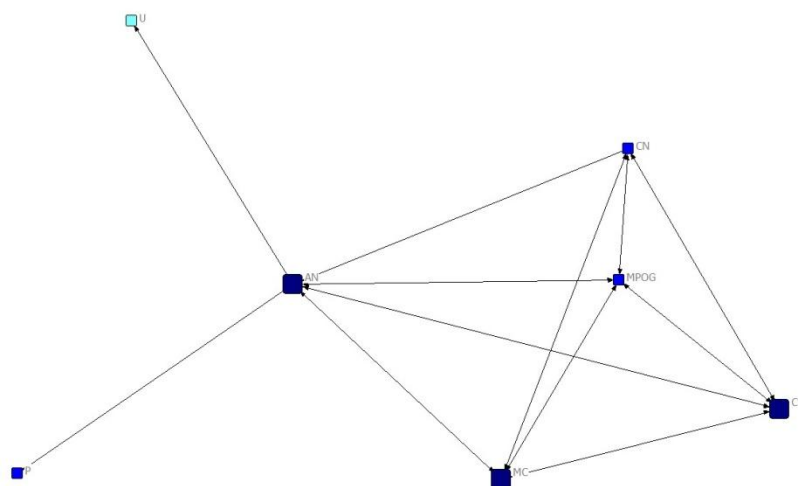


Figura 4.6 - Grafo – Autonomia Decisória

A rede formada pelo indicador Autonomia Decisória dispõe a Anatel como ator que realiza a conexão dos Poderes (Executivo e Legislativo) com as prestadoras e usuários. A Casa Civil (Presidência) é um ator em um vértice do grafo com poderes de definir a diretriz da política pública, enquanto o Ministério das Comunicações é o ator tomador de decisão que está mais próximo à Anatel, demonstrando uma importante participação.

Os atores prestadoras de serviço e usuário são participantes desta rede, pois são os atores ligados diretamente à prestação dos serviços regulados pela Anatel. Nota-se também que não existe a participação dos atores Ministério Público, Poder Judiciário, Tribunal de Contas da União e Órgãos de Defesa do Consumidor neste indicador, tendo em vista que os assuntos tratados neste nível são de caráter relacional das instituições que detém poder decisório no sistema regulatório.

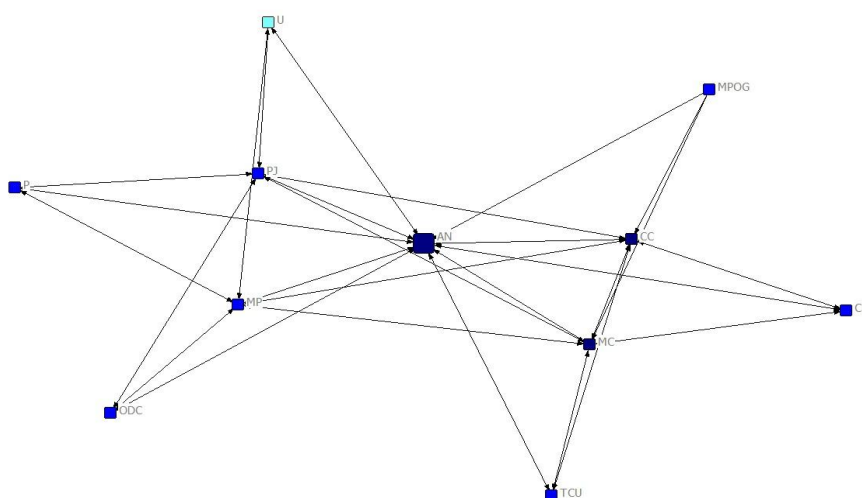


Figura 4.7 - Grafo – Gerenciamento Regulatório

Percebemos que no indicador Gerenciamento Regulatório existe a possibilidade de participação de todos os atores, sendo a Anatel o ator mais centralizado. Além disso, importante notar que – além dos três importantes atores Anatel, Ministério das Comunicações e Casa Civil – há uma importante participação do Ministério Público e Poder Judiciário, fato justificável pela possibilidade de acionamento destas instituições por qualquer ator participante do sistema para recorrer contra as decisões tomadas pela Anatel.

A Tabela 4.9 apresenta os resultados das medidas das redes referentes aos dois indicadores Autonomia Decisória e Gerenciamento Regulatório.

Tabela 4.9 – Medidas Estruturais dos Indicadores de Políticas e Instituições Regulatórias

Rede	Densidade	Relações	Coef.de <i>Clustering</i>	Reciprocidade	Transitividade
Autonomia Decisória	19,09%	21	83%	75%	62,20%
Gerenciamento Regulatório	46,36%	51	64,6%	88,89%	24,24%

Observando a Tabela 4.9, pode-se perceber que a rede Autonomia Decisória possui uma densidade de 19,09%, um valor reduzido, quando comparada com o valor máximo de 100% de conectividade que uma rede pode atingir quando há a relação entre todas as partes. Isto se deve ao fato de a característica da rede deste indicador, referente ao processo de regulamentação, ter participação somente dos atores Anatel, Ministério das Comunicações, Casa Civil, Congresso Nacional e Ministério do Planejamento e Orçamento – atores de nível estratégico e decisório do sistema regulatório – e prestadoras e usuários – atores ligados diretamente à prestação dos serviços – e este fato leva a um baixo número de relações. Os órgãos de controle atuam no indicador de Gerenciamento Regulatório que será analisado a seguir. No entanto, percebe-se a formação bastante coesa dos atores de nível estratégico e decisório que atuam neste indicador, pelos elevados valores de coeficiente de *clustering*: igual a 83% das relações possíveis com os vizinhos; de reciprocidade igual a 75% das relações existentes; e de transitividade igual a 62,20% das tríades transitivas pelo total que possuem, pelo menos, dois atores conectados. Já no indicador de Gerenciamento Regulatório a densidade sobe para 46,36% do total de relações possíveis, fato justificado pela participação de todos os atores.

Um fato importante a destacar desta rede é que qualquer ator pode recorrer contra atos da Anatel, conforme está previsto no art. 44 da LGT. Além disso, destaca-se a importante participação dos atores Ministério Público e Judiciário, que podem ser acionados por qualquer ator para garantir que a atividade da Agência seja juridicamente condicionada pelos princípios da legalidade, celeridade, finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, impessoalidade, igualdade, devido processo legal, publicidade e moralidade, conforme está previsto no art. 38 da LGT.

Ainda, com relação à rede Gerenciamento Regulatório, pode-se novamente observar o forte agrupamento das relações. Vejamos: neste indicador temos 46,36% de densidade das possíveis relações, conforme já informado; e 88,89% dos laços tem reciprocidade com comunicação bidirecional; mas para a transitividade, que mede a proporção de tríades com três atores conectados sobre o total das que possuem, pelo menos, dois atores conectados, obtemos o valor de 24,24%. Ou seja, das relações existentes, temos 20 tríades com três atores conectados e 82 com, pelo menos, dois atores conectados, evidenciando um número considerável de buracos na rede. Além disso, evidencia-se também ser uma rede de grupos fechados com intensa comunicação interna, mas baixa comunicação entre os grupos.

Dessa forma, observa-se que subgrupos formados por atores com interesse e identificação comuns têm baixa inter-relação e acabam por criar diversos grupinhos isolados no sistema regulatório: Poder Judiciário e Ministério Público; usuários e órgão de defesa dos usuários; e prestadoras, investidores e indústrias. O que pode amenizar isto é concentrar na Anatel as petições de qualquer ator contra atos da Agência, conforme disposto no art. 44 da LGT. Após analisar as redes sob o contexto de medidas estruturais, iremos analisar aspectos particulares do sistema por meio de medidas de rede específicas que nos proporcionem resultados capazes de avaliá-los.

A formação de pequenos grupos na rede Políticas e Instituições estabelecem micro sistemas que levam à ineficiência do desempenho do sistema. Neste sentido, o coeficiente de aproximação pode medir o grau de formação de subgrupos. Para isto, utilizaremos a rede Políticas e Instituições para consolidar as redes dos indicadores Autonomia Decisória e Gerenciamento Regulatório.

Dessa forma, o cálculo do grau de subgrupos desta rede, conforme apresentado na Tabela 4.10, pode ser realizado pelo grau de proximidade (o inverso das distâncias geodésicas) de um ator com os outros atores.

Tabela 4.10 – Medida de Proximidade da Rede Políticas e Instituições Regulatórias

Closeness Centrality Measures			
		1	2
		Farness	nCloseness
1	AN	10.000	100.000
2	MC	13.000	76.923
3	CC	13.000	76.923
6	PJ	14.000	71.429
7	MP	14.000	71.429
4	MPOG	16.000	62.500
5	CN	16.000	62.500
8	TCU	17.000	58.824
9	P	17.000	58.824
10	ODC	17.000	58.824
11	U	17.000	58.824

Conforme visto neste capítulo, a medida de grau de proximidade é calculada pela seguinte fórmula $[CP = (1/D) \times 1000]$, em que D é a distância geodésica. Assim, aplicando a fórmula para o cálculo da Anatel temos $[CP = (1/10) \times 1000] = 100$, contra 58,824 dos usuários, prestadoras, órgãos de defesa dos consumidores e Tribunal de Contas da União, que são aqueles que têm menor valor de proximidade e, conseqüentemente, estão mais distantes. Valores altos de proximidade indicam uma menor capacidade dos nós estarem conectados aos demais nós da rede.

Pelo resultado, percebe-se que a rede é formada por várias sub-redes de atores que têm interesse em comum. Anatel, Ministério das Comunicações e Casa Civil possuem valores de proximidade maiores, ou seja, estas três organizações que são tomadoras de decisão formam um núcleo que pode ser considerado um núcleo decisório. Poder Judiciário e Ministério Público, por sua vez, formam outro grupo.

Outro aspecto que podemos confirmar é a formação de grupos. Por meio do diagrama de subgrupos abaixo, percebe-se que as instituições Anatel, Ministério das Comunicações e Casa Civil possuem 4 vezes mais ligações que a média da rede, depois se agrupam ao Poder Judiciário, e assim sucessivamente até finalizar no Tribunal de Contas da União que tem menor participação.

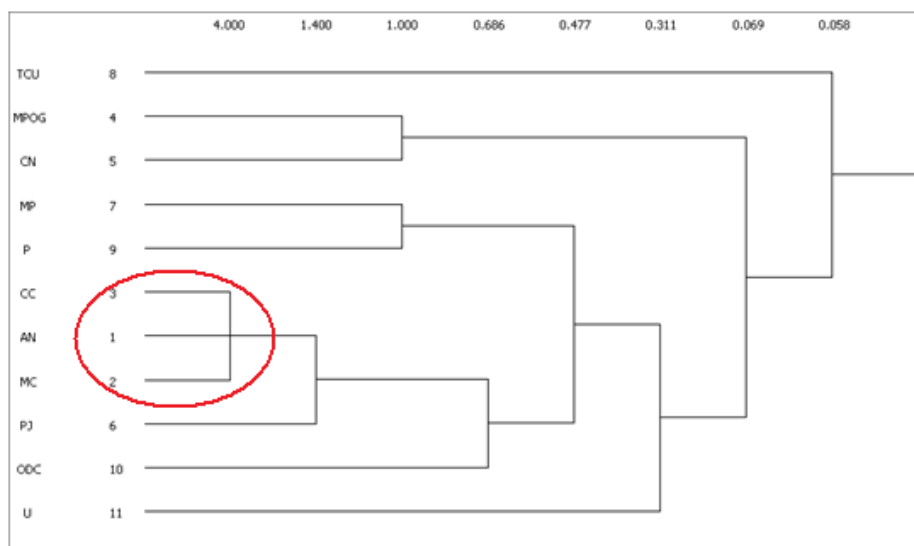


Figura 4.8 – Diagrama de subgrupos da rede de Políticas e Instituições Regulatórias

Essa criação de um núcleo decisório da rede se deve a diversos fatores. Dentre os quais, podemos destacar a característica da Anatel, instituída pela LGT, de ser um ente integrante da Administração Pública Federal indireta, vinculada ao Ministério das Comunicações. Outra justificativa dessa nucleação é o ambiente institucional e político do Brasil que, diante de um regime presidencialista com um congresso bicameral e com um governo formado por coalizões de diversos partidos para proporcionar governabilidade, precisa de mecanismos que garantam decisões da Anatel harmonizadas com as políticas públicas do setor instituídas pelo governante. Essa aproximação, portanto, pode ser vista como um mecanismo pelo qual o Governo Federal garante que os regulamentos elaborados pela Anatel estejam consonantes com as políticas públicas.

Esse aspecto estrutural da regulação não pode ser apontado como uma falha na política regulatória definida pela LGT e sim como um modelo adotado no Brasil que incumbe um núcleo de instituições de tomar decisões. Por outro lado, caso haja uma limitação e influência política excessiva na autonomia da Anatel, isso pode trazer ineficiência e ineficácia ao sistema regulatório. Sendo assim, um dos pontos importantes para blindar a Anatel de influência política é a nomeação de Conselheiros Diretores com profundo conhecimento sobre a área. É óbvio que Conselheiros nomeados sempre estarão alinhados com as políticas públicas definidas pelo governo. É por isso que se deve fortalecer que a atuação da Anatel, como as demais Agências Reguladoras, seja baseada em estudos estritamente técnicos com a principal função de instrumentalizar as políticas públicas

definidas, cabendo ao governo eliminar alguma nomeação política que possa influenciar negativamente as ações regulatórias com decisões oportunistas.

Outra importante medida é a centralidade. Para realizarmos a análise mais específica, iremos utilizar somente a rede Autonomia Decisória. O resultado desta medida, conforme Tabela 4.11, evidencia que o poder da rede Autonomia Decisória está distribuído principalmente pelo Ministério das Comunicações, pela Casa Civil e pela Anatel.

Tabela 4.11 – Medida de Grau de Centralidade da Rede Autonomia Decisória

		1 OutDegree	2 InDegree	3 NrmOutDeg	4 NrmInDeg
1	AN	5.000	4.000	50.000	40.000
2	MC	4.000	4.000	40.000	40.000
3	CC	4.000	4.000	40.000	40.000
4	MPOG	4.000	4.000	40.000	40.000
5	CN	4.000	3.000	40.000	30.000
6	PJ	0.000	0.000	0.000	0.000
7	MP	0.000	0.000	0.000	0.000
8	TCU	0.000	0.000	0.000	0.000
9	P	0.000	1.000	0.000	10.000
10	ODC	0.000	0.000	0.000	0.000
11	U	0.000	1.000	0.000	10.000

Conforme consta na Tabela 4.11, os graus de entrada são a soma das interações que os nós mantêm com o ator. Por exemplo: a entrada da Anatel interage com 4 nós; portanto, seu grau de entrada é 4, de um total que pode chegar a 10. Já graus de saída são dados pela soma das interações que os atores têm com os outros nós; portanto, o grau de saída da Anatel é 5, de um total que também pode chegar a 10. Nos resultados apresentados, podemos observar que a Anatel possui o maior grau de saída desta rede devido à relação com as prestadoras e usuários. A Casa Civil e o Ministério das Comunicações possuem bastante poder nesta rede, com grau de entrada e saída igual a 4, pois são atores tomadores de decisão que definem as políticas públicas a serem atendidas pela Agência. Já no que concerne ao Ministério do Planejamento que também aparece com grau de saída e entrada igual a 4, essa posição é justificada pela participação na gestão orçamentária e administrativa do governo federal. Por fim, o valor de grau de centralidade do Congresso Nacional, com grau de entrada 1 e grau de saída 4, ocorre porque a instituição legisla sobre o setor de telecomunicações.

Importante notar, que o poder na rede Autonomia Decisória é bem distribuído entre os órgãos do Executivo e a Anatel. Mesmo que a Anatel seja o ator com maior grau de centralidade, a Agência divide o poder, com valores de centralidade bem próximos,

principalmente, com o Ministério das Comunicações e com a Casa Civil. Isto confirma as análises realizadas no Capítulo 3, onde se conclui que a Anatel não possui total autonomia decisória sobre os assuntos regulatórios do setor. Estes resultados destacam também que o modelo regulatório, definido pela LGT, de vincular a Anatel diretamente ao Poder Executivo, retirou da Agência a capacidade de tomadas de decisão totalmente independentes. No entanto, proporcionou ao Poder Executivo, mecanismos para garantir que as políticas públicas sejam realmente cumpridas.

Observa-se que a falta de mecanismos claros das relações institucionais dos atores com poder de decisão e a falta de instrumentos que garantam e meçam a implementação das políticas públicas, definidas pelo governo, criam um ambiente de incertezas sobre a eficiência e eficácia da implementação das políticas públicas que o Poder Executivo tenta suprir com a emissão de instrumentos normativos que influenciem a decisão da Anatel. Caso existissem mecanismos de gerenciamento regulatórios eficientes e eficazes, com responsabilizações efetivas, o modelo poderia proporcionar para a Anatel maior autonomia nas ações regulatórias.

Evidencia-se também que a Agência tem sua autonomia administrativa e financeira restringida no sistema regulatório. Esta característica é perceptível na LGT quando dispõe que a Agência deve submeter anualmente ao Ministério das Comunicações sua proposta orçamentária, cujo encaminhamento será feito ao Ministério do Planejamento e Orçamento para que seja incluída no Projeto de Lei Orçamentária Anual. Cabe destacar, ainda, que a autonomia administrativa e orçamentária da Anatel fica bastante comprometida pelo modelo de gestão implantado pelo Governo Federal, com o controle de gastos administrativos, diárias e passagens cada vez mais centralizado no Governo Federal por meio do Ministério do Planejamento e Orçamento.

No entanto, considerando que as reduções de gastos públicos são prioridades no governo atual, é compreensível a contenção de gastos com a correspondente concentração pelo Governo Federal das decisões relativas aos assuntos administrativos. Por outro lado, as ações regulatórias realizadas pela Anatel ficam comprometidas pela falta de orçamento e autonomia, mas como já explicitado, é uma decisão do Governo Federal baseada em ações estratégicas e prioritárias.

4.2.1.2. Processos Regulatórios

Para os indicadores pertencentes a este grupo, a análise de redes estará focada na avaliação da participação de todos os atores do processo de regulamentação da Anatel e também na visualização dos afetados pelo processo que, segundo a teoria de Ulrich, são as testemunhas do processo, tem participação residual no processo de regulamentação e são diretamente interessados nos resultados deste processo.

Um aspecto interessante a destacar com relação à participação dos atores é o *feedback* que as testemunhas poderiam trazer ao resultado do processo de regulamentação, sendo uma importante ferramenta para realizar a consistência do regulamento.

A seguir é apresentado o grafo que representa a rede Processo Regulatório composto pelos indicadores Transparência e Acesso aos Instrumentos Normativos, Consulta Pública e Estratégia Regulatória de Longo Prazo.

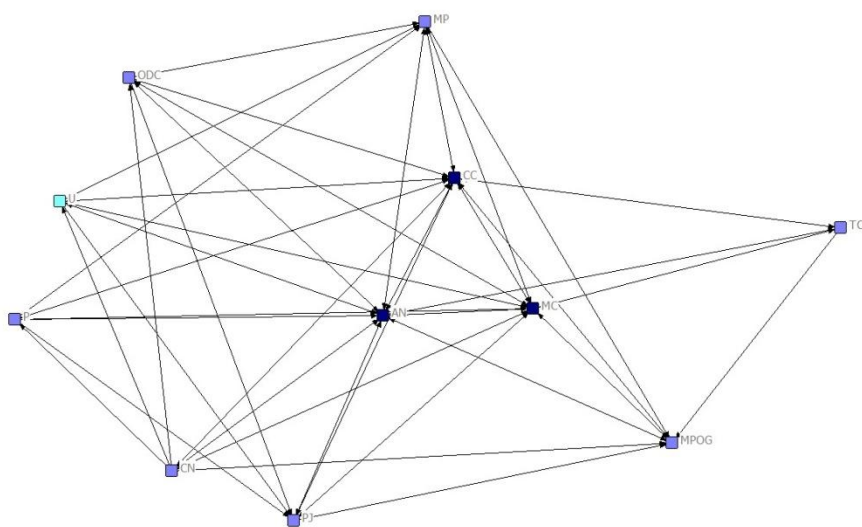


Figura 4.9 - Grafo – Processo Regulatório

O grafo da rede Processo Regulatório dispõe a Anatel ao centro, mas bastante próximo ao Ministério das Comunicações e a Casa Civil. Este aspecto demonstra que ainda que a Agência seja o ator mais importante na rede, ela está bem próxima das duas instituições do Executivo.

A rede formada e representada pelo grafo Processo Regulatório ainda pode ser subdividida em três redes: Transparência e Acesso aos Instrumentos Normativos, Consulta Pública e

Estratégia Regulatória de Longo Prazo. A seguir, são apresentados os grafos representando as três redes:

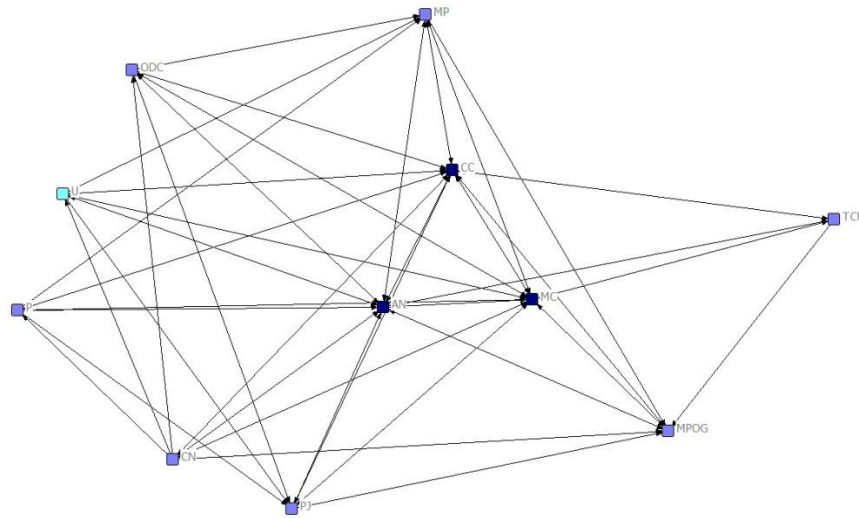


Figura 4.10 - Grafo - Transparência e Acesso aos Instrumentos Normativos

A rede do indicador Transparência e Acesso aos Instrumentos Normativos dispõe a Anatel como elemento central, o que evidencia a importância de concentrar de forma transparente o processo de regulamentação em uma única instituição. A concentração do processo regulatório de regulamentação na Anatel garante ao setor, de forma clara e organizada, que ações não serão tomadas em outra instituição sem a devida transparência e conhecimento por todos os participantes. Esta estabilidade traz ao setor maior confiabilidade e segurança das ações regulatórias, incentivando investimentos privados.

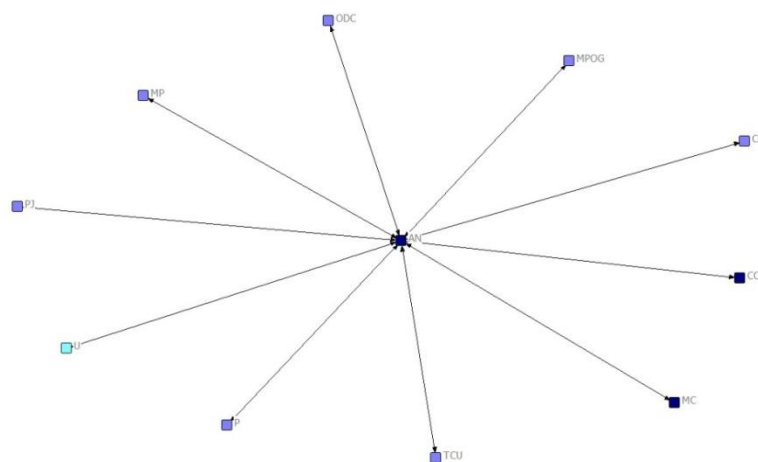


Figura 4.11 - Grafo – Consulta Pública

A rede do tema Consulta Pública tem formato de estrela com a Anatel ao centro. De modo semelhante ao indicador Transparência, a centralização de ações de consulta pública na Anatel é importante para concentrar em uma instituição as discussões sobre as futuras ações regulatórias e seus impactos. Esta rede com formato de estrela, com a Anatel ao centro, não demonstra formações de núcleos com diferença de poderes, o que é imperioso para estabelecer que a Anatel tenha relação igualitária com todos os atores. Além disso, observamos que os fluxos comunicacionais são bidirecionais entre a Anatel e os demais atores da rede, garantindo a possibilidade de participação de todos os atores na elaboração de regulamentos.

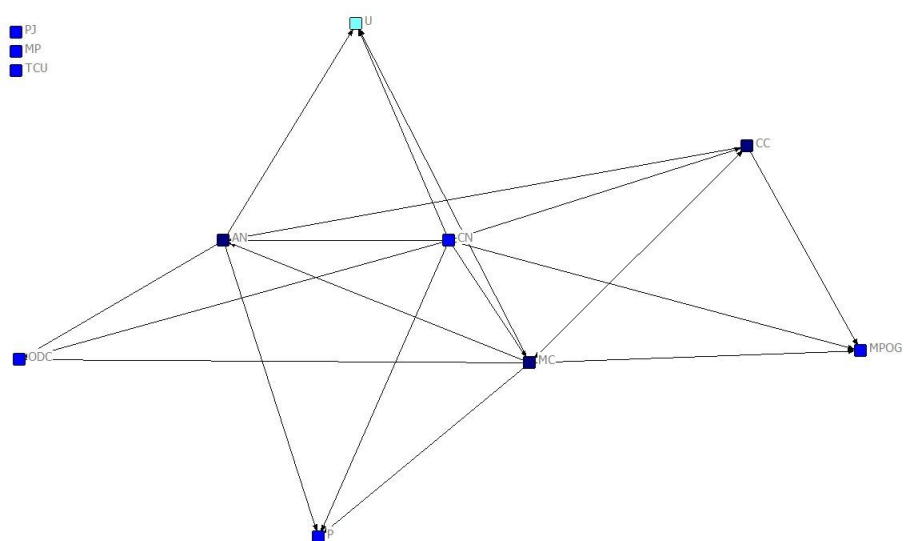


Figura 4.12 - Grafo – Estratégia Regulatória de Longo Prazo

Já na rede do indicador Estratégia Regulatória de Longo Prazo, a Anatel não tem participação central. Percebemos que o Congresso Nacional e o Ministério das Comunicações têm mais ligações e estão mais centralizados. Isso reflete a falta de aprimoramento dos processos relacionados à estratégia na Anatel. Desde a sua criação em 1997, a Anatel publicou um único documento em 2008 estabelecendo estratégias de regulamentação de longo prazo, o Plano Geral de Atualização da Regulamentação de Telecomunicações no Brasil (PGR) [56], e que será debatido mais adiante. A Tabela 4.12 apresenta os resultados dos indicadores estruturais das redes.

Tabela 4.12 – Medidas Estruturais das redes dos indicadores de Processos Regulatórios

Rede	Densidade	Relações	Coef. de <i>Clustering</i>	Reciprocidade	Transitividade
Transparência e Acesso	58,18%	64	75,5%	72,97%	34,78%
Consulta Pública	18,18%	20	0%	100%	0%
Estratégia de Longo Prazo	17,27%	19	43,3%	5,56%	18,10%

A rede do indicador Transparência e Acesso a Documentos tem uma densidade razoável, chegando a 58,18% de todas as conexões possíveis. Consulta Pública e Estratégia de Longo Prazo, entretanto, têm densidade com valores 18,18% e 17,27% das relações possíveis, respectivamente, constituindo valores baixos em uma rede social. Por estes últimos se tratarem de indicadores relacionados a processos regulatórios, é interessante que exista a maior participação possível de todos os atores do setor para a construção de soluções que reflitam o interesse de todos os atores.

No entanto, o valor baixo da densidade da rede de Consulta Pública de 18,18%, de todas as conexões possíveis, é justificável pela ligação direta existente entre os atores e a Anatel. Neste processo não é relevante a existência de comunicações entre os outros atores, pois a comunicação deve ocorrer diretamente com a Anatel. Interessante observar também que no indicador Consulta Pública não existem agrupamentos, fato que pode ser observado pelo valor do coeficiente de *clustering* ou do coeficiente de agrupamento igual a zero. Quando o valor deste coeficiente tem valor zero significa que não existem grupos na rede. Isto demonstra que todos os atores têm o direito de participar do processo da mesma forma. E ainda que a forma de participação seja a mesma, não existindo discriminação, existe muita diferença na participação, como, por exemplo, usuários e prestadoras.

Outro ponto a destacar é que todas as relações são bidirecionais com valor de reciprocidade de 100% das relações existentes, ou seja, cada contribuição inserida em uma Consulta Pública é respondida pela Agência. Esta relação direta entre todos os atores e a Anatel é demonstrada no valor zero calculado da transitividade, pois não existem tríades com transitividade.

Com relação ao indicador Estratégia de Longo Prazo, observamos o baixo valor da densidade, com apenas 17,27% de todas as relações possíveis, refletindo novamente a baixa disseminação de ações estratégicas na rede sem as devidas transparência e discussão com os atores. Além disso, nesta rede, o baixo valor de reciprocidade, com apenas 5,56% das relações possíveis e também uma baixa transitividade com 18,10% de triades transitivas, evidencia a falta da característica da Anatel de uma atividade regulatória focada na estratégia. Contudo, atualmente percebemos ações na Anatel que demonstram um amadurecimento quanto a esse aspecto, como é o caso do PGR, que define regulamentações estratégicas no prazo de dez anos. Ainda assim, conforme está descrito no Capítulo 3, evidenciamos uma pequena participação dos atores envolvidos no processo regulatório de regulamentação, o que leva a um planejamento da regulamentação e, conseqüentemente, regulamentos com forte tendência de interpretação pelos atores tomadores de decisão de qual seria a melhor estratégia para satisfazer os outros atores, incluindo, principalmente, os usuários.

Após analisarmos as redes sob o contexto de medidas estruturais, iremos analisar aspectos particulares do sistema por meio de medidas de rede específicas que nos proporcionem resultados capazes de avaliá-los. E para analisarmos a rede do indicador de Estratégia de Longo Prazo, utilizaremos a medida de Grau de Centralidade, no qual poderemos verificar os graus de entradas e saídas de cada ator dependendo da direção dos fluxos formados, conforme consta na Tabela 4.13.

Tabela 4.13 – Grau de Centralidade do Indicador Estratégia de Longo Prazo

		1	2	3	4
		OutDegree	InDegree	NrmOutDeg	NrmInDeg
5	CN	7.000	0.000	70.000	0.000
2	MC	6.000	2.000	60.000	20.000
1	AN	3.000	3.000	30.000	30.000
3	CC	3.000	2.000	30.000	20.000
4	MPOG	0.000	3.000	0.000	30.000
6	PJ	0.000	0.000	0.000	0.000
7	MP	0.000	0.000	0.000	0.000
8	TCU	0.000	0.000	0.000	0.000
9	P	0.000	3.000	0.000	30.000
10	ODC	0.000	3.000	0.000	30.000
11	U	0.000	3.000	0.000	30.000

Observamos que a Anatel não tem uma participação forte neste processo com apenas grau de entrada e saída 3, de um total de 10. Contrariamente, o Congresso Nacional tem grau de saída 7 e grau de entrada 0, enquanto o Ministério das Comunicações tem grau de entrada

6 e grau de saída 2. Este aspecto demonstra novamente a baixa participação da Anatel nas definições estratégicas regulatórias do setor, fato que, de certa forma, internalizou-se na Anatel quando não se institucionaliza o conceito de estratégia regulatória de longo prazo. Conforme já citado, somente após um amadurecimento de dez anos da Agência iniciou-se um trabalho mais focado no conceito de estratégia de longo prazo.

Outro ponto a ser analisado é a participação de todos os atores e, principalmente do usuário com um *feedback* da proposta de regulamento no indicador Consulta Pública. Para analisarmos este aspecto, faremos uma análise do grau de centralidade da rede de Consulta Pública.

Tabela 4.14 – Grau de Centralidade da Rede Consulta Pública

		1 OutDegree	2 InDegree	3 NrmOutDeg	4 NrmInDeg
1	AN	10.000	10.000	100.000	100.000
2	MC	1.000	1.000	10.000	10.000
3	CC	1.000	1.000	10.000	10.000
4	MPOG	1.000	1.000	10.000	10.000
5	CN	1.000	1.000	10.000	10.000
6	PJ	1.000	1.000	10.000	10.000
7	MP	1.000	1.000	10.000	10.000
8	TCU	1.000	1.000	10.000	10.000
9	P	1.000	1.000	10.000	10.000
10	ODC	1.000	1.000	10.000	10.000
11	U	1.000	1.000	10.000	10.000

Percebemos que nesta rede a Anatel tem o máximo de grau de entrada e saída, significando que ela está conectada bidirecionalmente com todos os atores. Este fato é salutar para o sistema, pois demonstra que a Anatel pode receber informações de todos os atores do sistema. Verificamos, ainda, que todos os atores têm o mesmo grau de saída para a Anatel, o que evidencia oportunidades iguais para todos os interessados em participar do processo de contribuição da Consulta Pública. Porém, observamos que o usuário tem uma enorme dificuldade de participar do processo como está desenhado na Anatel pelo pouco conhecimento sobre os assuntos relacionados à regulação e pela dificuldade de mobilização, conforme anteriormente exposto no Capítulo 3.

Sendo assim, a participação do usuário com um *feedback* da proposta de regulamento da Agência não ocorre simplesmente fornecendo-lhe acesso ao processo regulatório, mas sim promovendo ações sócio-educativas. No Brasil, um dos principais problemas neste aspecto é a baixa escolaridade da população brasileira. Uma população com um maior grau de escolaridade tem uma probabilidade maior de consciência dos seus direitos como cidadão.

O percentual brasileiro de apenas 11% (dados de 2008), fica consideravelmente abaixo da média de 28% da população registrada nos países OCDE com formação de nível superior, e mesmo abaixo do vizinho Chile, cujo percentual nesse tocante é de 24%. Além disso, no Brasil, os usuários ainda precisam amadurecer a consciência e a necessidade de lutarem pelos seus direitos como consumidores. Todo este amadurecimento leva tempo, e é um conjunto de dimensões que envolvem uma melhor distribuição de renda com consequente diminuição da pobreza, um maior grau de escolaridade dos usuários, uma maior compreensão e exigência dos direitos dos usuários, ou seja, todo um arcabouço – que não será alcançado em curto prazo – de ordens econômicas, educacionais e políticas que conscientizem o usuário como um verdadeiro cidadão.

Assim, conforme demonstrado no Capítulo 3, o processo de Consulta Pública é um procedimento da Anatel aplicável a todos os instrumentos normativos, e é realizado por um sistema de informação que fica disponível no site da Anatel na Internet. A Anatel tem o grande desafio de aprimorar o procedimento para torná-lo mais eficiente e eficaz para a participação dos atores do sistema regulatório e, principalmente, do usuário. Este trabalho ainda irá apresentar uma proposição de melhoria deste aspecto.

4.2.1.3. Ferramentas Regulatórias

Com relação a este grupo, inicialmente, a análise da rede avaliará se as ferramentas de Análise de Impacto Regulatório e de Avaliação e de Atualização da Regulamentação estão sendo aplicadas ao sistema regulatório do setor de telecomunicações e, posteriormente, qual a eficácia desta aplicação. Para isto, utilizaremos as medidas estruturais de rede, principalmente, densidade da rede e reciprocidade que nos mostram como ocorrem as trocas de informação neste subsistema.

A seguir, o grafo que representa a rede das relações de Ferramenta Regulatória composto pelos indicadores de Análise de Impacto Regulatório e Avaliação e Atualização da Regulamentação.

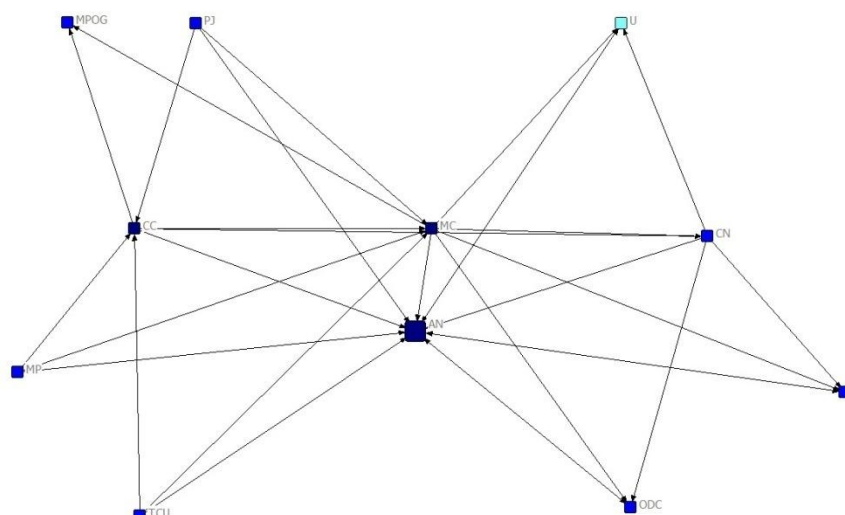


Figura 4.13 - Grafo – Ferramentas Regulatórias

Percebemos que na rede relativa aos dois indicadores de Ferramentas Regulatórias, a Anatel tem uma posição bem centralizada. A justificativa disso é que estes indicadores apresentam uma vertente mais operacional do processo de regulamentação e, portanto, além de estar diretamente ligado ao desempenho da Anatel, também já estão mais ligados às prestadoras e aos usuários, atores diretamente envolvidos no processo regulatório de regulamentação.

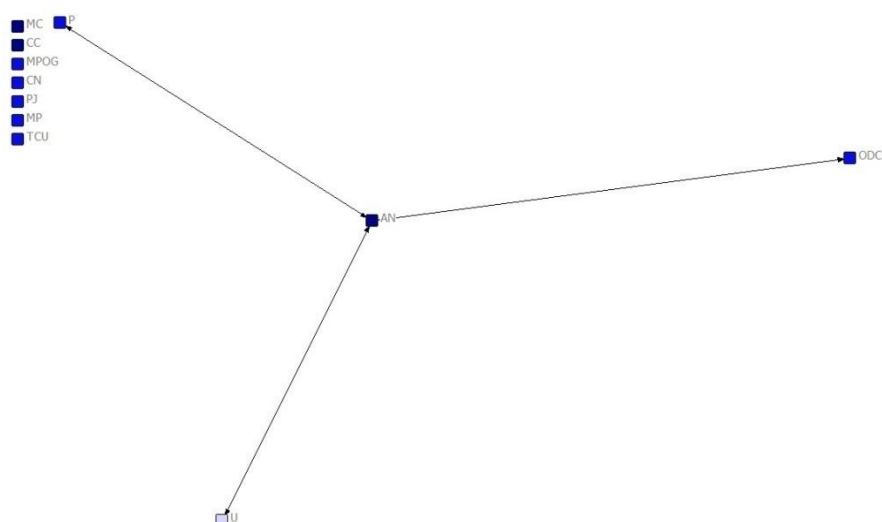


Figura 4.14 - Grafo – Análise de Impacto Regulatório

A rede, em forma de estrela, tem a Anatel ao centro, ligada aos atores por laços bidirecionais, evidenciando a Anatel como elemento central desta ferramenta. Observando o grafo de AIR, percebemos a participação de somente quatro atores neste mecanismo: Anatel, como elemento central; prestadoras; órgão de defesa do consumidor; e usuários.

Inicialmente, ressaltamos que, ainda que a ferramenta de AIR seja elaborada dentro da Anatel para avaliar os impactos de um instrumento normativo no setor, este documento de análise ainda não é institucionalizado na Anatel, conforme esclarecido no Capítulo 3. Assim, a participação das prestadoras de serviço, indústrias, órgãos de defesa dos consumidores e usuários na elaboração da AIR está relacionada, principalmente, ao envio de informações para reduzir o efeito da assimetria de informação¹⁰, existente na regulação. Esta assimetria entre a Anatel e as prestadoras gera uma ineficiência na elaboração de uma AIR mais assertiva e de melhor qualidade. E é importante destacar que o processo de elaboração da AIR também deve abordar temas como legalidade do regulamento proposto, direitos dos usuários, mas, principalmente, a objetividade daquela ação e a relação custo-benefício para a sociedade em geral.

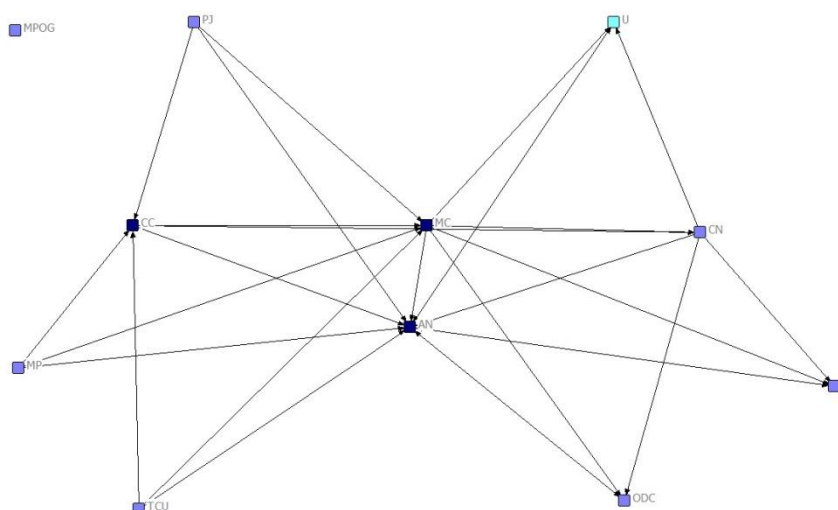


Figura 4.15 - Grafo – Avaliação e Atualização da Regulamentação

O grafo da rede referente ao indicador Avaliação e Atualização da Regulamentação dispõe a Anatel e o Ministério das Comunicações em posição bem centralizada, fazendo com que estas instituições possuam bastante autonomia e poder sobre este processo.

A Tabela 4.15 apresenta os resultados das medidas estruturais das redes.

¹⁰ Relação entre dois atores em que um deles detém informações qualitativa e quantitativa em relação ao outro.

Tabela 4.15 – Medidas Estruturais das Redes dos Indicadores de Ferramentas Regulatórias

Rede	Dens.	Relações	Coef. de <i>Cluster</i>	Reciproc.	Transit.
Análise de Impacto Regulatório	5,45%	6	0%	100%	0%
Avaliação e Atualização da Regulamentação	27,27%	30	52,8%	19,23%	15,68%

Com relação à rede referente ao indicador AIR, os valores de densidade de 5,45% das relações possíveis na rede, juntamente com somente 6 relações existentes em uma rede que pode chegar a 110, são considerados baixos. No entanto, são compreensíveis, haja vista a participação de somente quatro atores na rede, sendo que todas as relações são bidirecionais, e validadas pela reciprocidade igual a 100% de todas as relações existentes. Semelhante ao indicador de Consulta Pública, não existe formação de grupos, evidenciado pelo valor zero do coeficiente de *clustering*. O valor zero para a transitividade significa que todos os atores estão ligados diretamente à Anatel, ou seja, não existe a formação de grupos mais poderosos que outros e todos os atores participantes têm o mesmo mecanismo de participação. Contudo, o principal problema encontrado neste indicador é a falta de instrumentos normativos que tratem sobre o tema e a falta de ferramenta que institucionalize procedimentos para a elaboração do AIR dentro da Anatel. Não se olvide ainda que, conforme já exposto no Capítulo 3, todas as superintendências técnicas da Anatel – Superintendência de Serviços Públicos, Superintendência de Serviço Privados e Superintendência de Serviços de Comunicação de Massa – possuem gerências que tratam dos processos de regulamentação dos serviços com diferentes padronizações, o que cria mais um obstáculo para uma maior eficiência e padronização desta ferramenta.

Com relação à rede Avaliação e Atualização da Regulamentação, o valor de densidade de 27,27% das relações possíveis é maior que no primeiro indicador. Isto é explicado pela característica desta rede ser a de maior envolvimento dos demais atores para a construção de uma solução que esteja alinhada aos diversos interesses dos atores. No entanto, este valor ainda é considerado baixo, bem como a reciprocidade de 19,23% das relações existentes e a transitividade de 15,68% das tríades transitivas, demonstrando uma rede de baixa interação. Os valores apresentados, juntamente com o coeficiente de *clustering* de 52,8% das relações da rede, evidenciam que a rede é composta por sub-redes que não se

comunicam. Esta baixa interação entre os atores no indicador de Avaliação e Atualização da Regulamentação traz grandes prejuízos ao desempenho deste processo. Além disso, os valores também demonstram que o processo de avaliação e atualização da regulamentação é bastante incipiente no sistema regulatório.

Após analisarmos as redes sob o contexto de medidas estruturais, iremos analisar aspectos particulares do sistema por meio de medidas de rede específicos que nos proporcionem resultados capazes de avaliá-los.

A seguir, aplicaremos a medida de grau de proximidade na rede Avaliação e Atualização da Regulamentação para identificarmos a existência de grupos, conforme Tabela 4.16.

Tabela 4.16 – Grau de Proximidade da Rede Avaliação e Atualização

		1	2	3	4
		inFarness	outFarness	inCloseness	outCloseness
1	AN	20.000	80.000	50.000	12.500
9	P	26.000	82.000	38.462	12.195
10	ODC	26.000	82.000	38.462	12.195
11	U	26.000	82.000	38.462	12.195
3	CC	60.000	53.000	16.667	18.868
2	MC	60.000	50.000	16.667	20.000
5	CN	63.000	50.000	15.873	20.000
7	MP	110.000	44.000	9.091	22.727
4	MPOG	110.000	110.000	9.091	9.091
8	TCU	110.000	44.000	9.091	22.727
6	PJ	110.000	44.000	9.091	22.727

Analisando o resultado da Tabela 4.16, confirmamos que existe a formação de vários grupos na rede deste indicador, geralmente formados por similaridade das atividades no sistema regulatório, como usuários e órgão de defesa do consumidor, órgão do Executivo e órgão de controle e prestadoras, indústria e investidores. Fato que reduz a integração da rede. Com o objetivo de entendermos quem está com maior poder na rede deste indicador, aplicaremos a medida de grau de centralidade nas redes de Avaliação e Atualização da Regulamentação.

Tabela 4.17 – Grau de Centralidade da Rede Avaliação e Atualização da Regulamentação

		1	2	3	4
		OutDegree	InDegree	NrmOutDeg	NrmInDeg
5	CN	6.000	2.000	60.000	20.000
2	MC	6.000	5.000	60.000	50.000
1	AN	3.000	9.000	30.000	90.000
6	PJ	3.000	0.000	30.000	0.000
3	CC	3.000	5.000	30.000	50.000
8	TCU	3.000	0.000	30.000	0.000
7	MP	3.000	0.000	30.000	0.000
9	P	1.000	3.000	10.000	30.000
11	U	1.000	3.000	10.000	30.000
10	ODC	1.000	3.000	10.000	30.000
4	MPOG	0.000	0.000	0.000	0.000

O resultado do grau de centralidade da rede Avaliação e Atualização da Regulamentação demonstra que o Congresso Nacional – com grau de saída 6 e grau de entrada 2 – e o Ministério das Comunicações – com grau de saída 6 e grau de entrada 5 – possuem grau de saída maior que o da Anatel que é igual a 3. Entretanto, o grau de entrada da Anatel é maior, sendo igual a 9, de um máximo de 10, colocando-se como o mais elevado entre os atores, haja vista ser a instituição que recebe todos os *inputs*¹¹ que estejam relacionados a esse indicador. Esse fato ocorre pelas regras dispostas na legislação setorial, principalmente na LGT, que determina o modelo de prestação do serviço de telecomunicações no país. Este modelo, definido pela LGT, apresenta um arcabouço de diretrizes que um regulamento deve atender – como, por exemplo, a divisão em serviços prestados em regime privado –, cuja regra é a liberdade, com mínima intervenção do Estado, e pelas quais as concessionárias devem atender metas de universalização e continuidade em serviços prestados em regime público. Assim sendo, todos os dispositivos legais devem ser observados quando da elaboração, avaliação e atualização da regulamentação.

Outro ponto interessante quanto a este indicador é a necessidade de inserção do conceito de simplificação administrativa e redução das barreiras regulatórias no processo de avaliação e atualização da regulamentação. Conforme a Tabela 4.17, o Congresso Nacional tem elevado poder nesta rede, e demonstra, também de acordo com o Capítulo 3, que o Congresso Nacional tem importante participação na redução de barreiras regulatórias. O sistema regulatório deve ser bem articulado a fim de simplificar tanto os processos administrativos e regulatórios internos, e de ajustar com o Congresso Nacional essa simplificação na legislação setorial. Portanto, a Agência deve dispor de Sistemas de Informação, suportados por tecnologia da informação, capazes de aumentar a integração de todos os atores envolvidos e afetados, de modo que esses *inputs* recebidos sejam realmente transformados em ações combinadas com a política pública setorial.

No próximo item, apresenta-se uma proposta de solução para os problemas encontrados no sistema regulatório do setor de telecomunicações no Brasil.

¹¹ Neste trabalho, significa entrada de uma informação ou requisição no sistema que resulte em alteração ou elaboração de regulamento.

4.3. PROPOSIÇÃO DE MELHORIAS PARA O SISTEMA BASEADO NOS INDICADORES

Ao analisar um sistema regulatório complexo, a partir de inúmeros parâmetros que podem influenciar sua eficiência e eficácia, buscou-se dar principal atenção às fontes de seletividade que aprimoram o desempenho do sistema de governança regulatória referente ao processo de regulamentação. A partir desta análise, apresentamos agora a proposição de aprimoramento da qualidade da governança regulatória baseada nos problemas identificados pela análise sistêmica realizada.

Com relação aos indicadores de governança de Políticas e Instituições, foi identificada na pesquisa, conforme apresentado neste capítulo e no Capítulo 3, a necessidade de mecanismos mais claros nas relações institucionais dos atores tomadores de decisão e a necessidade de instrumentos que acompanhem e meçam a implementação das políticas públicas, definidas pelo governo. Este ambiente de incertezas sobre a eficiência e eficácia da implementação das políticas públicas faz com que o Poder Executivo tente suprimi-la com a emissão de instrumentos normativos que influenciam as decisões regulatórias da Anatel. Assim, a primeira proposta de solução relacionada às questões críticas identificadas a partir dos indicadores de governança de Políticas e Instituições é a implantação de um Plano Estratégico de Trabalho e de um Plano de Gestão de Desempenho, compatíveis com o Plano Plurianual – PPA¹² e com a Lei Orçamentária Anual¹³. Acredita-se que, com a adoção dessa proposta, fique mais clara a relação da Anatel com o Ministério das Comunicações, em que se estabelecem ações para que a Anatel implemente as políticas públicas, bem como uma definição de como será realizada a gestão do desempenho regulatório.

A proposta de plano estratégico de trabalho periódico, firmado ente a Anatel e o Ministério das Comunicações – com metas e objetivos, meios que serão empregados para alcançar as metas e cronograma de implementação das metas, irá definir e dar clareza às ações realizadas pela Agência. Além disso, o plano de gestão do desempenho, estabelecendo mecanismos e procedimentos de acompanhamento do cumprimento destas metas e

¹² Previsto na Constituição Federal, estabelece as medidas, gastos e objetivos a serem seguidos pelo Governo Federal, Estadual ou Municipal ao longo de um período de quatro anos.

¹³ Lei elaborada pelo Poder Executivo que estabelece as despesas e as receitas que serão realizadas no próximo ano.

medidas adotadas em caso de não cumprimento destas metas, proporcionará mecanismos mais eficientes para o acompanhamento das ações do plano estratégico de trabalho.

Nesse ponto, é importante destacar que nas discussões entre o Executivo e o Congresso para a aprovação do Projeto de Lei n.º 3.337/2004, foi fechado um acordo para substituir o mecanismo de contrato de gestão por plano estratégico de trabalho e plano de gestão de desempenho [57]. A substituição destes mecanismos é um avanço importante no estabelecimento de regras mais flexíveis e claras nas relações institucionais dos dois atores. A criação destes mecanismos não pode ser utilizada como forma de subordinar a Anatel ao Poder Executivo, mas sim como forma de aprimorar as relações institucionais entre os dois atores. Portanto, a autonomia decisória deve ser respeitada e aprimorada no sentido de garantir a estabilidade regulatória, proporcionando, assim, um ambiente capaz de atrair mais investimentos privados.

Conforme apresentado neste capítulo e no Capítulo 3, com relação aos problemas relativos aos indicadores de governança de processo regulatório, foram identificadas a necessidade de atualização do PGR para alinhá-lo ao Plano Estratégico de Trabalho e a necessidade de maior participação dos atores que participam do sistema regulatório – principalmente o usuário do serviço, na Consulta Pública – com o objetivo de que o resultado do processo de regulamentação atenda o interesse do maior número possível de atores. Nesse sentido, no que se refere à atualização do PGR, propomos desenvolver uma estratégia de regulamentação de longo prazo, baseada no Plano Estratégico de Trabalho. Esse documento – que denominaremos de Plano Estratégico da Regulamentação, semelhante ao PGR – deverá conter objetivos, ações e metas que a Anatel deve alcançar com relação aos regulamentos. E, para maior disseminação do conceito de estratégia na Anatel, é importante o envolvimento de todas as áreas relacionadas ao processo de regulamentação, bem como realizar de forma sistêmica o acompanhamento do cumprimento destas metas.

Com relação ao aprimoramento do subprocesso de consulta pública, a proposta é para que fosse introduzido no início do processo de regulamentação um questionário para aqueles projetos considerados de maior impacto à sociedade, submetendo à apreciação da sociedade o objetivo daquele regulamento. Para os regulamentos que possuem relação direta com o usuário, elaborar um questionamento com um vocabulário mais simples e com uma linguagem voltada para a sociedade. Assim, os usuários poderiam ser arguidos sobre a necessidade daquele regulamento, o que deveria ser regulamentado, a forma de

regulamentar, as dificuldades encontradas pela sociedade sobre aquele assunto e o que a sociedade desejaria sobre aquele assunto. Todos esses questionamentos, se realizados no início do processo de regulamentação, legitimariam ainda mais a participação de todos os atores participantes do sistema regulatório.

Além disso, institucionalizar o procedimento de audiência pública para regulamentos considerados relevantes, durante as consultas públicas preliminares e de proposta do regulamento elaborado, estreita a relação da Anatel com a sociedade em geral. A Anatel já vem realizando audiência pública de todos os regulamentos considerados relevantes pelo Conselho Diretor, mas não existem critérios da escolha das localidades onde serão realizadas as audiências. Esses critérios poderiam ser definidos em compatibilidade com o orçamento da Agência.

Com relação aos problemas relacionados aos indicadores de Ferramenta Regulatória, foi identificada, conforme apresentado neste capítulo e no Capítulo 3, a necessidade de instrumento normativo ou procedimento formal para institucionalizar a AIR e a necessidade de procedimento que defina, de forma clara e objetiva, o processo de avaliação e atualização da regulamentação. Sugerimos, por conseguinte, que seja inserido o subprocesso de Análise de Impacto Regulatório dentro do processo de elaboração de regulamentação para a institucionalização da AIR. Cabe destacar que, antes de inserir o procedimento de AIR no processo de regulamentação, deve ser estabelecida a metodologia de AIR por meio de instrumento normativo, debatido e discutido com todos os atores. A elaboração desta metodologia deverá ser fundamentada em estudos científicos, *benchmarking* nacional e internacional e, principalmente, alinhada aos trabalhos de supervisão regulatória realizada pelo Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG).

Conforme exposto no Capítulo 3, o PRO-REG foi instituído por meio do Decreto n.º 6.062, de 16 de março de 2007, com coordenação da Casa Civil, e visa fortalecer a capacidade de formulação e análise de políticas públicas, melhorar a coordenação e promover o alinhamento estratégico entre políticas setoriais com o processo regulatório, fortalecer a autonomia, a transparência e o desempenho das Agências Reguladoras e apoiar os mecanismos para o exercício do controle social. O PRO-REG é um modelo inicial no Brasil de supervisão regulatória, em que uma instituição tem a função de auxiliar reguladores na execução de elementos da política reguladora, e empreender o controle da

qualidade na regulação, como a Análise de Impacto Regulatório, por exemplo. Já existem estes órgãos em diversos países, como Reino Unido, Estados Unidos, dentre outros.

Relativamente à solução para um processo dinâmico de avaliação e atualização da regulamentação, sugerimos que dentro do processo de regulamentação fosse também inserido um procedimento com critérios claros e objetivos de avaliação da atualização da regulamentação, de forma a sistematizar e a institucionalizar este processo. Ressalta-se também que, antes de inserir o procedimento de avaliação da atualização da regulamentação no processo de regulamentação, deve ser estabelecida a metodologia de avaliação por meio de instrumento normativo. Sugerimos, ainda, leva em consideração simplificar cargas administrativas e reduzir barreiras regulatórias na elaboração da metodologia de avaliação da atualização da regulamentação, a fim de incentivar a institucionalização deste importante mecanismo, capaz de fomentar a competição e concorrência no setor. Outro importante aspecto que deve ser observado na avaliação da regulamentação é a consistência do regulamento. A consistência deve ser verificada nas dimensões econômicas, competitivas e de direito dos usuários, dentre outras. O *feedback* dos usuários pode fornecer à Anatel, por meio do Centro de Atendimento da Agência e pesquisa de qualidade percebida dos usuários, informações sobre a regulamentação a partir da perspectiva do usuário. Deste modo fundamentado, destaca-se o alinhamento que deve existir entre o processo de avaliação da regulamentação e as informações dos registros do Centro de Atendimento e da pesquisa de qualidade percebida.

Assim, apresentamos a seguir um quadro com o resumo dos principais problemas encontrados, da análise às suas respectivas soluções.

Tabela 4.18 – Resumo dos Principais Problemas Encontrados

	Fonte de Seletividade	Problema	Solução
Políticas e Instituições	Autonomia Decisória	Necessidade de mecanismos mais claros nas relações institucionais dos atores com poder de decisão	Implantar Plano Estratégico de Trabalho
	Gerenciamento Regulatório	Necessidade de instrumentos que acompanhem e meçam a implementação das políticas públicas, definidas pelo governo	Implantar Plano de Gestão de Desempenho

Processos Regulatórios	Estratégia de Longo Prazo	Baixa disseminação do conceito de estratégia e planejamento no setor de telecomunicações, principalmente na Anatel	Estruturar o conceito de estratégia e planejamento na Anatel e setor. Atualizar o PGR alinhado ao Plano Estratégico de Trabalho
	Consulta Pública	Necessidade de maior participação dos atores na Consulta Pública	Aprimorar mecanismo de Consulta Pública que fomente a participação de todos os atores
Ferramentas Regulatórias	Análise de Impacto Regulatório	Necessidade de instrumento normativo ou procedimento formal para institucionalizar a AIR	Implantar instrumento normativo ou procedimento formal da AIR
	Avaliação e Atualização da Regulamentação	Necessidade de procedimento que defina de forma clara e objetiva o processo de avaliação e atualização da regulamentação	Definir procedimento do processo de avaliação e atualização da regulamentação

Após apresentarmos as melhorias que deverão aprimorar a governança regulatória, apresentaremos a forma de implementação destas melhorias. Para implementar a solução proposta, utilizaremos conceitos, modelos e ferramentas provenientes de Gestão de Tecnologia da Informação. Conforme apresentado no Capítulo 2, com a Tecnologia da Informação conseguiremos proporcionar maior integração dos atores, oferecendo mais transparência, eficiência e eficácia ao processo de regulamentação, bem como conseguiremos melhorar o alinhamento do plano estratégico com o resultado da regulamentação. Interessante notar que, ao analisarmos a governança regulatória de maneira sistêmica, podemos vislumbrar uma solução que ofereça maior integração e padronização nas relações, aprimorando o desempenho regulatório da Anatel.

A proposta baseia-se em um sistema de informação que alinhe o Plano Estratégico de Atividades e o Plano de Gestão de Desempenho ao resultado do processo de regulamentação por meio de seus processos internos. Este sistema de informação pode proporcionar maior transparência ao controle do gerenciamento regulatório. Todo o processo de regulamentação será suportado pelo sistema de informação que, por sua vez, contemplará as melhorias identificadas na pesquisa, como por exemplo, análise de impacto regulatório, avaliação a atualização da regulamentação e simplificação dos processos

administrativos e regulatórios. Segundo Prahalad, diante de uma visão sistêmica, os processos internos seriam os elos entre a estratégia da organização, os modelos de negócio e as operações de rotina [28]. Dessa forma, conforme visto no Capítulo 2, há modelos para realizar alinhamento das estratégias com a Tecnologia da Informação, como: o modelo conceitual SAM (*Strategic Alignment Model*) proposto por Henderson e Venkatraman [29]; o modelo de níveis de Desempenho proposto por Rummler e Branche [23]; e o modelo proposto por Prahalad [28].

O modelo proposto também se baseia no conceito de arquitetura organizacional, que busca alinhar o propósito estratégico com a Tecnologia da Informação por meio dos processos. Nesta proposta, utiliza-se um modelo similar ao de níveis de desempenho, conforme Figura 4.16, em que a pirâmide divide as ações que devem ser realizadas na camada de Políticas e Instituições Regulatórias, Processo Regulatório e Ferramenta Regulatória. Estas camadas são subdivididas em propósito da camada, processo para alcançar o propósito e forma de implementar o processo proposto.

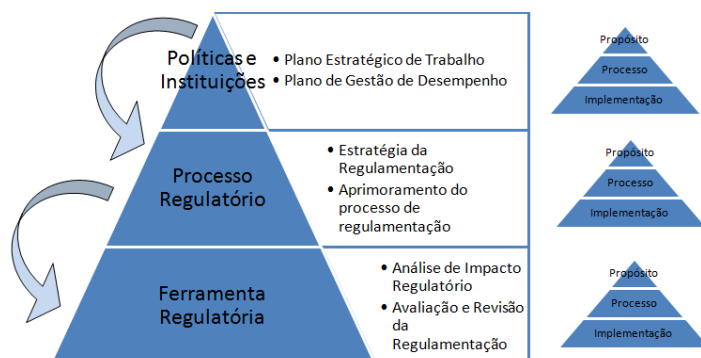


Figura 4.16 – Pirâmide com Ações das Soluções

A seguir, apresentamos um quadro com os resumos das ações propostas, divididas nas camadas Propósito, Processo e Implementação.

Tabela 4.19 – Ações Propostas Divididas pelas Camadas

Plano Estratégico	
Propósito	Estabelecer entre Anatel e Ministério das Comunicações um Plano Estratégico de Atividades, baseado nas políticas públicas estabelecidas pelo Executivo e compatível com Plano Plurianual – PPA e Lei Orçamentária

	Estabelecer entre Anatel e Ministério das Comunicações um Plano de Gestão de Desempenho
Processo	Estabelecimento do Plano Estratégico de Atividades com objetivo, ações e metas Estabelecimento do Plano de Gestão de Desempenho com metodologia de avaliação
Implementação	Sistema de Gestão da Regulamentação
Aprimoramento da Consulta Pública	
Propósito	Aprimorar a Consulta Pública com o objetivo de maior participação dos atores
Processo	Processo de Elaboração da Regulamentação
Implementação	Sistema de Gestão da Regulamentação
Estratégia de Regulamentação de Longo Prazo	
Propósito	Maior estruturação do conceito de estratégia na regulamentação e atualizar PGR de acordo com o Plano Estratégico de Atividades
Processo	Processo de Elaboração e da Regulamentação Processo de Avaliação e Atualização da Regulamentação
Implementação	Sistema de Gestão da Regulamentação
Análise de Impacto Regulatório	
Propósito	Elaborar instrumento normativo de Metodologia para Análise de Impacto Regulatório
Processo	Elaboração de instrumento normativo
Implementação	Recursos humanos, base de dados, redes de telecomunicações e sistema de informação
Avaliação e Atualização de Regulamentação	
Propósito	Elaborar um procedimento de metodologia para avaliação e atualização da regulamentação baseado em critérios objetivos que avaliem a necessidade de atualização de um regulamento
Processo	Elaboração de instrumento normativo
Implementação	Recursos humanos, base de dados, redes de telecomunicações e sistema de informação

Conforme apresentado na Tabela 4.19, percebemos que as ações são nos níveis propósito (estratégico), processo e implementação. Como podemos observar na Figura 4.16, as camadas Políticas e Instituições Regulatórias, Processos Regulatórios e Ferramentas Regulatórias se interligam, por meio de um processo de regulamentação que se inicia com as informações provenientes do Plano Estratégico de Atividades. O resultado é a publicação dos regulamentos, cujo processo de regulamentação terá seu desempenho avaliado. Os *inputs* desse sistema seriam as ações definidas no Plano Estratégico de Regulamentação, provenientes do Plano Estratégico de Atividades. Além disso, os *inputs*

podem ser baseados em dados provenientes do centro de atendimento da Anatel, ou outras solicitações. Inserindo as ações definidas nas camadas estratégicas no Sistema de Gestão da Regulamentação, todas elas poderiam ser acompanhadas e gerenciadas sistematicamente, integrando estas duas camadas. Assim, todo esse conjunto será suportado por Sistemas de Informação, composto por *workflows*¹⁴, base de dados, relatórios gerenciais, dentre outros, alinhando de forma sistêmica as metas estratégicas aos regulamentos publicados.

Apresenta-se, a seguir, o aperfeiçoamento do processo de regulamentação a fim de torná-lo mais aprimorado sob os conceitos de governança regulatória.

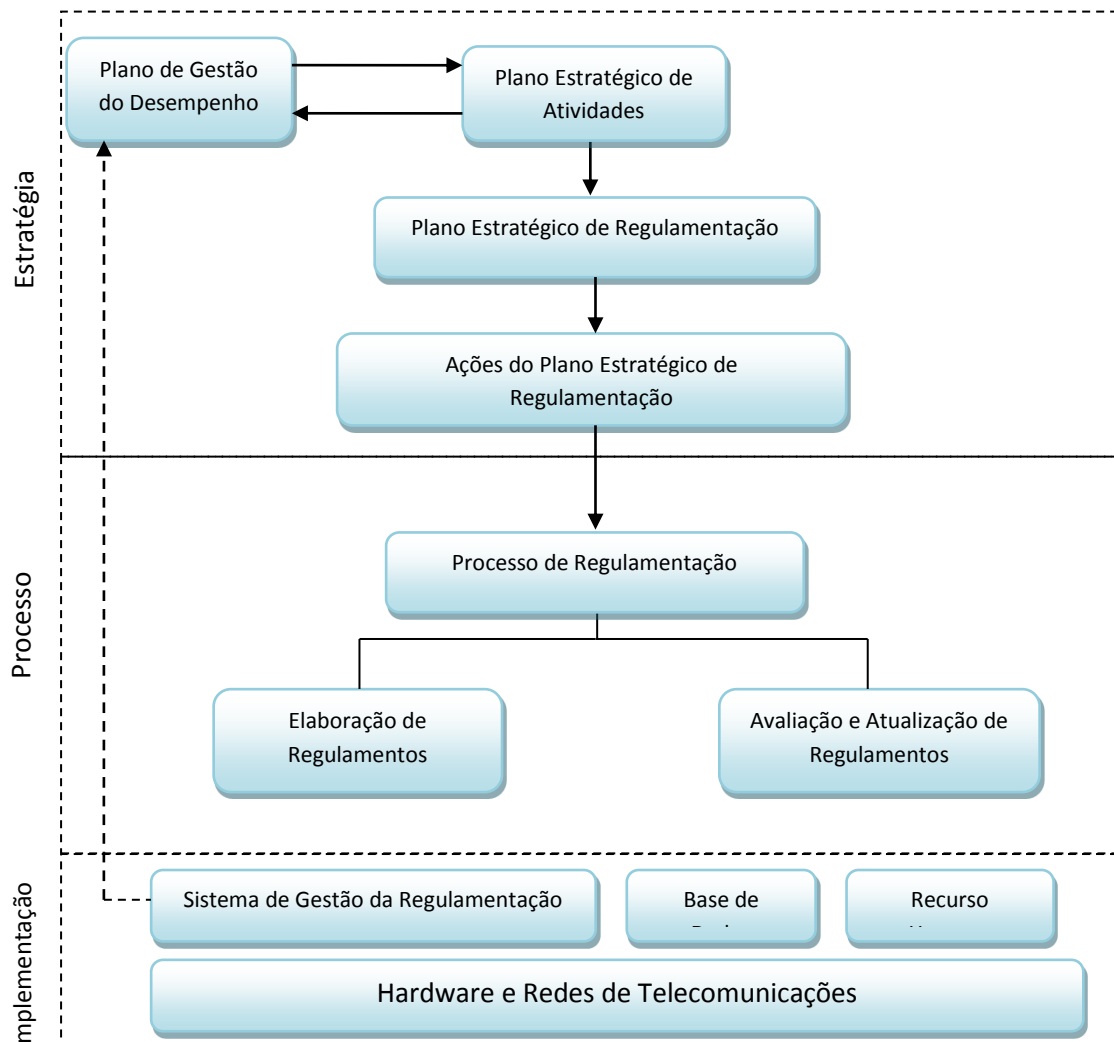


Figura 4.17 – Resumo do Sistema de Gestão da Regulamentação

¹⁴ Fluxo de trabalho, ou seja, sequência de passos necessários para a automação de um processo.

Na camada Estratégia, a proposta é atualização do PGR, chamado neste trabalho de Plano Estratégico de Regulamentação, e maior estruturação do conceito de estratégia na regulamentação com o alinhamento deste ao Plano de Atividades Estratégicas, firmado entre a Anatel e o Ministério das Comunicações. A sistematização desta relação pode melhorar as relações institucionais existentes na definição das atividades regulatórias a serem realizadas, delineando com mais clareza as competências e as atividades da Agência, e preservando, assim, sua autonomia.

Já a camada de Processo de Regulamentação foi dividida em dois subprocessos a fim de atender o problema identificado da falta de sistematização de avaliação e atualização da regulamentação, sendo os subprocessos: a elaboração de regulamentos; e a avaliação e atualização de regulamentos. Essa divisão dará maior clareza e visualização ao subprocesso de avaliação e atualização, tornando-o mais dinâmico e sistêmico.

No subprocesso de elaboração de regulamentação, conforme Figura 4.18, foram inseridas as atividades de elaboração de questionário à sociedade e consulta preliminar para documentos considerados relevantes com o intuito de obter dos atores suas visões, expectativas e experiências a respeito do tema a ser regulamentado. Com esta alteração, espera-se aumentar a participação dos atores.

Para corroborar com essa proposta, salienta-se que a consulta preliminar é uma prática no *Federal Communications Commission (FCC)*¹⁵, que utiliza um documento denominado *Notice of Inquiry (NOI)* com questões gerais sobre conceitos, questões ou tendências, com objetivo de submetê-los aos comentários do público e não propor uma específica linha de ação.

Além disso, foi inserida neste subprocesso, também, a atividade de Análise de Impacto Regulatório com o objetivo de sistematizar e institucionalizar este procedimento para regulamentos relevantes. Conforme exposto, inserindo a AIR no processo de regulamentação, a Anatel terá um mecanismo técnico mais aprimorado para tomadas de decisão.

¹⁵ Órgão regulador do setor de telecomunicações e radiodifusão dos Estados Unidos



Figura 4.18 – Proposta do Novo Processo de Elaboração da Regulamentação

O subprocesso de avaliação e atualização de regulamentação também tem o objetivo de sistematizar e institucionalizar este procedimento que atualmente existe de maneira não formalizada. A Figura 4.19 apresenta uma proposta simplificada do processo de Avaliação dos Regulamentos.



Figura 4.19 - Proposta do Processo de Avaliação e Atualização da Regulamentação

Nesta proposta, a seleção dos regulamentos deve ocorrer com base na política pública definida pelo governo, nos dispositivos prioritários que tratem de aspectos econômicos, competitivos, direitos dos usuários e prestação do serviço. A aplicação da consistência da regulamentação deve ser desenvolvida com base na avaliação dos aspectos citados acima, somados ao *feedback* que os atores, principalmente os usuários, trariam para a Agência por meio do Centro de Atendimento e da pesquisa de qualidade percebida. Quando um regulamento fosse considerado desatualizado, conforme fluxograma constante da Figura 4.20, o regulamento seria encaminhado para o processo de elaboração de regulamentos.

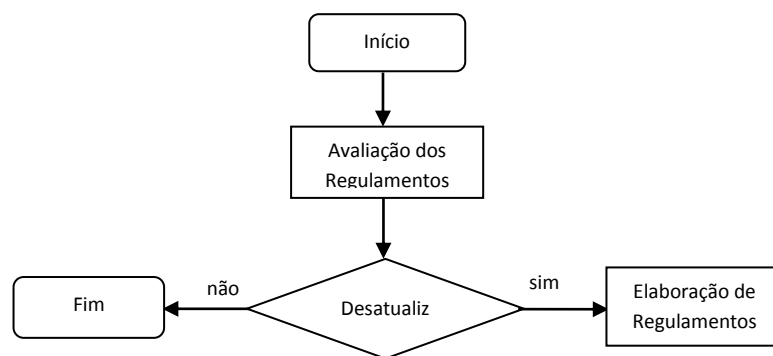


Figura 4.20 – Fluxograma Resumido do Processo de Avaliação e Atualização da Regulamentação

Todo o suporte para que a gestão deste processo ocorra, será dado pelo Sistema de Gestão da Regulamentação, juntamente com toda a parte de TI, como base de dados, redes de dados e telecomunicações. Este Sistema pode ser dividido em filas, como um *workflow*, de acordo com as atividades descritas no processo de regulamentação, conforme Figura 4.18. Esse controle de filas pode trazer de forma sistemática a gestão do desempenho regulatório com relação ao processo de regulamentação. Esta gestão, conseqüentemente, pode alimentar o próprio Plano de Gestão de Desempenho de forma sistêmica, proporcionando maior controle, transparência e credibilidade às atividades desenvolvidas.

O Sistema de Gestão da Regulamentação pode ser um grande sistema que incorpore diversos outros sistemas já implementados – como, por exemplo, Sistema de Acompanhamento de Consulta Pública (SACP), ou outros que possam vir a ser criados, como de implementação da metodologia de AIR –, que consolide uma base de dados para auxílio à decisão regulatória e que forneça maior transparência a todo o processo de regulamentação. Esse Sistema alinhará de forma mais clara, eficiente e eficaz as estratégias regulatórias definidas pelo Plano Estratégico de Atividades aos regulamentos publicados pela Agência.

Apesar de o projeto requerer um planejamento de longo prazo para ser executado, tendo em vista que algumas soluções devem ser discutidas e amadurecidas, a proposta é viável de ser implementada. Mas, para isso, a Anatel deve criar um grupo formado por gestores das diversas áreas que trabalham com o processo de regulamentação para tratar os temas aqui apresentados, como, por exemplo, a definição da metodologia de AIR, dentre outras. Além disso, a solução proposta irá tornar o processo de regulamentação mais transparente, com maior gestão do desempenho de todo o processo, bem como proporcionará maior alinhamento do plano estratégico aos regulamentos publicados.

5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A privatização das empresas estatais do setor de telecomunicações trouxe um aumento de investimento de capital privado e, com a criação de uma Agência Reguladora, instituiu-se um modelo de regulação do setor. Este é o contexto para o marco regulatório instituído pela LGT. A governança regulatória, se baseada em boas práticas de regulação, melhora a qualidade regulatória por meio de instrumentos que coíbam ações discricionárias por parte da Anatel, proporcionando a manutenção e a ampliação de investimentos privados. No entanto, conforme apresentado neste trabalho, o investimento privado é inibido porque existe na regulação uma difícil correlação entre a incerteza política, inerente ao regime democrático, e as ações regulatórias que devem permitir estabilidade e previsibilidade ao setor.

Com a análise sistêmica de indicadores de governança regulatória no processo de regulamentação da Anatel, foram identificados problemas nos indicadores de Políticas e Instituições Regulatórias, Processos Regulatórios e Ferramentas Regulatórias. Com relação aos indicadores de Políticas e Instituições Regulatórias, observou-se a necessidade de mecanismos mais claros nas relações institucionais dos atores com poder de decisão e instrumentos que acompanhem e meçam a implementação das políticas públicas. Já a análise relativa ao indicador de Processos Regulatórios apontou a necessidade de maior disseminação do conceito de estratégia na Anatel e no setor, com a consequente atualização do PGR, para alinhá-lo ao Plano Estratégico de Trabalho, bem como necessidade de maior participação dos atores na Consulta Pública. Por fim, referente aos indicadores de Ferramenta Regulatória foi identificada a necessidade de um instrumento normativo para institucionalizar a Análise de Impacto Regulatório (AIR) e a necessidade de procedimento que defina, de forma clara e objetiva, o processo de avaliação e atualização da regulamentação.

O resultado das análises de redes sociais evidenciou que o processo de regulamentação pode ser aperfeiçoado, visando aprimorar a governança regulatória do setor. A criação de um Plano Estratégico de Atividades acordado entre o Executivo, por meio do Ministério das Comunicações, e a Anatel pode propiciar uma compreensão do papel de cada ator, esclarecendo qual o poder de decisão, diminuindo desta forma a influência do Executivo nas ações decisórias da Anatel. Por outro lado, um Plano de Gestão de Desempenho

disponibilizará aos atores, principalmente ao Executivo, instrumento para acompanhar o desempenho regulatório da Agência.

No que se refere à estratégia regulatória de longo prazo para trazer maior previsibilidade às ações regulatórias, há as propostas de desenvolver uma estratégia de regulamentação de longo prazo, baseada no Plano Estratégico de Trabalho, e também a de disseminar o conceito de planejamento e estratégia na Anatel e, por conseguinte, no setor de telecomunicações.

Com relação ao aprimoramento da Consulta Pública, propôs-se introduzir um questionário para documentos considerados relevantes, e submetê-los à apreciação da sociedade no início do processo de elaboração de regulamentação, trazendo um mecanismo de participação maior da sociedade. Além disso, para regulamentos que têm relação direta com usuário, é imperioso elaborar um questionamento com um vocabulário mais simples e com uma variação linguística mais próxima do uso da maioria da população a fim de facilitar o entendimento do usuário.

Com relação ao instrumento normativo para institucionalizar a AIR, sugere-se inseri-la dentro do processo de elaboração de regulamentação e estabelecer uma metodologia de AIR por meio de instrumento normativo. Assim, uma avaliação do impacto de um novo regulamento, por meio de critérios objetivos, aperfeiçoará a qualidade regulatória.

Por fim, relativamente à avaliação e à atualização dinâmica da regulamentação, a proposta é de criar, dentro do macroprocesso de regulamentação, procedimentos com critérios claros e objetivos de avaliação da regulamentação – definidos em uma metodologia formalizada e baseada em simplificar cargas administrativas e reduzir barreiras regulatórias – que visam sistematizar e institucionalizar este processo. O suporte ao macroprocesso de regulamentação poderia ser realizado pelos conceitos e ferramentas de gestão de TI. Este sistema de informação, chamado neste trabalho de Sistema de Gestão da Regulamentação, poderia alinhar o Plano Estratégico de Atividades e Plano de Gestão de Desempenho ao resultado do macroprocesso de regulamentação por meio de seus processos internos, trazendo maior transparência e controle do gerenciamento regulatório. Em suma, a proposição de melhoria, baseada em TI, tem potencial de alinhar os objetivos estratégicos às ações regulatórias da Anatel, gerenciar o desempenho regulatório da Agência,

proporcionar maior integração das relações comunicacionais dos atores participantes do setor e institucionalizar e padronizar as ferramentas de qualidade regulatória.

A Anatel, pela característica inerente a uma Agência Reguladora de concentrar diversos processos regulatórios, como, por exemplo, regulamentação, outorga, fiscalização, certificação de equipamentos, acompanhamento econômico e direitos dos usuários, deve considerar a TI como área estratégica para melhorar seu desempenho e relacionamento com os diversos atores do setor de telecomunicações. Dessa forma, pode-se estender e ajustar os conceitos e análises deste trabalho aos outros processos realizados pela Anatel, como também estendê-los para outra Agência Reguladora.

Como recomendação de prosseguimento de pesquisas na linha deste trabalho, ressalta-se que a análise sistêmica é uma importante ferramenta capaz de nos mostrar as relações dos atores, principalmente, se aprofundadas nas três camadas: Políticas e Instituições Regulatórias, Processos Regulatórios e Ferramentas Regulatórias. Assim, podem-se realizar pesquisas sobre a relação das políticas públicas definidas pelo governo federal com a política regulatória definida pela LGT, também pesquisas concernentes ao desenvolvimento de um modelo de planejamento e estratégia de longo prazo de regulamentação capaz de trazer maior estabilidade e previsibilidade ao setor dentro de uma realidade brasileira e, por último, é possível aprofundar os estudos de modelos de AIR baseados em metodologias analíticas, como custo-benefício, que utilizem uma visão sistêmica e possibilitem maior integração com os atores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- [1] BRASIL. Lei n.º 9.472, de 16 de julho de 1997. Lei Geral de Telecomunicações. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 jul. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9472.htm
- [2] OECD. Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation. Paris, 1995.
- [3] OECD. The OECD Report on Regulatory Reform Synthesis. Paris, 1997.
- [4] OECD. OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance. Paris, 2005.
- [5] GAROSSIN, D. **As Tecnologias da Informação e Comunicação como vetores catalisadores de participação cidadã na construção de políticas públicas: o caso dos conselhos de saúde brasileiros**. Tese de Doutorado, Universidade de Brasília, DF, 2010.
- [6] KASPER, H. apud GAROSSINI, D. **O Processo de Pensamento Sistêmico: um estudo das principais abordagens a partir de um quadro de referência proposto**. 2000. 308 f. Dissertação (Pós-graduação em Engenharia de Produção), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2000.
- [7] ULRICH, W. **Critical Heuristics of Social System Design**. European Journal of Operation Research, 31, No. 3, pp. 276-283. ISSN 0377-2217, 1987.
- [8] ULRICH, W. apud GAROSSINI, D. In: Daellenbach, H.G.; Flood, R.L (Ed.). **The informed student guide to management science**. p. 41-42. ISBN 1-86152-542-7. London: Thomson Learning, 2002.
- [9] PINTO, A.; JUNQUEIRA, L. **A Análise de Redes Sociais como Ferramenta de Diagnóstico das Relações de Poder**. eGesta, v. 4, p. 33-59, 2008.
- [10] BALDWIN, R. e CAVE, M. **Understanding Regulation – Theory, Strategy and Practice**. Oxford University Press, Oxford: 1999.

- [11] STIGLER, G. **The Theory of Economic Regulation**. The Bell Journal of Economics and Management Science, Vol. 2, Nº 1, Spring, p. 3-21, 1971.
- [12] PELTZMAN, S. **The Economic Theory of Regulation after a Decade of Regulation**. University of Chicago. Brookings Papers Microeconomics. 1989.
- [13] PAVÃO, N. **Instituições, credibilidade e Governança Regulatória no Brasil – Um Estudo de Caso do Desenho da Regulação nos setores de Telecomunicações e Eletricidade**. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo, 2008.
- [14] LEVY, B; SPILLER, P. **Regulations, Institutions and Commitment – Comparative Studies of Telecommunications**. Cambridge University Press. Cambridge: 1996.
- [15] SPILLER, P; TOMMASI, M. **The Institutions of Regulation: An Application to Public Utilities**. Handbook of Institutional Economics Springer, 2005.
- [16] CORREA, P et al. **Regulatory Governance in Infrastructure Industries – Assessment and Measurement of Brazilian Regulators**. The World Bank. Washington DC: 2006.
- [17] BRASIL. **Exposição de Motivos da Lei Geral de Telecomunicações**, 1997.
Disponível em: <http://www.anatel.gov.br>. Acesso em 06/10/2010.
- [18] BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946.
Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 19 set. 1946.
Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm.
[acessado em 06/10/2010](#)
- [19] BRASIL. Lei n.º 4117, de 27 de agosto de 1962, Institui Código Brasileiro de Telecomunicações. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 out. 1962. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4117.htm. Acessado em 06/10/2010
- [20] BRASIL. Lei n.º 5.792, de 11 de julho de 1972. Institui política de exploração de serviços de telecomunicações e autoriza o Poder Executivo a constituir a empresa Telecomunicações Brasileiras S/A. - TELEBRÁS. **Diário Oficial [da] República**

Federativa do Brasil, Brasília, DF, 17 jul. 1972. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5792.htm. Acesso em 06/10/2010.

[21] BRASIL. PASTE - **Perspectiva para Ampliação e Modernização do setor de Telecomunicações**, Brasília/DF, 2000. Disponível em: <http://www.anatel.gov.br>

[22] BRASIL. Emenda Constitucional n.º 8, de 15 de agosto de 1995, Altera o inciso XI e a alínea "a" do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal. **Diário Oficial [da]**

República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 16 ago. 1995. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc08.htm. Acesso em 07/10/2010

[23] RUMMLER, G.; BRACHE, A. **Melhores Desempenhos das Empresas**, São Paulo: Makron Books. 1994.

[24] MOLINARO; L. e RAMOS, K. **Gestão de Tecnologia da Informação**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos Editora Ltda, 2011.

[25] LAUDON, K. e LAUDON, J apud MOLINARO, L. **Sistema de Informação Gerenciais: Administrando a Empresa Digital**. São Paulo: Person, 2003.

[26] KEEN, P. apud MOLINARO, L. **Information Technology and the Management Theory: The Fusion Map**. IBM Systems Journal, n.1, v. 32, p. 17-38, 1993.

[27] WEILL, P apud MOLINARO, L. **Relationship Between Investment in Information Technology and Firm Performance: A Study of the Valve Manufacturing Sector**. Information Systems Research, n. 4, v. 3, p. 307 – 333, 1992.

[28] PRAHALAD, C.K. **The new age of innovation: Driving Co-Created Value Trough Global Network**, USA: McGrawHill, 2008.

[29] HENDERSO, N; J. e VENKATRAMAN, N. **Strategic Alignment Leveraging Information Technology for Transforming Organization**, IBM Systems Journal, v. 38, 1999.

[30] LANKHORST, M. et al. **Enterprise Architecture at Work – Modeling, Communication and Analysis**. Germany: Springer, 2005.

- [31] Institute of Electrical and Electronics Engineers. **IEEE Computer Society: IEEE Standard 1471-2000**. Recommended Practice for Architectural Description of Software – Intensive Systems, 2000.
- [32] JACOBZONE, S. et al. **Regulatory Management Systems Across OECD Countries**: Indicators of Recent Achievements and Challenges, OECD Working Papers on Public Governance, No. 9, OECD Publishing, 2007.
- [33] OECD. **Regulatory Policy Committee. Indicators of Regulatory Management Systems**. Paris, 2009.
- [34] SPILLER, P; URBIZTONDO, S. **Political Appointees vs. Career Civil Servants: A Multiple- Principals Theory of Political Institutions**. European Journal of Political Economy 10: 465–497, 1994.
- [35] BROWN, A. et al. **Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems**. The World Bank. Whashington, D.C, 2006.
- [36] BRASIL. Lei n.º 9.986, de 18 de julho de 2000. Dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 jul. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9986.htm
- [37] BRASIL. **Programa Nacional de Banda Larga**, 2010. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/brasilconectado>
- [38] BRASIL. Projeto de Lei n.º 3.337, de 2004. Dispõe sobre gestão, organização e controle social das Agências Reguladoras, 2004. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/215170.pdf>
- [39] BRASIL. Resolução n.º 270, de 19 de julho de 2001. Aprova o Regimento Interno da Anatel. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 14 ago. 2001. Disponível em: <http://www.anatel.gov.br>
- [40] Comitê Gestor de Internet. **Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no Brasil - 2010**. São Paulo, 2011. Disponível em: <http://www.cetic.br/usuarios/tic/>

[41] BRASIL. **Apresentação sobre Regulamento de Gestão da Qualidade das Prestadoras do Serviço Móvel Pessoal – RGQ-SMP**. 2011.

Disponível em: <http://www.anatel.gov.br/>

[42] BRASIL. Resolução n.º 575, de 28 de outubro de 2011, aprova o Regulamento de Gestão da Qualidade das Prestadoras do Serviço Móvel Pessoal – RGQ-SMP. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 31 out. 2011.

Disponível em: <http://www.anatel.gov.br/>

[43] BRASIL. Decreto n.º 4176, de 28 de março de 2002. Estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 01 abr. 2002.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4176.htm

[44] OECD. **Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA)**: Guidance For Policy Makers. v 1.1. Paris. 2008

[45] SOUSA, R. **Análise de Impacto Regulatório**: Evolução e Cenário Internacional no Setor de Telecomunicações – Experiência do Reino Unido. Monografia de Especialização em Regulação. Instituto Nacional de Telecomunicações. Brasília, DF. 2011

[46] BRASIL. Decreto n.º 6.062, de 16 de março de 2007. Institui o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação - PRO-REG. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 mar. 2007.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6062.htm.

[47] COELHO, C. **Reforma Regulatória no Contexto Brasileiro**. Dissertação de Mestrado em Administração Pública. Fundação Getúlio Vargas.

[48] ACCENTURE. **Relatório de Reestruturação da Anatel**. 2003

[49] BRASIL. Resolução n.º 551, de 3 de dezembro de 2010. Aprova o Planejamento do Serviço de TV a Cabo e MMDS. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 09 dez. 2010. Disponível em: <http://www.anatel.gov.br>

[50] BRASIL. Lei n.º 12.485, de 12 de setembro de 2011. Dispões sobre a Comunicação Audiovisual de Acesso Condicionado. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13 set. 2011. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12485.htm

[51] ACKOFF, R. **Toward a System of Systems Concepts**. University of Pennsylvania. Management Science. vol. 17, Nº 11, July, 1971.

[52] BRASIL. Decreto Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre Organização da Administração Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 fev. 1967.
Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm

[53] BRASIL . Decreto n.º 4.635, de 21 de março de 2003. Aprova Estrutura Regimental do Ministério das Comunicações. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 mar. 2003.
Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4635.htm

[54] AZEVEDO, T.; RODRIGUEZ, M. **Software para Análise de Redes Sociais – ARS**. VI Congresso Nacional de Excelência em Gestão. Niterói,RJ, 2010.

[55] JÚNIOR, M. **Redes sociais informais intraorganizacionais e os processos e mudanças organizacionais**: estudo em uma empresa de tecnologia da informação. Mestrado Profissional em administração. Universidade Federal da Bahia: Salvador, 2005.

[56] BRASIL. Resolução n.º 516, de 30 de outubro de 2008. Aprova o Plano Geral de Atualização da Regulamentação de Telecomunicações no Brasil (PGR). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 nov. 2008.
Disponível em: <http://www.anatel.gov.br>

[57] SANTOS, L. Governança Regulatória no Brasil e o Projeto de Lei Geral das Agências Reguladoras. Presidência da República: Casa Civil, 2009.

Disponível em: <http://www.regulação.gov.br>

[58] ULRICH, W. A **Brief Introduction to Critical Systems Heuristics (CSH)**. ECOSENSUS project web site, Open University, Milton Keynes, UK, 14 October 2005.

[59] BRASIL. Estudo Técnico para Elaboração do Plano Geral de Atualização da Regulamentação das Telecomunicações no Brasil (PGR), 2007.

Disponível em: <http://www.anatel.gov.br>

[60] MATOS, C.; MUELLER, B. **Regulando o Regulador**. A Proposta do Governo e a Anatel. Revista Economia Contemporânea, 10(3): 517-546. Rio de Janeiro, RJ, 2006.

APÊNDICE A
PRINCIPAIS POLÍTICAS REGULATÓRIAS DEFINIDAS PELA LEI GERAL DE
TELECOMUNICAÇÕES

Universalização

- Regular as obrigações de universalização e de continuidade atribuídas às prestadoras de serviço no regime público. (LGT Art 17)
- Elaborar o Plano de Metas de Universalização (LGT Art 18)
- Garantir a toda população, o acesso às telecomunicações, a tarifas e preços razoáveis, em condições adequadas. (LGT 2º)
- Garantir que as prestadoras responsáveis por serviços de telecomunicações de regime público se comprometam com as atribuições de universalização e de continuidade. (LGT 79)
- Elaborar e submeter, anualmente, ao Ministério das Comunicações a proposta orçamentária do Fust, levando em consideração o atendimento do interesse público e as desigualdades regionais, bem como as metas periódicas para a progressiva universalização dos serviços de telecomunicações, de acordo com a Lei 9.472 de 1997. (Lei do Fust)
- Outorgar, mediante licitação, concessão ou expedir autorização para prestação dos serviços, em observância aos princípios de universalização e competição. (Regulamento Anatel)
- Propor a revisão do conjunto de metas que objetivam a universalização do serviço, observado o disposto nos contratos de concessão. (Plano Geral de Metas de Universalização)

Competição

Competição – promover a competição de forma a melhorar a qualidade e a diversidade dos serviços, e a sua disponibilização a preços razoáveis. Além disso, coibir o abuso do poder econômico por empresas dominantes na ausência de competição, e incentivar o uso eficiente das redes.

- Adotar medidas que promovam a competição e a diversidade dos serviços, incrementem sua oferta e propiciem padrões de qualidade compatíveis com a exigência dos usuários. (LGT Art 2º)
- Organizar os serviços de telecomunicações com base no princípio da livre competição entre todas as prestadoras, coibindo comportamentos prejudiciais a esse princípio. (LGT Art 6º)
- Para desenvolver a competição, fixar casos e condições, onde as, as empresas prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo deverão disponibilizar suas redes a outras prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo. (LGT Art 155)
- Desenvolver o serviço de TV a Cabo em regime de livre concorrência (Lei TV a Cabo Art. 212 da LGT)
- Garantir o provimento, por parte das concessionárias de telecomunicações, em termos não discriminatórios, para todas as operadoras de TV a Cabo, da rede de transporte. (TV a Cabo)
- Estabelecer, visando a propiciar competição efetiva e a impedir a concentração econômica no mercado, restrições, limites ou condições a empresas ou grupos empresariais quanto à obtenção e transferência de concessões, permissões e autorizações. (Regulamento da Anatel)
- Fixar os casos e condições em que, para desenvolver a competição, um prestador de serviço de telecomunicações de interesse coletivo deverá disponibilizar sua rede a outro prestador. (Regulamento da Anatel)

Direitos dos Usuários

Garantia de Qualidade, Continuidade, e outros direitos dos usuários – atuar como agente de defesa dos direitos dos usuários, inclusive na garantia de continuidade de serviços considerados essenciais.

- Garantir os direitos dos usuários conforme descrito no Artigo 3 da LGT
- Reprimir infrações ao direito dos usuários (LGT Art. 19)
- Estimular a expansão do uso de redes e serviços de telecomunicações pelos serviços de interesse público em benefício da população brasileira (LGT Art. 2º)

- Expedir ou reconhecer a certificação de produtos, observados os padrões e normas por ela estabelecidos (LGT Art. 19)
- Regular as obrigações (...) de continuidade atribuídas às prestadoras de serviço no regime público. Parágrafo 2º Obrigações de continuidade são as que objetivam possibilitar aos usuários dos serviços sua fruição de forma ininterrupta, sem paralisações injustificadas, devendo os serviços estar à disposição dos usuários em condições adequadas de uso (LGT Art. 79)
- Controlar, acompanhar e proceder à revisão de tarifas dos serviços prestados no regime público podendo fixá-las nas condições previstas nesta Lei, bem como homologar reajustes (LGT Art. 19)

Investimento

Criar oportunidades para investimentos e estimular o desenvolvimento do setor - criar um ambiente favorável para os investimentos.

- Criar oportunidades de investimento e estimular o desenvolvimento tecnológico e industrial, em ambiente competitivo (LGT Art. 2º)
- Criar condições para que o desenvolvimento do setor seja harmônico com as metas de desenvolvimento social do país (LGT Art. 2º)
- Estimular a expansão do uso de redes e serviços de telecomunicações pelos serviços de interesse público em benefício da população brasileira (LGT Art. 2º)
- Estabelecer diretrizes para prestação do serviço de TV a Cabo que estimulem e incentivem o desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional e da produção de filmes, desenhos animados, vídeo e multimídia no País. (Lei TV a Cabo, Art. 212 da LGT)
- “Na disciplina das relações econômicas no setor de telecomunicações observar-se, em especial, os princípios constitucionais da soberania nacional, função social da propriedade, liberdade de iniciativa, livre concorrência, defesa do consumidor, redução das desigualdades regionais e sociais, repressão ao abuso do poder econômico e continuidade do serviço prestado no regime público”. (LGT Art. 5º)

APÊNDICE B

COMPETÊNCIAS DA ANATEL

Competências Exclusivas

- Aprovação de Regimento Interno – art. 19, XXVII LGT;
- Outorga de concessão/permissão/autorização de exploração de serviços - art. 19, V, X LGT;
- Regulamentação de serviços de telecomunicação nos regimes público e privado - art. 19, IV, LGT;
- Celebrar e gerenciar contratos de concessão e fiscalizar a prestação do serviço no regime público, aplicando sanções e realizando intervenções – art. 19, VI, LGT;
- Expedir e extinguir autorizações para prestação do serviço em regime privado, fiscalizando e aplicando sanções – art. 19, XI, LGT;
- Promoção dos processos licitatórios para outorga de autorização e concessão para prestação de serviço – arts. 88 e 89 LGT;
- Regulamentação técnica de equipamentos – art. 19, XII LGT;
- Certificação de equipamentos e produtos – art. 19, XIII LGT;
- Administração do espectro radiofrequência – art. 19, VIII e 157;
- Competição/concentração mercado, estabelecendo restrições, limites ou condições a empresas ou grupo de empresas e transferência das outorgas - art. 71, LGT;
- Regulamentação/ normatização técnica do espectro radiofrequência dos serviços de radiodifusão - art. 19, VIII e art. 157 LGT;
- Promoção de processo licitatório para outorga de autorização para utilização de radiofrequência - art. 164 LGT;
- Outorga de autorização para utilização de radiofrequência – art. 157, LGT;
- Disciplinamento da utilização da órbita - art. 172, LGT;
- Administração de recursos de órbitas - art. 19, VIII, LGT.
- Regulamentação/normatização da interconexão entre as redes - art. 19, XIV, LGT;
- Mediação e arbitragem das questões envolvendo as telecomunicações - art. 19, XVII, LGT;
- Arrecadação FUST e FISTEL, receitas com outorga de serviços, direito de uso de radiofrequência e órbita – arts. 47, 48 e 49, LGT;
- Publicação de seus documentos para apreciação pública - art. 19, “caput”, LGT;

- Submissão à consulta pública das minutas de atos normativos. - art. 42, LGT;
- Definição do plano de numeração - art.151, LGT;
- Administração dos próprios contratos e administração de pessoal próprio - art. 19, XXII, LGT;
- Controle, acompanhamento e revisão das tarifas/preços dos serviços prestados no regime público e privado - art. 19, VII e XI, LGT.

Competências Complementares

- Elaborar/propor ao PR o Plano Geral de Outorgas - art. 19, III, LGT;
- Representar o Brasil nos organismos internacionais de telecomunicações, sob a coordenação do Poder Executivo - art. 19, II, LGT;
- Administração do FUST prestando contas ao Ministério das Comunicações - art.40 – Lei nº 9998/2000;
- Proposição de orçamento próprio ao MINICOM - art. 19, XXVI, LGT;
- Proposição de desapropriações ao Ministério, de bens necessários à prestação de serviços - art. 19, XX, LGT;
- Garantir acesso as telecomunicações, com tarifas razoáveis, estimular expansão redes, promover competição, criar oportunidades investimentos e desenvolvimento tecnológico e do setor - art. 2o, LGT;
- Defesa dos direitos econômicos – art. 60 e art. 70, §2o, LGT;
- Elaboração/revisão do Plano de Metas da Universalização – art. 18, III, 19, XXX e 80, LGT;
- Regular obrigações de universalização e de continuidade prestador regime público – art. 79, LGT;
- Orçamento e administração do Fistel prestando contas ao Ministério das Comunicações – art. 48, LGT;
- Plano Geral de Outorgas - art. 19, IV, LGT;
- Recursos Universalização -orçamento União/FUST - art. 81, LGT; e
- Implementação e proposição de alterações na política de telecomunicações nacional, com base no interesse público e no desenvolvimento do setor - art. 19, I e III, LGT.

APÊNDICE C
COMPETÊNCIAS DA CASA CIVIL

I - assistência e assessoramento direto e imediato ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, em especial nos assuntos relacionados com a coordenação e na integração das ações do Governo;

II - verificação prévia da constitucionalidade e legalidade dos atos presidenciais;

III - avaliação e monitoramento da ação governamental e dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, em especial das metas e programas prioritários definidos pelo Presidente da República;

IV - análise do mérito, da oportunidade e da compatibilidade das propostas, inclusive das matérias em tramitação no Congresso Nacional, com as diretrizes governamentais;

V - publicação e preservação dos atos oficiais;

VI - supervisão e execução das atividades administrativas da Presidência da República e, supletivamente, da Vice-Presidência da República;

VII - avaliação da ação governamental e do resultado da gestão dos administradores, no âmbito dos órgãos integrantes da Presidência da República e Vice-Presidência da República, além de outros determinados em legislação específica, por intermédio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

VIII - execução das atividades de apoio necessárias ao exercício da competência do Conselho Superior de Cinema (Concine) e do Conselho Deliberativo do Sistema de Proteção da Amazônia (Consipam);

IX - operacionalização do Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam); e

X - execução das políticas de certificados e normas técnicas e operacionais, aprovadas pelo Comitê Gestor da Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileiras (ICP-Brasil).

APÊNDICE D
COMPETÊNCIAS DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO E
GESTÃO

- I - participação na formulação do planejamento estratégico nacional;
- II - avaliação dos impactos socioeconômicos das políticas e programas do Governo Federal e elaboração de estudos especiais para a reformulação de políticas;
- III - realização de estudos e pesquisas para acompanhamento da conjuntura socioeconômica e gestão dos sistemas cartográficos e estatísticos nacionais;
- IV - elaboração, acompanhamento e avaliação do plano plurianual de investimentos e dos orçamentos anuais;
- V - viabilização de novas fontes de recursos para os planos de governo;
- VI - coordenação da gestão de parcerias público-privadas;
- VII - formulação de diretrizes, coordenação das negociações, acompanhamento e avaliação dos financiamentos externos de projetos públicos com organismos multilaterais e agências governamentais;
- VIII - coordenação e gestão dos sistemas de planejamento e orçamento federal, de pessoal civil, de administração de recursos da informação e informática e de serviços gerais, bem como das ações de organização e modernização administrativa do Governo Federal;
- IX - formulação de diretrizes, coordenação e definição de critérios de governança corporativa das empresas estatais federais;
- X - administração patrimonial; e
- XI - política e diretrizes para modernização do Estado.

APÊNDICE E
ESTADOS MEMBROS DA OCDE

Austrália
Áustria
Bélgica
Canadá
Chile
República Checa
Dinamarca
Estônia
Finlândia
França
Alemanha
Grécia
Hungria
Islândia
Irlanda
Israel
Itália
Japão
Coréia do Sul
Luxemburgo
México
Holanda
Nova Zelândia
Noruega
Polônia
Portugal
República Eslováquia
Eslovênia
Espanha
Suécia
Suíça
Turquia
Reino Unido
Estados Unidos