

Universidade do Grande Rio “Prof. José de Souza Herdy”  
**UNIGRANRIO**

Programa de Pós-Graduação em Administração

**FÁBIO DE PAULA E SOUZA**

**GOVERNANÇA CORPORATIVA EM AGÊNCIAS REGULADORAS: ESTUDO  
ANALÍTICO DA AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL).**

**RIO DE JANEIRO – RJ**

**2016**

**FÁBIO DE PAULA E SOUZA**

**GOVERNANÇA CORPORATIVA EM AGÊNCIAS REGULADORAS: ESTUDO  
ANALÍTICO DA AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL).**

Dissertação apresentada à Universidade do  
Grande Rio “Prof. José de Souza Herdy”  
UNIGRANRIO como requisito para obtenção  
do título de mestre em Administração

Área de concentração:  
Gestão Organizacional

Orientador: Prof. Tara Keshar Nanda Baldya

**RIO DE JANEIRO – RJ**

**2016**

## CATALOGAÇÃO NA FONTE/BIBLIOTECA - UNIGRANRIO

S729g      Souza, Fábio de Paula e.  
Governança corporativa em agências reguladoras : estudo analítico da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) / Fábio de Paula e Souza. – 2016.  
107 f. : il. ; 31 cm.

Dissertação (mestrado em Administração) – Universidade do Grande Rio “Prof. José de Souza Herdy”, Escola de Ciências Sociais e Aplicadas, Rio de Janeiro, 2016.

“Orientador: Prof. Tara Keshar Nanda Baidya”.

Bibliografia: f. 99-107.

1. Administração 2. Governança corporativa. 3. Agências reguladoras de atividades privadas. 4. Agência Nacional de Telecomunicações (Brasil). I. Baidya, Tara Keshar Nanda. II. Universidade do Grande Rio “Prof. José de Souza Herdy”. III. Título.

Fábio de Paula e Souza

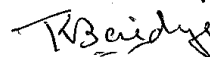
"Governança corporativa em agências  
reguladoras: Estudo analítico da ANATEL."

Dissertação apresentada à  
Universidade do Grande Rio  
"Prof. José de Souza Herdy",  
como parte dos requisitos  
parciais para obtenção do grau  
de Mestre em Administração.

Área de Concentração:  
Gestão Organizacional.

Aprovado em 28 de abril de 2016.

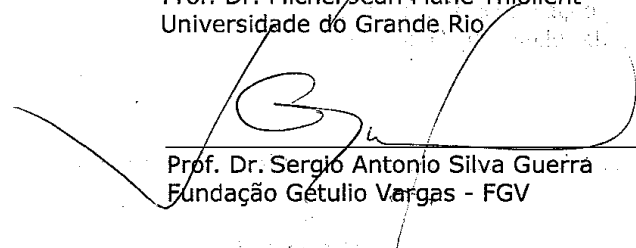
Banca Examinadora



Prof. Dr. Tara Keshar Nanda Baidya  
Universidade do Grande Rio



Prof. Dr. Michel Jean Marie Thiollent  
Universidade do Grande Rio



Prof. Dr. Sergio Antonio Silva Guerra  
Fundação Getúlio Vargas - FGV

## **AGRADECIMENTOS**

Em primeiro lugar eu agradeço a Deus por me dar saúde para desenvolver a dissertação, depois aos meus avós maternos, Maria José Vieira de Paula (in memoriam) e Adalberto de Paula (in memoriam) por ensinar todos os fundamentos éticos e morais, além de mostrar o caminho correto através do estudo e que sempre me apoiaram em toda minha vida.

Agradecimento especial para minha esposa Fernanda pela paciência e carinho em todos os momentos, a minha querida mãe que sempre me apoiou e os demais familiares que me ajudaram nessa caminhada.

Agradeço a Professora Rejane Prevot por me ajudar nos momentos mais complicados.

Ao meu orientador Professor Tara Baidya por direcionar no melhor caminho para conclusão do trabalho.

Ao Professor Michel Thiollent por ser seu aluno no estágio docente e pelos aprendizados.

Aos meus amigos Ben-Hur, Julio, Marcelo, Klaus e Rubia pelo total apoio e amizade em todos os momentos no Mestrado.

A ANATEL por me apoiar, concedendo meu afastamento, onde pude concentrar meus esforços na condução do Mestrado.

Agradeço aos meus colegas de setor na ANATEL, a gerente Maria Lúcia Ricci Bardi e a coordenadora Sandra Guerra pelo apoio.

## RESUMO

Esta pesquisa procura identificar o atual estágio da Governança Corporativa na Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), analisando aspectos que envolvam as principais características organizacionais e sua relação com a sociedade e demais *stakeholders*. O tema é de grande relevância na atualidade, tendo em vista as situações de corrupção envolvendo grandes corporações nacionais e internacionais. Essas instituições vêm sofrendo de problema relacionados a credibilidade, desconfiança, transparência e de relacionamento com seus *stakeholders*, afetando diretamente negócios e resultados nas organizações modernas. O estudo da pesquisa esta centrado na área de regulação de telecomunicações, onde esta inserida a ANATEL, presente em todos os Estados da Federação, além da sua sede no Distrito Federal, envolve um setor que é um dos mais importantes para economia e desenvolvimento tecnológico do Brasil e necessita de uma regulação eficiente para responder aos anseios de toda sociedade, investidores e demais interessados. Nesta dissertação, analisamos além da ANATEL, outras três agências reguladoras internacionais do mesmo segmento, identificando as diferenças e similaridades nessas organizações, com a finalidade de sugerir pontos para o aperfeiçoamento do modelo adotado no Brasil. No referencial teórico foram adotados importantes autores, como Jean Tirole (Nobel de Economia em 2014), Jensen & Meckling, Matias-Pereira, Sérgio Guerra, Herrera, Peters, Boyle, onde foram pesquisados assuntos relacionados a Governança, Governabilidade, Análise do Impacto Regulatório, Teoria da Regulação e da própria criação da ANATEL com o objetivo de aprofundar o estudo, além de utilizarmos importantes manuais oficiais de Governança, como o do IBGC, OCDE e da IFAC. A pesquisa procura enriquecer o tema sobre Governança Corporativa, abordando conceitos aplicados em um órgão regulador de grande relevância nacional e internacional, onde foi realizada pesquisa documental, localizando portarias, resoluções, relatórios anuais e de ouvidoria da própria Agência, além de legislação e decretos que se relacionam com a ANATEL. Foram elaboradas dez perguntas com o propósito de verificar a aplicação da Governança Corporativa na Agência Reguladora do Brasil, onde as perguntas foram respondidas através da realidade encontrada nos documentos oficiais, mostrando aspectos positivos e negativos, além de sugestões no intuito do aprimoramento e desenvolvimento do atual modelo de Governança Corporativa praticado na ANATEL.

**Palavra-chave:** Governança Corporativa, ANATEL, Regulação.

## **ABSTRACT**

This research seeks to identify the current state of corporate governance in the National Telecommunications Agency (ANATEL), analyzing issues involving key organizational characteristics and its relationship with society and other stakeholders. The theme is highly relevant today, given the situations of corruption involving large national and international corporations. These institutions are suffering from problem related to credibility, distrust, transparency and relationship with stakeholders, directly affecting business and results in modern organizations. The research study is centered in the area of telecommunications regulation, which is inserted ANATEL, present in all Brazilian states, in addition to its headquarters in the Federal District, involves a sector that is one of the most important to the economy and technological development Brazil and requires efficient regulation to respond to the needs of the whole society, investors and other interested parties. In this thesis, we look beyond the ANATEL, three other international regulatory agencies in the same segment, identifying the differences and similarities in these organizations, in order to suggest points for improvement of the model adopted in Brazil. In the theoretical framework we were adopted important authors such as Jean Tirole (Nobel Prize in Economics in 2014), Jensen & Meckling, Matias-Pereira, Sérgio Guerra, Herrera Peters Boyle, where issues related to were surveyed Governance, Governance, Analysis of Regulatory Impact Theory of regulation and the very creation of ANATEL for the purpose of further study, and we use important official manual of governance, such as the IBGC, OECD and IFAC. The research seeks to enrich the theme of Corporate Governance, addressing concepts applied in a regulator of great national and international relevance, where documentary research was carried out by locating ordinances, resolutions, annual reports and ombudsman of the Agency itself, as well as laws and decrees they relate to ANATEL. ten questions have been prepared for the purpose of verifying the implementation of Corporate Governance Regulatory Agency of Brazil, where the questions were answered by the reality found in official documents, showing positive and negative aspects, and suggestions on the improvement order and development of the current Corporate Governance model practiced in ANATEL.

**Keywords: Governance Corporate, ANATEL, Regulatory.**

## **Lista de ilustrações**

Figura 1 - Organograma da ANATEL.....	42
Figura 2 - Organograma da FCC.....	46
Figura 3 - Organograma da AGCOM.....	50
Figura 4 - Organograma da ACMA.....	54
Figura 5 - Governança Governamental.....	59
Figura 6 - Reconhecimento da Responsabilidade.....	61
Figura 7 - Dados relacionados de arrecadação, investimentos e empregos.....	92



## **Lista de quadros**

Quadro 1 - Quantitativo do quadro efetivo na ANATEL.....	41
Quadro 2 - Macroprocessos finalísticos .....	79

## **Lista de abreviaturas e siglas**

ACMA – *Australian communication and media authority*

ANAO - *Australian Audit Office*

AGCOM – *Autorita per la garanzie nelle comunicazioni*

AIR – Análise do Impacto Regulatório

ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações

BERD – Banco Europeu para Reconstrução e o Desenvolvimento

CALPERS – The California Public Retirement System

FCC – *Federal communication comission*

GC – Governança Corporativa

IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa

IFAC – *International Federation of Accountants*

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MARE – Ministério Administração Federal e Reforma do Estado

MPOG – Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão

OECD – *Organisation for Economics Co-operation and Development*

OPA – *Oferta Pública de Ações*

SOX - *lei Sarbanes-Oxley*

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
1.1 Objetivo final.....	15
1.1.1 Objetivos intermediários.....	15
1.2 Questões a serem respondidas.....	15
1.3 Delimitação da pesquisa.....	16
1.4 Relevância do trabalho.....	16
<b>2 Referencial Teórico.....</b>	<b>18</b>
<b>2.1 Governança Corporativa.....</b>	<b>18</b>
2.1.1 A separação de Propriedade e Controle.....	20
2.1.2 Conselho de Administração.....	24
2.1.3 Ativismo dos Investidores.....	25
2.1.4 Dívida como um mecanismo de governança.....	27
2.1.5 Sociedade das partes interessadas.....	27
2.1.6 Risco Moral e Assimetria Informacional.....	29
<b>2.2 Teoria da Regulação.....</b>	<b>31</b>
2.2.1 Tipos de Regulação.....	31
2.2.2 Regulação Econômica.....	32
2.2.3 Regulação Social.....	33
2.3.4 Regulação Administrativa.....	34
<b>2.3 Regulação de Telecomunicações no Brasil.....</b>	<b>35</b>
2.3.1 Competências da ANATEL.....	36
2.3.2 Conselho Diretor.....	37
2.3.3 Conselho Consultivo.....	38
2.3.4 Quadro efetivo da ANATEL.....	39
2.3.5 Controle social e da participação da sociedade.....	41
<b>2.4 Agências Reguladoras no Mundo.....</b>	<b>43</b>
2.4.1 FCC (Estados Unidos).....	43
2.4.2 AGCOM (Itália).....	46
2.4.3 ACMA (Austrália).....	51
<b>2.5 Análise do Impacto Regulatório.....</b>	<b>54</b>
<b>2.6 Governança no setor público.....</b>	<b>57</b>
2.6.1 Governabilidade no setor público.....	61
2.6.2 Responsabilização, Governança e Governabilidade...	63
2.6.3 Problemas e subsídio para análise da Governança no setor público.....	65
<b>3 Metodologia.....</b>	<b>69</b>
3.1 Método utilizado.....	69
3.2 Pesquisas de fontes bibliográficas e documentais.....	71
3.3 Tratamento de dados.....	72
3.4 Análise dos resultados.....	73
<b>4 Governança Corporativa na ANATEL.....</b>	<b>73</b>
4.1 Os principais <i>stakeholders</i> que envolvem a ANATEL....	74
4.2 Características da Governança na ANATEL.....	75
4.2.1 Transparência e equidade na ANATEL.....	75
4.2.2 Responsabilização (Prestação de Contas) na ANATEL	77
4.2.3 Responsabilidade Corporativa na ANATEL.....	79
4.3 Estrutura e funcionamento do Conselho de Administração	81
4.4 Estrutura da separação do principal e do controle.....	83

4.4.1 Análise do conflito de agência no setor público.....	83
4.5 Tipos de Monitoramento efetuados na ANATEL.....	84
4.5.1 Análise do AIR como instrumento de monitoramento.....	84
4.6 Relação da Presidência da ANATEL com a GC.....	85
4.6.1 Quais ações que o Presidente pode ter e que vão de encontro com os interesses da sociedade.....	86
4.6.2 Quais os incentivos explicitos e implícitos para o Presidente	88
4.7 Principais diferenças da GC em comparação com órgãos reguladores internacionais.....	89
4.8 Pontos que precisam ser aperfeiçoados da GC na ANATEL	95
<b>5 Conclusões.....</b>	<b>99</b>
<b>Referências Bibliográficas.....</b>	<b>102</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, estamos vivenciando crises sistêmicas, seja em empresas públicas, privadas e em instituições governamentais e muito disso se deve à fragilidade em dispositivos de controle e gestão, principalmente relacionados ao funcionamento da governança corporativa nessas instituições ou a não adoção deste dispositivo.

Podemos citar o último grande escândalo corporativo ocorrido na Petrobras, identificado no ano de 2014, no qual foi possível encontrar diversas formas de equívocos por parte daqueles que detinham o poder decisório em nome da estatal. O episódio fez o tema “Governança Corporativa” – GC ganhar maior relevância, passando a fazer parte das principais preocupações de investidores, empresas e governos.

Atualmente empresas, órgãos e entidades dos mais variados níveis e tamanho têm grande dificuldade de selecionar e controlar dirigentes na condução de melhores resultados, onde uma escolha mal feita pode ocasionar danos irreversíveis a essas instituições.

A Governança Corporativa acaba tendo papel fundamental na formatação das estratégias e da própria gestão das organizações, visando que essas instituições possam estabelecer um melhor relacionamento com seus clientes, fornecedores e acionistas, mantendo a credibilidade de suas atividades perante toda a sociedade.

Para a *Organization for Economic Co-operation and Development* (OECD, 2004, p.11), a Governança Corporativa pode ser definida “como um conjunto de relacionamentos entre a gerência da companhia, seus conselhos de administração, acionistas, e outros *stakeholders*” Governança corporativa também fornece a estrutura pela qual os objetivos da companhia são estabelecidos, os meios para atingi-los, e as formas de monitoramento da performance e da gestão.

É importante destacar a relação de agência, onde pode ser compreendido, como “um contrato sob o qual uma ou mais pessoas (os principais) contratam outra (o agente) para executar algum tipo de serviço em seu nome, o que envolve alguma delegação de autoridade para o agente” de acordo com Thompson-Flores (2004, p. 10). Esse ponto é delicado em Agências Reguladoras Federais, tendo em vista que a ocupação de cargos diretivos nos Conselhos tem grande impacto na execução das políticas regulatórias, realização de licitações, fiscalização de produtos, serviços e de

empresas e no próprio desenvolvimento das telecomunicações no Brasil.

De acordo com Thompson-Flores (2004, p. 13), “legislação e enforcement adequados, assim como mecanismos de monitoramento e exercício do direito de voto são importantes instrumentos da Governança Corporativa e servem para evitar expropriação”, ou seja, para impedir que os agentes usem informações confidenciais das Agências Reguladoras Federais em benefício próprio e em detrimento de outros *stakeholders*.

As telecomunicações tiveram uma mudança profunda, ocorrida principalmente na década de 1990, o que resultou numa nova estrutura do setor em nível mundial. Este novo modelo incorpora, entre outras coisas, o aumento da concorrência em diversos segmentos, o surgimento de vários novos competidores e a ampliação das atividades e internacionalização das grandes operadoras dos países desenvolvidos.

Neste processo, a Governança Corporativa tem grande relevância na condução e segurança das empresas e principalmente dos órgãos reguladores que executam a política setorial e a fiscalização de todo o setor. Como menciona Szapiro (2005, p. 3):

*Modelos variados de reestruturação do setor de telecomunicações foram implementados nos países, levando a diferentes resultados em termos de introdução e nível de concorrência nos segmentos de serviços, de redução de preços e aumento de qualidade dos serviços e de capacitação industrial e tecnológica.*

Para reduzir ou neutralizar os problemas de gestão, além de criar um ambiente confiável para investidores e o mercado, a Governança Corporativa é um mecanismo que quando implantado de forma eficiente, pode elevar o grau de certeza por parte dos *stakeholders* e melhorar a governabilidade, principalmente em instituições públicas, onde abordaremos essa questão em tópicos específicos ao longo da dissertação.

No Brasil, a partir da década de 1990, teve início a reestruturação do setor de telecomunicações, sendo que as principais reformas ocorreram a partir de 1995 através da emenda constitucional nº 8, de 15 de agosto de 1995, atingindo seu ponto mais alto com a criação do seu órgão regulador federal no ano de 1997 e a privatização da Telebrás em 1998 conforme Herrera (2001 p 14).

A Emenda Constitucional de 1995 modificou a estrutura do monopólio público de telecomunicações, eliminando definitivamente o impedimento legal à desregulamentação dos serviços. Essa mudança ocorrida, flexibilizou a exploração

direta, ou mediante autorização, concessão ou permissão dos serviços de telecomunicações por empresas privadas, nos termos da Lei a ser aprovada no Congresso que, em 1997 materializou-se na Lei Geral de Telecomunicações (LGT) de acordo com a Lei 9.742 de 1997, (BRASIL, 1997b).

Ocorreu um crescimento acelerado do número de telefones fixos e móveis no país, o que ampliou significativamente a densidade telefônica. A concorrência aumentou devido ao número de operadoras, principalmente no mercado de telefonia móvel, o que não acabou acontecendo no mercado de telefonia fixa, já que as operadoras privatizadas permanecem com participação de mercado majoritária, em geral próxima a 95%, conforme Szapiro (2005, p. 4).

A criação da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) foi prevista na Lei Geral de Telecomunicações de 1997, com o objetivo de controlar e coordenar as ações e responsabilidades dos operadores de serviços. A Agência herdou as atividades de regulação anteriormente desempenhadas pelo Ministério das Comunicações. Ela foi constituída como uma autarquia especial vinculada ao Ministério das Comunicações, tornando-se o poder concedente (responsável pela celebração e gerenciamento dos contratos de concessão). Além disso, as funções de planejamento, fiscalização e normatização dos serviços de telecomunicações passaram a ser executadas também pela agência segundo a Lei 9.472 de 1997, (BRASIL, 1997b).

A reestruturação do setor de telecomunicações no Brasil, comparado ao adotado nos países europeus, foi realizado de forma diferente. No modelo europeu foram estabelecidos objetivos gerais da reestruturação das telecomunicações, com um planejamento gradual para a liberalização de cada setor, enquanto no Brasil não ocorreu essa distinção (SZAPIRO, 2005, p. 4).

De acordo com Casanova Junior (2014, p. 10), “as boas práticas de governança no setor público brasileiro são extralegais, não possuindo ainda uma legislação imperativa que determine a sua implantação”. A obrigação da implementação da governança corporativa poderia fazer com que os órgãos reguladores tenham um melhor relacionamento com a sociedade e demais *stakeholders*.

Analisando todo o contexto da liberalização do mercado de telecomunicações até a atual estrutura da Agência Nacional de Telecomunicações, que tem grande importância para o desenvolvimento econômico e social do país, a Governança Corporativa pode assumir papel relevante para a segurança de todos os envolvidos,

objetivando decisões técnicas e imparciais.

Esta dissertação apresenta uma análise das características da governança corporativa na Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), identificando os mecanismos utilizados, visando o mapeamento dos pontos positivos e negativos, procurando aperfeiçoar o modelo atual de gestão e melhorar o relacionamento e sua credibilidade com a sociedade, investidores, empresas e o próprio mercado, por meio de critérios de análise selecionados a partir do referencial teórico.

## 1.1 Objetivo Final

Identificar e analisar as principais características dos itens de governança corporativa na Agência Nacional de Telecomunicações do Brasil.

### 1.1.1 Objetivos intermediários

Identificar e selecionar, na literatura, os principais itens sobre governança corporativa que deveriam estar presentes no órgão regulador de telecomunicações;

Compreender o contexto da liberalização do mercado de telecomunicações no Brasil para identificar e analisar os principais *stakeholders* que envolvem a Agência Nacional de Telecomunicações;

Identificar pontos positivos e negativos da governança corporativa na Agência Nacional de Telecomunicações, assim como eventuais lacunas.

## 1.2 Questões a serem respondidas

1 - Quais são os principais *stakeholders* que envolvem a Agência Nacional de Telecomunicações?

2 - Quais as atuais características da governança corporativa na Agência Nacional de Telecomunicações para a Sociedade?

3- Como é estruturado o Conselho de Administração da ANATEL e como é seu funcionamento?

4 - Quais as principais diferenças da Governança Corporativa em comparação com Órgãos Reguladores similares internacionais?

5 - Quais os pontos que precisam ser aperfeiçoados?

6 - Como é estruturada a separação do principal e do controle na Agência



Nacional de Telecomunicações?

7 - Quais as ações que o Presidente pode ter e que vão de encontro com os interesses da sociedade?

8 - Qual a relação do Presidente da ANATEL com a Governança Corporativa?

9 - Quais os incentivos explícitos e implícitos para o Presidente da Agência?

10 - Quais os tipos de monitoramento que podem ser efetuados na ANATEL?

### 1.3 Delimitação da pesquisa

A pesquisa vai envolver conceitos de governança corporativa e órgãos reguladores de comunicação e de telecomunicações no Brasil, Estados Unidos, Alemanha, Itália, Austrália e Japão através da literatura de importantes autores, estudando o contexto regulatório no Brasil e investigando as características na Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), no que tange os principais itens relacionados à governança corporativa.

Será analisado o contexto histórico do Estado no Brasil, liberalização econômica e criação dos órgãos reguladores federais visando o entendimento e compreensão do início e desenvolvimento das agências reguladoras no Brasil para identificar pontos internos e externos que facilitem a identificação, mapeamento e análise dos principais itens e características da governança corporativa na ANATEL.

O período histórico que será analisado é a partir da data de criação da ANATEL até o presente momento.

A pesquisa será baseada em dados secundários apenas.

### 1.4 Relevância do trabalho

Tendo em vista todos os escândalos relacionados a problemas de gestão e principalmente ligados a governabilidade de empresas e órgãos públicos, a pesquisa sobre governança corporativa em um órgão regulador federal de telecomunicações tem fundamental importância para identificar, mapear e criar mecanismos utilizados pelo setor privado para o aperfeiçoamento da gestão interna e externa da Agência Nacional de Telecomunicações no Brasil. A pesquisa contribui para desencadear melhores serviços públicos e principalmente aumentar a confiança de investidores no mercado nacional, atraindo recursos e empresas que poderão gerar mais empregos e desenvolvimento tecnológico para o país.

O estudo da governança corporativa relacionando na regulação em telecomunicações é atual e ganha força com a premiação do Nobel de economia de 2014 de Jean Tirole e seus estudos sobre o Poder de Mercado e a Regulação. Em comunicado oficial, intitulado “A ciência de domar as empresas poderosas”, a Academia Real das Ciências da Suécia define Tirole como um dos economistas mais influentes da atualidade, por suas importantes contribuições teóricas de pesquisa em várias áreas, mas especialmente por sua análise de como compreender e regular indústrias dominadas por algumas poucas empresas poderosas. “Muitas indústrias são dominadas por um pequeno número de grandes empresas ou por um único monopólio. Sem regulação, tais mercados, muitas vezes, produzem resultados socialmente indesejáveis”, diz o texto, (TIROLE, 2014, p. 3).

Tirole mostrou teoricamente que tais regras podem funcionar bem em certas condições, mas podem fazer mais mal do que bem em outras e o estudo da governança corporativa aplicada à regulação de setores estratégicos, pode ser uma ferramenta poderosa para melhorar a eficiência desses órgãos reguladores, além de mitigar o risco moral no setor.

A escolha da Agência Nacional de Telecomunicações para a pesquisa relacionada a governança corporativa é devido a importância para o país do setor de telecomunicações, seja no escopo estratégico, seja com relação ao uso do espectro, na qualidade de produtos e serviços públicos e privados, sua discussão é primordial para prover à sociedade de ferramentas de intervenção adequadas a um controle que atenda às expectativas e a função social que o setor deve possuir, além da ANATEL ser uma das primeiras Agências Reguladoras criadas e ter representação em todo território nacional.

A disponibilidade de material sobre governança corporativa nas Agências Reguladoras no Brasil é escasso, limitando-se a um artigo da UNB e uma dissertação de mestrado da FGV recentemente concluída em 2014. No portal de pesquisa da CAPES não foi localizado nenhuma tese de doutorado sobre o assunto.

O presente estudo possui relevância no suprimento de material acadêmico, focado na análise e mapeamento da governança corporativa na Agência Nacional de Telecomunicações, proporcionando maior conhecimento para aprimorar a metodologia e aplicação no desenvolvimento de uma melhor regulação para o Brasil.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico inclui uma investigação da literatura mais recente disponível sobre os principais conceitos de governança na seção 2.1. Na seção 2.2 é apresentada a Teoria da Regulação e os tipos de regulação. Nas seções 2.3 a 2.4 é contextualizada e analisada a regulação e a estrutura dos órgãos reguladores de telecomunicações no Brasil, Estados Unidos, Itália e Austrália. Na seção 2.5 é apresentada a importância da análise do impacto regulatório para os órgãos reguladores e na seção 2.6 é abordada a governança no setor público, a governabilidade e sua aplicação em entidades públicas e alternativas para dar subsídio à análise da governança corporativa na ANATEL.

### 2.1 Governança Corporativa

Em virtude das últimas crises econômicas globais, a sociedade vem buscando cada vez mais instrumentos de transparência, equilíbrio e melhor relacionamento entre proprietários e acionistas. Ao longo deste referencial teórico, será detalhado os principais conceitos da Governança Corporativa na atualidade, definições sobre o que é *stakeholders*, teoria da agência, risco moral e assimetria informacional.

A governança corporativa é definida pela *Organization for Economic Co-operation and Development* (OECD, 2004, p. 12) como, “um conjunto de relacionamentos entre a gerência da companhia, seus acionistas, credores e demais *stakeholders*, fornecendo a estrutura pela qual os objetivos da companhia são estabelecidos” - pode ser o mecanismo adequado ao atendimento dessa demanda.

Para Malacriada & Yamamoto (2006, p. 68), a governança corporativa utiliza:

*Os principais conceitos relacionados à contabilidade, tais como: transparência (disclosure), equidade, prestação de contas (accountability) e responsabilidade corporativa (sustentabilidade) para explicar e solucionar os conflitos existentes entre os interesses dos stakeholders. Dessa forma, a administração interage com a governança corporativa na tentativa de indicar caminhos, não apenas em relação às questões relacionadas aos controles internos como também à prestação de contas, a qual envolve, entre outras, a divulgação das informações a todos os interessados (equidade).*

Segundo lição de Rosetti & Andrade (2011, p. 138), a governança corporativa pode ser analisada sob variados enfoques: (i) como guardião de direitos, protegendo

as partes interessadas, ou seja, investidores, credores, empregados e outros com interesses em jogo, (ii) como um sistema de relações através das quais as organizações são dirigidas, monitoradas e controladas e avaliadas, (iii) como uma estrutura de poder dentro das organizações (iv) como um sistema normativo e de regras regendo as relações externas e internas das organizações.

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC - conceitua governança corporativa como “o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo o relacionamento entre Conselho, equipe executiva e demais órgãos de controle”. A relação entre propriedade e gestão se dá por meio do conselho de administração, da auditoria independente e do conselho fiscal, instrumentos fundamentais para o exercício do controle. A boa governança assegura aos sócios, equidade, transparência, responsabilidade pelos resultados e obediência às leis do país. Com o advento da profissionalização, bem como da privatização e da globalização, a governança corporativa passou a inserir o Conselho de Administração entre a propriedade e a gestão (IBGC, 2009, p. 19).

Entrementes, o código das Melhores Práticas de Gestão Corporativa destaca os principais itens a seguir, segundo o IBGC (2009 p. 19-20):

**Transparência** - Mais do que a obrigação de informar, a transparência revela o desejo de disponibilizar, de forma espontânea, para as demais partes interessadas (*stakeholders*), as informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por regulamentos e leis, resultando num clima de confiança, tanto internamente quanto externamente.

**Equidade** - Tratamento justo de todas as partes interessadas como clientes, fornecedores credores e colaboradores, não sendo aceitas atitudes e políticas discriminatórias.

**Responsabilização** - Abrange a obrigação de prestar contas, a responsabilização por todos os atos praticados e pelos resultados advindos durante os mandatos.

**Responsabilidade Corporativa** - Todos agentes de governança (sócios, administradores, gestores, membros de conselhos, auditores e conselheiros fiscais) devem zelar pela perenidade da organização levando em consideração aspectos de ordem social e ambiental (sustentabilidade).

Um dos conceitos mais importantes na governança corporativa é o de *stakeholders* que é definido por Donaldson e Preston (1995, p. 68) como “grupos ou pessoas que têm interesses legítimos em aspectos substantivos ou processuais na

atividade da empresa”. São eles: investidores, empregados, gerentes e outros atores que têm contratos legais com a empresa e mesmo alguns que não os têm, tais como a comunidade com interesses ambientais e empregados em potencial.

De acordo com Ladeira (2009, p. 27), *stakeholder* é definido como:

*Todos os envolvidos em um processo, por exemplo, clientes, colaboradores, investidores, fornecedores e comunidade. Uma organização que pretende ter uma existência estável e duradoura deve atender, simultaneamente, às necessidades de todas as suas partes interessadas. Para fazer isso, ela precisa gerar valor, isto é, a aplicação dos recursos usados deve gerar um benefício maior do que seu custo total, assim, o termo “stakeholders” designa todas as pessoas, instituições ou empresas que, de alguma maneira, são influenciadas pelas ações de uma.*

Como nos ensina Tirole (1994, p.1), a dificuldade em criar mecanismos de incentivos formais para políticos eleitos para ocupação de cargos de direção em órgãos públicos, sugere que a captura de tomada de decisão por grupos de interesse é de maior preocupação no governo do que em empresas privadas. Cientistas e designers de Constituição (Montesquieu, Marx, Bernstein ...), bem como os economistas da Escola de Chicago há muito tempo insistem na possibilidade de corrupção na tomada de decisões pelo governo, na necessidade de transparência em tais decisões e nas informações dos órgãos reguladores. Este pode ser o caminho para solução desse problema.

A nomeação dos cargos de direção nas Agências Reguladoras Federais no Brasil deve seguir regras estritamente técnicas, como exigências de larga experiência no setor de telecomunicações, titulação acadêmica e produção científica na área de atuação, visando o melhor desenvolvimento das instituições reguladoras, gerando inclusive maior confiança e credibilidade junto à sociedade.

Segundo Tirole (2005, p. 26), na atualidade é conhecido que os gestores podem realizar ações que podem prejudicar os acionistas. No caso da ANATEL, o prejuízo envolve o setor de telecomunicações como um todo, ou seja, investidores, mercado, desenvolvimento tecnológico e a população com serviços de baixa qualidade e com tarifas acima da expectativa.

### 2.1.1 A separação de Propriedade e Controle

A governança corporativa tem atraído muita atenção não só de investidores, mas de toda sociedade que busca cada vez mais transparência e informações de como as organizações vem trabalhando junto ao mercado. Tirole (2005, p. 15)

elencam alguns fatores importantes que contribuem para a busca cada vez mais eficiente da governança corporativa e esses fatores são: fracos conselhos de administração; aquisição hostis; proteção e ativismo dos investidores minoritários e a remuneração dos executivos.

A separação entre propriedade e controle abre espaço para importante assimetria de informação entre *insiders* e *outsiders* e, conseqüentemente, para o risco moral associado a potencial expropriação dos primeiros pelos últimos como explica Thompson-Flores (2004, p. 10).

A teoria da agência apresenta-se “como um arcabouço para a análise das relações entre principal (sociedade) e agente (administrador), considerando a formação de conflitos em razão de interesses divergentes entre os envolvidos”, Magalhães (2009, p. 4).

De acordo com Magalhães (2009, p. 13), os conflitos de agência surgem “quando o bem-estar de uma parte, denominada o proprietário ou principal, depende das decisões tomadas por outra, responsável pela gestão do seu patrimônio, denominado agente”.

Thompson-Flores (2004, p. 26), define a teoria da agência como:

*Uma vertente da teoria dos contratos e concentra sua análise na importância dos incentivos como forma de alinhamento de interesses. Segundo essa teoria, também conhecida como teoria do agente-principal, os principais (outsiders) delegam poderes a um agente (insider) ao contratá-lo para administrar sua propriedade e, se ambas as partes são maximizadoras de utilidade, há boa razão para acreditar que o agente nem sempre agirá no melhor interesse do principal, mas, sim, conforme seus próprios interesses.*

A relação de agência é conceituada como um contrato no qual uma ou mais pessoas (o principal), investe outra pessoa, o agente, para executar em seu nome um serviço que implique a delegação de algum poder de decisão ao agente, sendo os custos de agência a soma: a) das despesas de monitoramento por parte do principal; b) das despesas com a concessão de garantias contratuais; c) e do custo residual (JENSEN & MECKLING, 2008, p. 89).

Para Jensen & Meckling (2008, p. 90) “as relações contratuais são a essência da firma, não só com empregados, mas com fornecedores, clientes, credores etc.” sendo o desafio determinar o contrato mais eficiente para concluir quais ligações determinam certas suposições sobre pessoas, organizações e informações.

Os problemas de agência “surgem da relação entre proprietário e agente. Essa relação deve levar em consideração a assimetria da informação, o

comportamento diferenciado, o risco moral e a seleção adversa “como nos esclarece Magalhães (2011, p. 20).

A governança corporativa relaciona-se com o modo pelo qual os fornecedores de financiamento garantem a obtenção do retorno de seus investimentos. Tirole (2005, p. 15) cita que políticos, gestores, acadêmicos e consultores estão preocupados apenas com os investidores, onde existe esse conjunto de pessoas deve se atentar para todo o conjunto de *stakeholders*, ou seja, toda a cadeia que as empresas estão inseridas e os investidores são apenas uma parte dessa cadeia.

Tirole (2005, p. 16) define quatro categorias relacionadas com o risco moral: esforço insuficiente, investimentos extravagantes, estratégias de entrincheiramento e enriquecimento ilícito.

Esforço insuficiente é o direcionamento da alocação do tempo em várias atividades por parte da direção da empresa, reduzindo assim o foco para o desenvolvimento das atividades principais do negócio e principalmente com a finalidade de gerar valor para seus acionistas (TIROLE, p. 16).

Muito comum em organizações com um sistema de governança corporativa deficiente, os investimentos extravagantes são investimentos alocados na construção de impérios em detrimento dos acionistas, que ficam de mãos atadas no esfacelamento de suas organizações. Na América do Sul essa situação é muito frequente, exatamente pelo controle das empresas estar muito concentrado em poucos indivíduos, facilitando todo o processo de ocupação dos cargos diretivos e do conselho com membros que compactuam com investimentos absurdos e que não vão gerar nenhum tipo de valor para a instituição, conforme apontam Rossetti & Andrade (2011, p. 373).

As estratégias de entrincheiramento são muito comuns em empresas e instituições governamentais e incluem maquiagem dos balanços e resultados com a finalidade de segurar as posições diretivas e de comando nessas instituições. Outro exemplo é a aquisição de empresas em situação precária, prometendo sua plena recuperação, de modo que os agentes se tornam indispensáveis para sua organização, enganando principalmente os acionistas, como nos ensina Tirole (2005, p. 16).

De acordo com Thompson-Flores (2004, p. 26), o enriquecimento ilícito em nossa sociedade traz prejuízos graves a todo sistema financeiro, pois cria desconfiança nos investidores, os níveis de governança corporativa têm de ser ajustados com níveis de exigência cada vez maiores com a finalidade de evitar essa

situação. O enriquecimento ilícito é a combinação de vários fatores, ou seja, na própria seleção de fornecedores, dando prioridade para um grupo de amigos e desviando dinheiro da corporação, melhorando seus benefícios remuneratórios, acarretando prejuízos para a empresa, selecionando pessoas com perfil duvidoso para ocupação de cargos na organização, etc..

Investigando cada um dos itens da separação da propriedade e do controle, pode-se perceber que de alguma forma eles estão relacionados a alguma falha de governança corporativa, principalmente no que se refere a transparência e seleção dos membros de conselhos de administração, como lembram Rossetti & Andrade (2011, p. 273).

Na quadra histórica atual o Brasil está vivenciando um momento muito delicado com as empresas, exatamente pelos problemas de corrupção e direcionamento de energia em usar as corporações como veículo de enriquecimento pessoal, maquiando balanços, fazendo aquisições de empresas e investimentos deficitários, gastando horas e horas de funcionários em atividades ilegais. Podemos observar exemplos negativos nas recentes operações executadas pela Polícia Federal na Petrobras e em outras empresas por ela contratadas. No cerne desses problemas, as escolhas de diretores e membros do conselho com objetivos políticos e pessoais. Esses indivíduos não tecem críticas à administração, selecionam fornecedores com finalidades escusas, chegando à criminalidade em transações como venda de ativos abaixo do mercado e vazamento de informações confidenciais para outros investidores.

Governança corporativa disfuncional é apontada por Tirole (2005, p. 16) como problemas no comportamento da gestão e aponta algumas formas: a falta de transparência, que segundo a literatura é um dos itens mais enfatizados por críticos do mercado acionário e motivo que qual a grande maioria dos escândalos corporativos ocorre. A maioria dos grandes executivos não tem um sistema de remuneração atrelado ao desempenho organizacional, mostrando que pacotes de remuneração podem e costumam ser mal estruturados visando benefício particular do executivo e não o da organização.

Outro grande problema são as manipulações contábeis visando inflar o desempenho da empresa e contando com o apoio de auditores externos, grandes investidores e também por parte de conselhos de administração. Isso pode ter um impacto desastroso quando descoberto e a retomada da credibilidade da empresa poderá demorar anos ou levar a empresa à falência, de acordo com Thompson-



Flores (2004, p. 64).

### 2.1.2 Conselho de Administração

De acordo com o Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa (IBGC, 2009, p. 33), o Conselho de Administração pode ser definido como um órgão e “é o principal órgão do sistema de governança corporativa e faz o elo entre a propriedade do capital e a gestão, objetivando orientar e supervisionar a relação da gestão com as partes interessadas”.

Tirole (2005, p. 30), explica que o conselho de administração tem a função de definir e aprovar as principais decisões de negócio e estratégias da empresa, sendo também responsável pela composição das remunerações dos executivos, gerenciamento do negócio e pelas auditorias externas.

Segundo o Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa (IBGC, 2009, p. 33-34), independentemente da forma societária ser companhia aberta ou fechada, toda organização deve ter um Conselho de Administração eleito pelos sócios, sem perder de vista todas as demais partes interessadas, o objeto social e a sustentabilidade da sociedade a longo prazo.

A definição dos integrantes do Conselho de Administração por muitas vezes é questionada por conta da subjetividade da decisão.

Tirole (2005, p.31) cita a falta de independência quando um diretor é membro da própria firma, pois acaba tendo conflito de interesses, citando casos de fornecedores escolhidos por interesse pessoal dos agentes, subornos e casos de auditores que prestam um serviço de consultoria e não tem interesse em contrariar seu cliente.

Durante situações negativas que as empresas possam vivenciar, a relação de proximidade entre executivos e membros do conselho pode ser abalada, piorando ainda mais a imagem e reputação da empresa e gerando inúmeros prejuízos no valor para os acionistas, demorando muito tempo para recompor a credibilidade que a empresa possuía no passado, como nos ensina Rossetti & Andrade (2011, p. 273).

A lei Sarbanes-Oxley (SOX) exige que o comitê de auditoria deva contratar o auditor externo e ser composto por diretores que não têm nenhuma negociação financeira com a empresa.

A OCDE (2004, p. 61) define a importância do Conselho de Administração, como “principal responsável pela fiscalização do desempenho dos gestores e pela

obtenção do adequado rendimento para os acionistas, evitando conflitos de interesses e arbitrando pretensões concorrentes sobre a sociedade''. Os conselheiros ''devem ser avaliados anualmente; ter poder para designar e demitir o presidente; agir nos melhores interesses da organização, com objetividade e independência nos seus julgamentos'', conforme Papariello (2010, p. 12).

A remuneração dos conselheiros ''deve ter relacionamento estreito com o aumento ou diminuição do valor gerado nas ações das empresas e também no crescimento ou redução dos lucros que a empresa for relatar a cada trimestre'', afirma Tirole (2005, p. 34).

Deve-se criar um mecanismo para denunciar práticas negativas dos integrantes do Conselho de Administração ou mesmo da direção. Caso seja realmente identificada tal prática, imediatamente deve ser proposta uma audiência visando identificar os culpados, dando ampla defesa e em caso de comprovação de culpa, desligamento da empresa, devolvendo todos os prejuízos financeiros impostos à organização e aos acionistas, (TIROLE, 2005, p. 34).

### 2.1.3 Ativismo dos Investidores

O ativismo dos investidores talvez seja um dos temas mais importantes na fiscalização do desempenho das empresas. Em alguns países, principalmente nos Estados Unidos, a coesão e participação são muito fortes, conseguindo por muitas vezes ter sucesso na intervenção de projetos, investimentos e na troca dos principais postos de direção da corporação, (ROSSETTI & ANDRADE, 2011, p. 155).

Em mercados mais instáveis e com pouco ativismo, as empresas não costumam priorizar os pequenos investidores, o que acaba por exigir instrumentos de regulação impostos pelos órgãos reguladores e pelas Bolsas de Valores, como explica Tirole (2005, p. 37).

Segundo Rossetti & Andrade (2011, p. 159), investidores com perfil mais ativo intervêm em questões como decisões estratégicas da empresa, investimentos e vendas de ativos, composição de conselho de administração.

O controle pode ser dividido de duas formas segundo Tirole (2005, p. 36-37): controle formal, que é exercido por um proprietário com maioria das ações votantes, e o controle real, que é exercido por um proprietário minoritário que convence outros minoritários da necessidade de intervenção.

O controle real ocorre quando um acionista ou grupo de acionistas

insatisfeitos com as políticas da gestão se unem visando a indicação de um novo membro para o conselho de administração. No Brasil, essas indicações ocorrem geralmente, através da coalização entre fundos de investimentos, pois o ativismo de investidores individuais é muito restrito.

O ativismo dos investidores está relacionado à cultura do investidor e isso varia de país e economia. O modelo anglo-saxão (Estados Unidos e Inglaterra) tem um perfil de investidor mais participativo e organizado, enquanto o perfil europeu e sul-americano tem um perfil pouco atuante na maioria dos casos, até mesmo descompromissado, pelos motivos a seguir.

Nos Estados Unidos, estão localizados os maiores fundos de pensão, pois os americanos em sua grande maioria não dependem do Estado na aposentadoria, vivendo dos rendimentos de dividendos e valorização das ações.

Tirole (2005, p. 40), nos ensina que a propriedade é extremamente dispersa nos Estados Unidos, ou seja, o maior acionista mediano tem apenas 9% do capital da empresa, mostrando uma distribuição maior nesse tipo de mercado e pouca concentração em pequenos grupos, facilitando o processo de ativismo por parte dos investidores.

Nos países europeus e na América Latina, a cultura de fundos de pensão é praticamente incipiente e quando o funcionário investe nesse tipo de fundo, simplesmente não acompanha a gestão daquele fundo e como ele é constituído. Recentemente tivemos o exemplo dos fundos de pensão do Correio, que investia em empresas de péssima reputação e com resultados desastrosos, além de comprar ações de países com baixa credibilidade internacional, segundo (ROSSETTI & ANDRADE, 2011, p. 159).

Ocorre por que nos países da Europa e na América Latina, os trabalhadores, quando se aposentam, têm garantida uma aposentadoria compatível com seu padrão de vida, e isso acaba desestimulando o investidor a reservar parte de seu capital em fundos de pensão ou mesmo em investimentos em ações.

Outro argumento é que apenas “jogadores de longo prazo” são bons monitores, a ideia é que os investidores têm pouco ou nenhum incentivo para criar melhoria de valor a longo prazo (exercer voz), se eles podem facilmente sair revendendo suas ações, (TIROLE, 2005, p. 42).

De acordo com as regras do mercado acionário americano, um fundo de pensão ou fundo mútuo não pode deter mais de 10% do estoque de qualquer empresa, portanto não é surpreendente que os investidores americanos

institucionais realizem pequenas compras de ações de firmas individuais de modo a evitar restrições de curto prazo e receber incentivos fiscais, (ROSSETI & ANDRADE, 2011, p. 159).

#### 2.1.4 Dívida como um mecanismo de governança

A dívida funciona muitas vezes como um dispositivo disciplinador, impedindo que os gestores tenham excessiva liberdade e funcionando como um instrumento de freios na avaliação e realização do planejamento nas organizações.

Conforme descreve Rossetti & Andrade (2011, p. 351), os credores adquirem direitos de controle sobre a corporação através de financiamentos, pois de forma indireta podem forçar a empresa à falência, tendo certo controle sobre as políticas da corporação na iniciativa privada.

Os credores tendem a ser mais conservadores que os acionistas, pois limitam mais os riscos, especialmente cortando novos investimentos que podem afetar de alguma forma o desempenho e o pagamento desses financiamentos por parte da organização. Tirole (2005, p. 51) cita o problema de liquidez, privando a entidade de ter novo capital para novos projetos.

Na administração pública, a dívida tanto de empresas estatais como órgãos públicos, deve ser encarada com muita responsabilidade para que se possa identificar os riscos que possam ser arrolados no desenvolvimento setorial e também em relação a própria governabilidade dos entes públicos. Fato que pelo qual o Brasil no primeiro trimestre de 2016 enfrenta com gravidade em diversos Estados, em especial no Rio de Janeiro, onde os recursos públicos além de escassos, acabam se transformando em dívidas que afetam diretamente a condução e governabilidade da máquina pública.

#### 2.1.5 Sociedade das partes interessadas

De acordo com Tirole (2005, p. 56), a opinião generalizada na política e no público é que as organizações devem servir a um propósito social maior, atendendo partes interessadas e não apenas aos acionistas.

O consenso é que as organizações têm grande responsabilidade no desenvolvimento social e até mesmo tecnológica, com novos produtos que possam facilitar o meio em que as pessoas vivem, transformando o modo de pensar e agir de

toda a sociedade, buscando assim o bem comum de acordo com Rossetti & Andrade (2011, p. 122).

Tirole (2005, p. 56) lista quatro fatores fundamentais para a sociedade das partes interessadas: deveres para com os funcionários, deveres para com a comunidade, deveres com os credores e considerações éticas.

Dentre esses quatro fatores, as considerações éticas têm grande importância, pois através desse fator que se dá a visão que a sociedade tem da empresa através de seus investimentos que devem evitar governos opressores ou proteção fraca contra minorias, gerando assim maior credibilidade não só com os acionistas mais com todos os componentes da sociedade e principalmente os consumidores que estão cada vez mais seletivos e procurando mais informações sobre a postura da empresa para com as pessoas.

A responsabilidade corporativa está sendo mais exigida, pois os clientes buscam cada vez mais informações sobre como são produzidos os produtos, se esses produtos e serviços estão relacionados com algum tipo de trabalho precário ou mesmo escravo, se este tipo de produto ou serviço pode de alguma maneira causar ao ser consumido, são cada vez mais questões que são debatidas e fazem parte do atual modelo de desenvolvimento das organizações, (IBGC, 2013, p. 28).

Outro ponto importante é tratar com equidade os funcionários, de forma justa através de treinamento, política de desenvolvimento corporativo para atrair e reter os melhores talentos. “Uma empresa é capaz de atrair cada vez mais empregados qualificados com boa reputação e gera valor para os acionistas e melhores produtos e serviços para sociedade”, conforme destaca Tirole (2005, p. 60).

Os investidores também buscam setores que a sociedade tende a considerar éticos e afastar-se de setores com imagem negativa, como o de cigarros, por exemplo. Além dessa situação, os investidores podem se afastar quando descobrem algum tipo de conluio entre empresas e países que vivem algum tipo de ditadura ou que estejam passando por um momento de corrupção.

O bem estar do acionista também está atrelado ao fato de sentir que seu recurso está sendo direcionado para uma finalidade positiva para a sociedade, distanciando-se de situações que possam prejudicar a imagem do produto ou serviço ofertado pelas organizações.

### 2.1.6 Risco Moral e Assimetria Informacional.

De acordo com Thompson-Flores (2004, p. 21), a separação entre o principal e controle tem relação com problema na assimetria de informações, pois existe vantagem no conhecimento das informações por parte do *insider* em comparação com o *outsider*, que só consegue informações através das publicações disponibilizadas através do *insider* e pode ser melhor explicado abaixo:.

*O insider tem profundo conhecimento das especificidades e oportunidades associadas ao seu negócio, as decisões tomadas pelo outsider muitas vezes se subordinam apenas ao restrito conjunto de informações disponibilizadas pelo primeiro. Como consequência dessa assimetria informacional, a teoria econômica ressalta dois tipos de problema: seleção adversa (adverse selection) e risco moral (moral hazard). Em linhas gerais, o problema de seleção adversa deriva do fato de a transação ocorrer de forma ineficiente, ou adversa, uma vez que há informação oculta, ou seja, uma das partes envolvidas (aquela demandante de recursos, os insiders) conhece especificidades do produto/serviço objeto da operação que são desconhecidas pela outra parte (ofertante de recursos, os outsiders), havendo custo de acesso a informação.*

De acordo com Holmstrom (1979, p. 74), o Risco Moral é um dos problemas mais complexos de ser equacionado e está associado a assimetria informacional e ao potencial da ação oculta por parte dos tomadores de recursos. A fonte deste perigo são informações que circulam entre os indivíduos e resultam em ações individuais que não podem ser observadas. Um remédio natural para o problema é investir recursos em monitoramento das ações e usar essas informações nos contratos. Em situações simples, monitorização completa pode ser possível, nas quais a melhor solução (o que implica a partilha de riscos) pode ser alcançada empregando um contrato, inserindo uma penalidade para quem tem o comportamento disfuncional. No entanto, a observação completa das ações é impossível ou muito dispendiosa.

Para o IFAC (*International Federation of Accounts*), deve-se adotar um código de conduta formal definindo os padrões de comportamento que todos da organização devem seguir. O código de conduta da entidade ou órgão deve refletir os princípios de integridade e responsabilidade em prestar contas e deve tratar sobre: (i) probidade e integridade; (ii) objetividade e honestidade e (iii) relacionamentos, (IFAC, 2001, p. 23).

O código de conduta deve abranger o relacionamento entre todas as partes interessadas (*stakeholders*), como por exemplo, funcionários, diretores e

fornecedores. O código de conduta deve cobrir principalmente os seguintes assuntos segundo o IBGC (2009, p.65):

- 1 - Cumprimento das leis e pagamento de tributos;
- 2 - Pagamentos ou recebimentos questionáveis;
- 3 - Conflito de interesses;
- 4 – Informações privilegiadas;
- 5 - Recebimento de presentes;
- 6 - Discriminação no ambiente de trabalho;
- 7 - Doações;
- 8 - Meio ambiente;
- 9 - Assédio moral ou sexual;
- 10 - Segurança no trabalho;
- 11 - Atividades políticas;
- 12 - Relações com a comunidade;
- 13 - Uso de álcool e drogas;
- 14 - Direito à privacidade;
- 15 - Nepotismo;
- 16 - Exploração do trabalho adulto ou infantil;
- 17 - Política de negociação das ações da empresa;
- 18 - Processos judiciais e arbitragem mútuos entre partes relacionadas;
- 19 - Prevenção e tratamento de fraudes.

Thompson-Flores (2004, p. 25), explica que o risco moral está relacionado ao comportamento duvidoso, pois:

*Advém não de características desconhecidas por uma das partes na transação (seleção adversa), mas, sim, de informação assimétrica a respeito de potenciais comportamentos oportunistas, escondidos e desconhecidos pela outra parte, no momento da elaboração do contrato e a impossibilidade de prever todos os estados da natureza nas cláusulas contratuais, ou seja, o fato de os contratos serem incompletos dá margem a riscos que não podem ser mitigados ao longo de sua execução.*

Tirole (2005, p. 16), nos ensina que há várias formas por meio das quais a administração não age no melhor interesse das organizações, ou seja, dos donos, e todas são parte de um mesmo problema: risco moral. Tais formas podem ser divididas em quatro classes: (1) esforço insuficiente; (2) investimentos extravagantes; (3) estratégias de entricheiramento; e (4) enriquecimento ilícito.

## 2.2 TEORIA DA REGULAÇÃO

A Teoria da Regulação é um importante instrumento para compreender a relação entre Estado, organizações concessionárias, mercado e a sociedade e pode ser entendida, “levando em conta toda extensão do impacto das formas institucionais entre a relação salarial, formas de concorrência e regime monetário” de acordo com Boyer (2009, p. 77).

Com esta análise sobre a Teoria da Regulação pode se inferir que as Agências Reguladoras têm uma importante finalidade, econômica, social e um impacto direto sobre a economia de um país.

Boyer (2009, p. 23) define e explica a Teoria da Regulação como: “modalidades segundo as quais o Estado delega a gestão de serviços públicos e coletivos às empresas privadas com a premissa de instituir agências administrativamente independentes, chamadas de agências reguladoras”.

As Agências Reguladoras, segundo a Teoria da Regulação tem o objetivo de manter o equilíbrio do mercado e zelar pela melhora dos serviços públicos concedidos, fiscalizando e evoluindo as normatizações, atendendo os anseios da sociedade e estimulando o desenvolvimento da economia.

Para melhor entender a aplicação dos conceitos da Teoria da Regulação, vamos explicar os principais conceitos e a aplicação relacionando os tipos de regulação e seus impactos para o desenvolvimento para o país.

### 2.2.1 Tipos de Regulação

Primeiro é importante definir o que é regulação e quais os tipos de regulação. A regulação pode ser definida como a interface da segurança setorial e o relacionamento na defesa e equilíbrio entre competição e consumidores, (BOTELHO, 2002, p.13-14).

De acordo com o Caderno nº 8 do Conselho de Reforma do Estado do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE, 1997, p. 27-28) os seguintes objetivos para a função reguladora: promover e garantir a competitividade do respectivo mercado; garantir os direitos dos consumidores e usuários dos serviços públicos; estimular o investimento privado, nacional e estrangeiro, nas empresas prestadoras de serviços públicos e atividades correlatas; buscar a qualidade e segurança dos serviços públicos, aos menores custos possíveis para os



consumidores e usuários; garantir a adequada remuneração dos investimentos realizados nas empresas prestadoras de serviço e usuários; dirimir conflitos entre consumidores e usuários, de um lado, e empresas prestadoras de serviços públicos; prevenir o abuso do poder econômico por agentes prestadores de serviços públicos.

Neste sentido, conforme Botelho (2002, p. 13-14), a regulação pode ser de três tipos:

*Econômica, social e administrativa. A regulação econômica visa especificamente melhorar a eficiência do mercado na produção de bens e serviços. A social tem por finalidade primária a proteção do meio ambiente e a segurança e a saúde da sociedade como um todo. A administrativa gera o funcionamento dos setores público e privado, fixando condições básicas para o desenvolvimento tecnológico.*

As Agências Reguladoras no Brasil relacionadas aos setores de infraestrutura de telecomunicações, energia elétrica, petróleo, aviação civil, terrestre e aquaviário, envolvem os três tipos de regulação por estarem envolvidas diretamente na atividade econômica, social e administrativa.

No caso específico da ANATEL, a Agência tem relação direta com os três tipos de regulação, pois está diretamente ligada ao desenvolvimento econômico do país, sendo responsável pelas principais licitações e certificações de produtos de tecnologia no setor de telecomunicações. Na Regulação Social tem papel fundamental na segurança da transmissão e recepção das comunicações e na Regulação Administrativa é fundamental no estabelecimento das regras para as empresas concessionárias.

### 2.2.2 Regulação Econômica

O principal conceito sobre regulação econômica é o da eficiência econômica, destacando que a eficiência é um dos princípios que norteiam a administração pública no Brasil.

De acordo com Silveira (2006, p. 21), a regulação econômica envolve a cadeia produtiva, distributiva e alocativa. A cadeia produtiva utiliza-se da tecnologia e da planta produtiva com o máximo de eficiência e o menor custo, o mecanismo distributivo tem como finalidade a eliminação da renda monopolista e o meio alocativo, considerado o mais importante, é definido quando ocorre o maior número de transações em um determinado mercado.

Silveira (2006, p. 22) destaca a falha de mercado como outro conceito

importante no grande desafio da regulação, principalmente em setores de infraestrutura e explica: “ Na presença de falhas de mercado é encontrar um ponto que permita lucratividade adequada aos produtores e do outro lado garanta o bem estar dos consumidores”.

A governança corporativa entra como mecanismo de proteção ao bem estar dos consumidores e para melhorar a eficiência da regulação, principalmente em setores que afetem diretamente o desenvolvimento econômico e social, como o setor de telecomunicações.

A regulação econômica, por meio da revolução industrial ocorrida a partir do século XIX, através das relações comerciais e trabalhistas, passou a adotar dois modelos, a regulação da concorrência e a regulação dos monopólios.

De acordo com Boyer (2009, p. 71), a regulação da concorrência é relacionada ao grau baixo de concentração do capital, onde o sistema econômico nunca fica em repouso, mas faz com que se alternem fases de super e sub acumulação, sendo voltada para estimular a concorrência.

Conforme lição de Monteiro Filho (2004, p. 19), a regulação dos monopólios naturais “é aquela voltada à substituição dos mecanismos de mercado pela regulação pública (de tarifas, qualidade e alcance dos serviços, acesso ao mercado) de monopólios, especialmente em serviços de utilidade pública”.

Na regulação de monopólio, existe grande investimento por parte do concessionário e prazos longos para retorno do capital investido e os contratos estabelecidos precisam ser bem elaborados para estabelecer uma relação de confiança e equilíbrio entre investidores, poder concedente e consumidores.

Podemos destacar também o investimento tecnológico em ativos com pouca flexibilidade e alta desvalorização com o passar do tempo, o que necessita de custos envolvendo manutenção e monitoramento contínuo para prestar serviços de natureza continua.

### 2.2.3 Regulação Social

A Regulação Social envolve elementos que demonstram que o mercado não pode ficar afastado do contexto social, ou seja, a regulação deve agir no interesse e defesa da sociedade mantendo o equilíbrio do mercado.

O Estado através da Regulação Social é o principal agente que promove as mudanças e melhorias tecnológicas para sociedade através de normas ou

regulamentos que possam trazer retorno do bem estar social para seus cidadãos.

A Teoria da Agência na Governança Corporativa tem correlação com a Regulação Social, pois estabelece princípios contratuais que tratam da equidade dos interesses dos principais *stakeholders*. Para Jensen & Meckling (2008, p. 90) “as relações contratuais são a essência da firma, não só com empregados, mas com fornecedores, clientes, credores etc.” sendo o desafio determinar o contrato mais eficiente para concluir quais ligações determinam certas suposições sobre pessoas, organizações e informações.

A sociedade como um dos principais *stakeholders* necessita mitigar os riscos de assimetria da informação através de contratos que devolvam serviços mais eficientes e com custos compatíveis com a qualidade apresentada pelas empresas concessionárias.

Desta forma, a regulação social por envolver um contexto mais abrangente e aplicado à proteção do usuário, consumidor, sociedade e o meio ambiente, é valiosa para compreender e analisar a Governança Corporativa na regulação do setor de telecomunicações para tentar reduzir a assimetria de informação na sociedade.

#### 2.2.4 Regulação Administrativa

A Regulação Administrativa pode ser explicada como uma atividade externa voltada para os agentes econômicos, estabelecendo as regras de permissão ou concessão que serão executadas pelas permissionárias e concessionárias, vinculadas ao edital de licitação. Tal regulação também procura reduzir a discricionariedade através dos regulamentos e normas administrativas implementadas pelo órgão regulador. Através de consultas públicas, os instrumentos serão aperfeiçoados, visando à adaptação da entidade à nova realidade econômica e social do país.

Boyer (2009, p. 47) demonstra que a viabilidade de uma regulação eficiente esta relacionada a definição de uma regulação administrativa aliada aos dispositivos que possam dar segurança jurídica aos investidores. Através de Agências Reguladoras com autonomia administrativa e financeira, o risco de interferência política é reduzido, gerando maior confiança por parte dos investidores, atraindo assim mais investimentos e desenvolvimento para o país.

## 2.3 A Regulação de Telecomunicações no Brasil.

No início da década de 90, estava em andamento o início de um amplo projeto de reforma do Estado, que tinha por o objetivo a redução do tamanho do Estado. Buscou-se através do Plano Diretor de Reforma do Estado de 1995, modernização da administração pública através de modelos que privilegiavam a avaliação de desempenho de suas instituições. (PROENÇA; COSTA & MONTAGNER, 2009, p. 156),

De acordo com Proença; Costa & Montagner (2009, p. 157), o setor de telecomunicações, “em razão da vedação por parte da constituição de 1988 à exploração dos serviços por empresas privadas, acabou necessitando de reformas mais profundas”. Foi encaminhada ao Congresso a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) no 03/1995, que tratava da abertura do monopólio estatal de telecomunicações com objetivo de trazer desenvolvimento ao setor, através da atração de investimento internacional, da melhoria da infraestrutura e da tecnologia.

Através da Constituição Federal de 1988, podemos observar a previsão legal da criação do órgão regulador federal de telecomunicação conforme exposto abaixo em seu artigo 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.*

Cabe destacar que nesse período de transição até a criação da Agência Nacional de Telecomunicação, o Estado atuava como empresário e gestor regulador, pois detinha o controle acionário da TELEBRAS que prestava os serviços de telefonia fixa através de suas empresas nos diversos Estados do Brasil, inexistindo competição. O modelo era subsidiado pela União, que também implantava a política de telecomunicações através do ministério setorial.

Esse quadro enfraquecia a qualidade e desenvolvimento do setor de telecomunicações no Brasil e afastava a atração de investimento internacional, como explica Herrera (2001, p. 15).

Por conta desses fatores, em 1995, o então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso encaminhou a referida proposta de emenda constitucional, remodelando o monopólio no setor de telecomunicações, no intuito de modernizar e alterar o modelo vigente naquele momento.

A emenda foi aprovada em 15 de agosto de 1995, tendo como diretriz a recuperação e ampliação do sistema de telecomunicações e do sistema postal, onde ficaram estabelecidas metas claras e objetivas de crescimento e expansão da rede brasileira até 2003.

O Projeto da Lei Geral de Telecomunicação foi amplamente discutido no primeiro semestre, sendo promulgado através da lei n.º 9.472 de 16 de julho de 1997, trazendo grande transformação para o setor e para o país, com a criação de um novo modelo de exploração de serviços de telecomunicação, a reestruturação de todo o setor e a possibilidade da abertura do mercado para entrada de investimento privado através das privatizações.

Antes da aprovação da lei n.º 9.472 de 1997, a sociedade era penalizada pelos custos elevados na obtenção de linha telefônica e a telefonia móvel era incipiente, transformando esses itens em bens muito valorizados. Naquele momento, 80% das linhas telefônicas pertenciam às classes A e B e quem tentava conseguir uma linha fixa ou móvel tinha grande dificuldade de acesso, o que mostrava a dificuldade que o setor de telecomunicações sofria naquele período (HERRERA, p. 13).

Foram realizadas mudanças profundas na administração pública brasileira, onde o Estado Empresarial passou para o modelo de Estado Regulador, passando de uma situação de monopólio legal para um modelo que estimulou a competição e a atração de investimentos de empresas privadas no país, permitindo uma mudança radical no acesso aos serviços de telecomunicações por parte dos consumidores, aumento na qualidade dos serviços e proteção maior por parte da sociedade, conforme Herrera (2001, p. 15).

Além da melhora na prestação do serviço, é importante destacar a implantação de parques tecnológico de telecomunicações e um aumento acentuado dos postos de trabalhos na área, tendo grande incentivo para os profissionais que buscavam se capacitar para atender a demanda do setor.

### 2.3.1 Competências da ANATEL

De acordo com Herrera (2001, p. 135), compete a Agência Nacional de Telecomunicações, adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse da sociedade e para o desenvolvimento do setor no país, devendo atuar com imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade, que são os princípios que

norteiam toda a administração pública.

A agência é uma autarquia especial vinculada ao Ministério das Comunicações, fato que lhe confere independência administrativa e financeira, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes, Brasil (1997b).

De acordo com Proença; Costa & Montagner (2009, p. 157) à entidade foram atribuídas competências relativas ao setor de telecomunicações:

*Incluindo a expedição de normas sobre a prestação dos serviços, o licenciamento, a fiscalização e aplicação de sanções às empresas, a defesa dos interesses dos usuários, a arrecadação e aplicação de suas receitas, a aprovação de seu regimento interno e a administração do espectro radioelétrico.*

Através da definição relacionada anteriormente, pode-se perceber que a ANATEL possui competências legislativas (ou quase legislativas, uma vez que a competência legislativa propriamente dita, entendida como aptidão para criar leis – normas gerais e abstratas – é exclusiva do Poder Legislativo, que possui legitimidade popular para tanto), pois expede normas e regulamentos incidentes sobre o setor regulado, competências propriamente administrativas, abrangendo sua gestão financeira e de pessoal e a fiscalização das normas a que estão vinculadas as prestadoras de serviço – sejam tais regras expedidas ou não pela Agência – (poder de polícia), além do relacionamento direto com a sociedade, na defesa dos interesses dos usuários. A Anatel também detém competência para conduzir e julgar os processos sancionatórios decorrentes do exercício do seu poder de polícia, não cabendo contra tais decisões recurso hierárquico ao Ministro das Comunicações.

### 2.3.2 Conselho Diretor

O Conselho Diretor é integrado por cinco conselheiros escolhidos e nomeados pelo Presidente da República, após aprovação pelo Senado Federal. Seus membros devem ser brasileiros de reputação ilibada, formação universitária e ter elevado conceito no campo de sua especialidade (HERRERA, 2001, p. 143). Os conselheiros têm mandato de cinco anos, com vencimento sequencial, a fim de que as substituições sejam paulatinas - um conselheiro por ano -, de modo a evitar a perda repentina da memória e da cultura organizacional no âmbito das decisões da Agência.

Conforme art. 31 da lei 9.472 de 1997, o Presidente da República escolhe o Presidente do Conselho Diretor dentre os integrantes do quadro. O mandato é de

três anos, vedada a recondução.

Os membros do Conselho Diretor só perderão o mandato em vista de renúncia, através de condenação judicial com trânsito em julgado ou processo administrativo disciplinar.

Segundo o artigo 22 da lei 9.742 de 1997, compete ao Conselho Diretor:

- I - submeter ao Presidente da República, por intermédio do Ministro de Estado das Comunicações, as modificações do regulamento da Agência;*
  - II - aprovar normas próprias de licitação e contratação;*
  - III - propor o estabelecimento e alteração das políticas governamentais de telecomunicações;*
  - IV - editar normas sobre matérias de competência da Agência;*
  - V - aprovar editais de licitação, homologar adjudicações, bem como decidir pela prorrogação, transferência, intervenção e extinção, em relação às outorgas para prestação de serviço no regime público, obedecendo ao plano aprovado pelo Poder Executivo;*
  - VI - aprovar o plano geral de autorizações de serviço prestado no regime privado;*
  - VII - aprovar editais de licitação, homologar adjudicações, bem como decidir pela prorrogação, transferência e extinção, em relação às autorizações para prestação de serviço no regime privado, na forma do regimento interno;*
  - VIII - aprovar o plano de destinação de faixas de radiofrequência e de ocupação de órbitas;*
  - IX - aprovar os planos estruturais das redes de telecomunicações, na forma em que dispuser o regimento interno;*
  - X - aprovar o regimento interno;*
  - XI - resolver sobre a aquisição e a alienação de bens;*
  - XII - autorizar a contratação de serviços de terceiros, na forma da legislação em vigor.*
- Parágrafo único. Fica vedada a realização por terceiros da fiscalização de competência da Agência, ressalvadas as atividades de apoio.*

### 2.3.3 Conselho Consultivo

O Conselho Consultivo é o órgão onde a sociedade participa de forma direta na formulação das atividades institucionais da Agência e é integrado por representantes indicados pelo Senado Federal, pela Câmara dos Deputados, pelo Poder Executivo, pelas entidades de classe das prestadoras de serviços de telecomunicações, por entidades representativas dos usuários e por entidades representativas da sociedade, nos termos de regulamento próprio. O Presidente do Conselho Consultivo será eleito pelos seus membros e terá mandato de um ano, Brasil (1997b).

De acordo com a lei 9.472 de 1997, o artigo 35 define as funções do Conselho Consultivo, que são:

*I - opinar, antes de seu encaminhamento ao Ministério das Comunicações, sobre o plano geral de outorgas, o plano geral de metas para universalização de serviços prestados no regime público e demais políticas governamentais de telecomunicações;*

*II - aconselhar quanto à instituição ou eliminação da prestação de serviço no regime público;*

*III - apreciar os relatórios anuais do Conselho Diretor;*

*IV - requerer informação e fazer proposição a respeito das ações referidas no art. 22.*

Os membros do Conselho Consultivo, que não serão remunerados, terão mandato de três anos, vedada a recondução e será renovado anualmente em um terço, (HERRERA, 2001, p. 145).

#### 2.3.4 Quadro efetivo da ANATEL

Quanto ao quadro de pessoal da ANATEL, a previsão inicial era de que as agências reguladoras teriam suas relações de trabalho regidas pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), ou seja, o quadro de pessoal seria composto por empregados públicos, servidores requisitados e ocupantes de cargos comissionados e não por servidores públicos estatutários concursados para exercício exclusivo das atividades de competência da agência.

No seu início, a ANATEL contou com um quadro de funcionários formado por empregados públicos do sistema Telebrás, bem como por servidores estatutários oriundos de outros órgãos do Poder Executivo, sobretudo do Ministério das Comunicações e por funcionários temporários que ficaram na Agência até 2007.

Em 2000 foi sancionada a lei 9.986 que criava o quadro de funcionários permanente das Agências Reguladoras Federais através do regime celetista, fato que fragilizava os futuros membros efetivos das Agências.

De acordo com Proença; Costa & Montagner (2009, p. 160) em 2000 foi impetrada a ADIN no 2.310-1/DF pelo Partido dos Trabalhadores e em decisão liminar no julgamento da ADIn:

*O Supremo Tribunal Federal considerou inconstitucional a adoção do regime de emprego público para funções de controle e fiscalização das agências reguladoras, destacando a necessidade de que os servidores gozassem das devidas garantias institucionais, notadamente a da estabilidade, para que fossem asseguradas sua atuação equidistante e sua imunidade a aspectos políticos de acordo.*



Em 20 de maio de 2004 foi sancionada a lei 10.871 que criou o quadro efetivo das Agências Reguladoras Federais, estabelecendo as atividades dos quatro cargos efetivos da ANATEL elencadas abaixo e o quantitativo conforme quadro 1:

*I - Regulação e Fiscalização de Serviços Públicos de Telecomunicações, composta de cargos de nível superior de Especialista em Regulação de Serviços Públicos de Telecomunicações, com atribuições voltadas às atividades especializadas de regulação, inspeção, fiscalização e controle da prestação de serviços públicos e de exploração de mercados nas áreas de telecomunicações, bem como à implementação de políticas e à realização de estudos e pesquisas respectivos a essas atividades;*

*II - Suporte à Regulação e Fiscalização de Serviços Públicos de Telecomunicações, composta de cargos de nível intermediário de Técnico em Regulação de Serviços Públicos de Telecomunicações, com atribuições voltadas ao suporte e ao apoio técnico especializado às atividades de regulação, inspeção, fiscalização e controle da prestação de serviços públicos e de exploração de mercados nas áreas de telecomunicações, bem como à implementação de políticas e à realização de estudos e pesquisas respectivos a essas atividades;*

*III - Analista Administrativo, composta de cargos de nível superior de Analista Administrativo, com atribuições voltadas para o exercício de atividades administrativas e logísticas relativas ao exercício das competências constitucionais e legais a cargo das autarquias especiais denominadas Agências Reguladoras referidas no Anexo I desta Lei, fazendo uso de todos os equipamentos e recursos disponíveis para a consecução dessas atividades;*

*IV - Técnico Administrativo, composta de cargos de nível intermediário de Técnico Administrativo, com atribuições voltadas para o exercício de atividades administrativas e logísticas de nível intermediário relativas ao exercício das competências constitucionais e legais a cargo das autarquias especiais denominadas Agências Reguladoras referidas no Anexo I desta Lei, fazendo uso de todos os equipamentos e recursos disponíveis para a consecução dessas atividades.*

Em setembro de 2004 foi realizado o primeiro concurso público para preenchimento de cargos de Especialistas e Técnicos em Regulação de Serviços Públicos de Telecomunicações, bem como de Analistas e Técnicos Administrativos; em fevereiro de 2005 tomaram posse os primeiros servidores efetivos na ANATEL. Em 2006 e 2009 foram realizados os dois últimos concursos para ocupar centenas de cargos efetivos na Agência Nacional de Telecomunicações, atraindo pessoal qualificado com vistas a uma transição sustentável entre os funcionários requisitados e os novos funcionários.

QUADRO 1 - Quantitativo do quadro efetivo na ANATEL

ORGÃO	CARGO	QUANTIDADE
ANATEL	Especialista em Regulação de Serviços Públicos de Telecomunicações	720
	Técnico em Regulação de Serviços Públicos de Telecomunicações	485
	Analista Administrativo	250
	Técnico Administrativo	235

Fonte: Brasil (2004)

### 2.3.5 Controle social e da participação da sociedade

De acordo com Proença; Costa & Montagner (2009, p. 167), a autonomia e independência decisória que caracteriza as agências reguladoras tem como objetivo “atender às demandas e aos interesses da sociedade nos processos de tomada de decisão, bem como um rigoroso sistema de prestação de contas que permita o exercício do controle social”. No setor de telecomunicações, a própria Lei 9.472 de 1997, estabelece mecanismos formais de participação e controle, que têm sido implementados e aperfeiçoados na agência.

Atendendo ao princípio da publicidade e transparência, que devem orientar a ação administrativa, a Lei Geral de Telecomunicações impõe que todos os documentos e processos não sigilosos sejam disponibilizados na Biblioteca da Anatel, para consulta por qualquer interessado, sem formalidades, Brasil (HERRERA, 2001, p. 147).

A ANATEL, em seu portal na internet tem disponibilizado os atos normativos da agência. Quanto à participação procedimental no processo decisório da Anatel, a Lei 9.472 de 1997 e o Regimento Interno determinam a obrigatoriedade de consulta pública antes da edição de atos normativos, pelo prazo mínimo de dez dias.

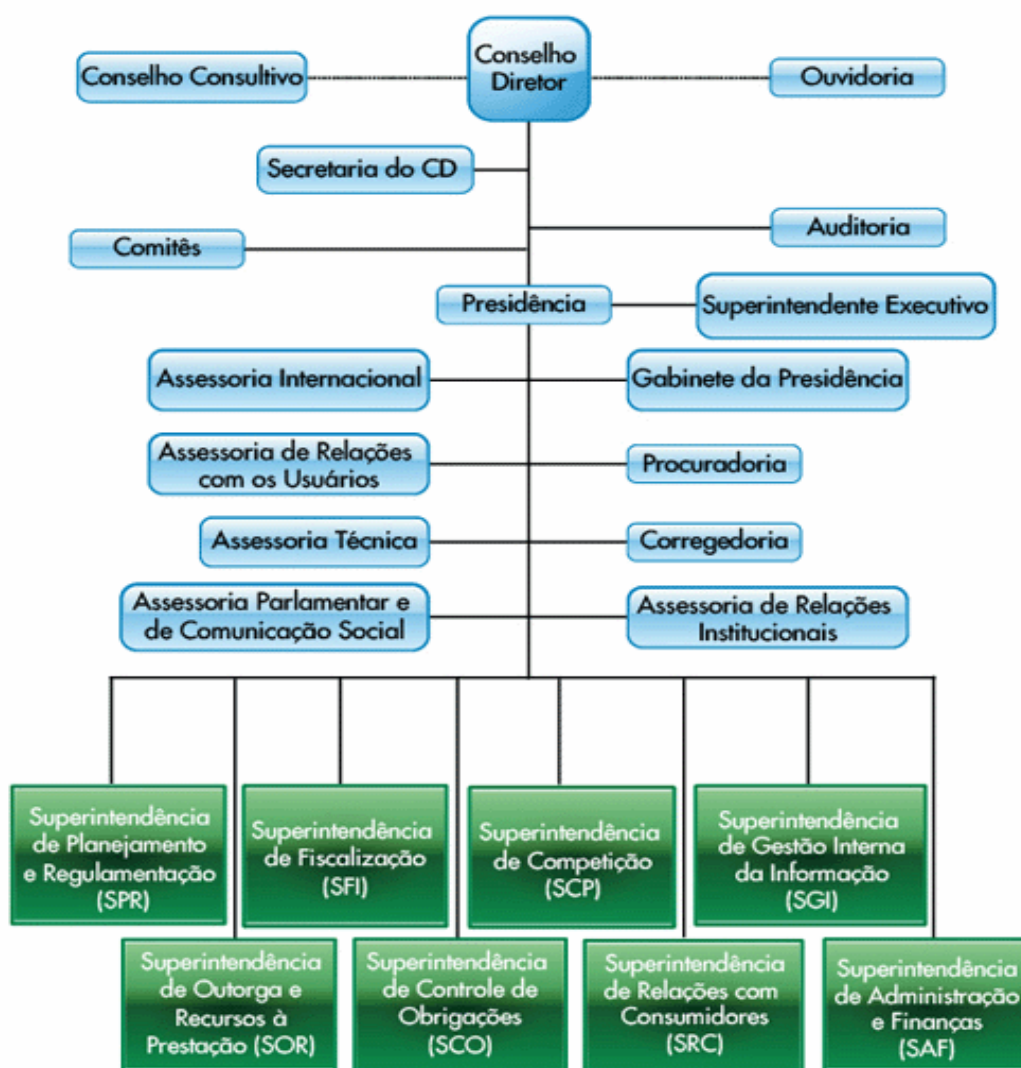
De acordo com Proença; Costa & Montagner (2009, p. 168) para os temas de grande repercussão social, a agência adota a prática de realização de audiências públicas, para esclarecimento e oitiva da sociedade. Esse mecanismo visa maior interação e participação com a sociedade no intuito de melhor os regulamentos no setor das telecomunicações no país.

Como explica Proença; Costa & Montagner (2009, p. 168), o Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços de Telecomunicações, criado em 1999, pela Resolução 107 tem o objetivo “de assessorar e subsidiar o Conselho Diretor da ANATEL no exercício de suas competências legais em matéria de defesa e proteção dos direitos dos usuários de serviços de telecomunicações”.

No que se refere aos mecanismos institucionalizados de controle social, saliente-se a presença de um ouvidor independente, nomeado pelo presidente da República para mandato de dois anos, admitida uma recondução, (HERRERA, 2001, p. 146).

A agência passou por uma reorganização em 2014 visando melhorar sua gestão interna e melhorar seu relacionamento com a sociedade, a seguir na figura 1, a nova estrutura organizacional da ANATEL:

Figura 1 – Organograma da ANATEL



Fonte: ANATEL (2015)

## 2.4 Agências Reguladoras no Mundo

### 2.4.1 *Federal Communication Comission* (FCC – Estados Unidos da América)

Considerada uma das mais importantes Agências Reguladoras de Comunicações do Mundo, a *Federal Communication Comission* (FCC) é uma boa referência para analisarmos sua estrutura, conselhos, instrumentos de transparência e sua relação com a regulação no setor norte americano.

A FCC tem a função de regular as atividades de radiodifusão, telégrafo, satélite, micro-ondas, telefonia móvel e fixa. Foi criada em 11 de julho de 1934 com sete comissários e 220 funcionários e atualmente tem mais de 2.000 empregados com um orçamento superior a 340 milhões de dólares, De la Torre (2009, p. 24).

O ano de 1996 foi marcado por um fato histórico para a Agência, tendo se iniciado o desenvolvimento de políticas para acelerar a inovação tecnológica e a competição entre vários segmentos da indústria das telecomunicações, fazendo com que a Agência tivesse um papel fundamental no sucesso das transformações que passaram o setor, como exposto por De la Torre (2009, p. 25).

A Agência tem seus recursos financeiros originados através do Congresso dos Estados dos Unidos e de leilões para espectro e no final de cada exercício é encaminhada uma previsão orçamentária para aprovação do Congresso.

De acordo com a FCC (2015, p. 1), a Agência tem um conselho executivo formado por cinco comissários que são indicados pelo Presidente dos Estados Unidos e confirmados pelo Senado Federal Americano. As indicações não podem ultrapassar o quantitativo de três por partido e o Presidente da FCC é nomeado pelo Presidente dos Estados Unidos entre os cinco comissários confirmados pelo Senado.

As responsabilidades administrativas e gerenciais são delegadas para o Diretor Executivo, concentrando a supervisão da regulação das comunicações entre os conselheiros e o Presidente da FCC.

A FCC tem sua estrutura organizacional definida por funções, dividido em dois tipos de escritórios, operações e de pessoal, visando uma gestão mais eficiente e que possa trazer melhores resultados para sociedade.

São sete escritórios de operações que funcionam basicamente com o foco na resolução de questões finalísticas do órgão como: solicitações de licenças, análise de reclamações, condução de investigações, desenvolvimento e implementações de

programas reguladores etc..

De acordo com De La Torre (2009, p. 21), os sete escritórios de operações são:

1 – Consumidor e Questões Governamentais – Informa sobre os produtos e serviços de telecomunicações e coordena a relação com outros órgãos governamentais para servir ao interesse do Estado.

2 – Aplicação da Lei – Faz executar o decreto das Comunicações e demais legislações relacionadas ao setor.

3 – Internacional – Representa a agência fora dos Estados Unidos e questões de satélite.

4 – Mídia – Regula as estações de rádio, televisão, televisão à cabo e satélite.

5 – Telecomunicações sem fio – Supervisiona celulares, pagers e espectro para rádio.

6 – Segurança Pública e Pátria – Trata da Segurança Nacional, gerenciamento de desastre e emergência.

7 – Competição na Telefonia com fio – Estabelece as regras e políticas relacionadas as empresas que fornecem serviços de chamadas locais e interurbana.

Os escritórios de pessoal funcionam como suporte administrativo, logístico e de pessoal para a FCC e se integra com os escritórios de operações.

1 – Escritório Administrativo de Juízes de Lei – Presidente as audiências e decisões em primeira instância.

2 – Oportunidades de negócios em Comunicações – Aconselha pequenos empresários a conduzir seus negócios relacionados ao setor.

3 – Engenharia e Tecnologia – Aloca o uso do espectro para uso não governamental.

4 – Conselho Geral – Funciona como consultor legal da Comissão.

5 – Inspetor Geral – Conduz e investiga auditorias e investigações sobre a Comissão.

6 – Assuntos Legislativos – É o contato da Agência com o Congresso.

7 – Diretor Executivo – Funciona como chefe de operações.

8 – Relações com a Mídia – Informa a mídia sobre as decisões e novas regulamentações.

9 – Planejamento estratégico e Análise Políticas – Trabalha junto ao Presidente da Comissão e demais atores com a finalidade de desenvolver planos e objetivos para a Agência.

10 – Diversidade Local de Trabalho – Aconselha sobre as diversidades na força de trabalho e oportunidade na Agência.

A Agência tem um plano plurianual de 5 anos, onde são traçados os objetivos e monitorados de acordo com sua missão estatutária, FCC (2015, p. 1).

A seguir destacamos alguns desses objetivos para o plano de 2009-2014:

1 – Banda Larga – Onde todo cidadão americano deve ter acesso facilitado a produtos e serviços de maneira sólida e confiável.

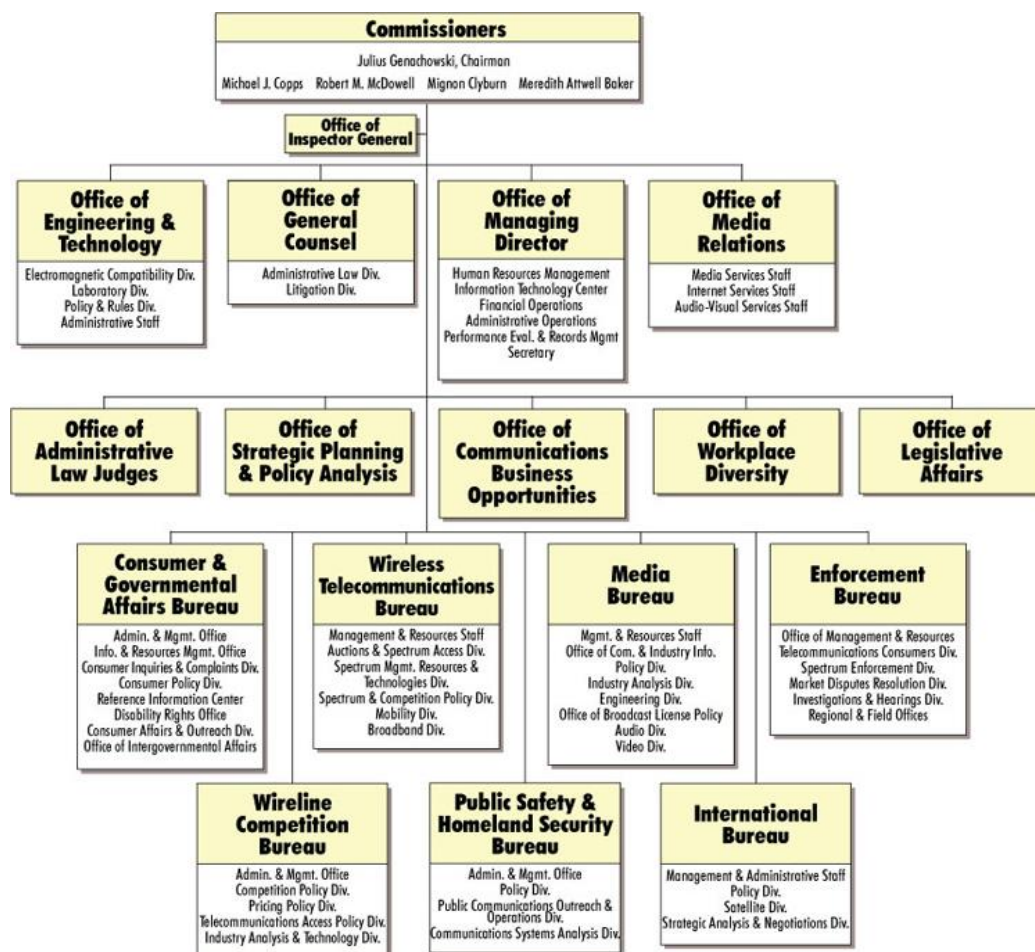
2 – Competição – Oferecer produtos e serviços confiáveis aos consumidores e estimular a competição doméstica e externa no intuito de desenvolver a economia do país.

3 – Segurança Nacional – As comunicações devem estar disponíveis durante emergência e crises, atendendo a saúde, segurança pública e emergência pessoal.

No que tange a governança corporativa e governabilidade, é interessante destacar que as indicações na FCC, pertençam necessariamente aos dois partidos políticos (bipartidária), impedindo o Presidente de preencher todas as vagas com os membros do seu próprio partido conforme destaca Guerra (2015, p. 43).

A seguir, a estrutura organizacional da FCC demonstrada na figura 2.

Figura 2 – Organograma da FCC



Fonte: FCC (2015)

#### 2.4.2 Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM - Itália)

A AGCOM foi fundada em 1997, coincidentemente o mesmo ano de fundação da ANATEL, com as atribuições de regular todo o setor de comunicações, incluindo as telecomunicações, radiodifusão e publicações. É um órgão independente e autônomo, respondendo somente ao Parlamento Italiano de acordo com AGCOM (2015, p.1).

Os objetivos institucionais da AGCOM são:

- 1 – Garantir uma concorrência justa;
- 2- Proteção aos consumidores;
- 3 – Defender o Pluralismo no meio das comunicações e da informação.

A AGCOM é constituída por nove membros, sendo um presidente e oito conselheiros que são indicados pelo Congresso, sendo quatro indicados pela Câmara dos Deputados e mais quatro pelo Senado Federal. O chefe máximo do órgão é indicado pelo presidente da república italiana e passa por aprovação do

conselho de ministros em comum acordo com o Ministério das Comunicações e ouvido o parecer da comissão parlamentar, (AGCOM, 2015, p.1).

O funcionamento do colegiado da Agência é dividido em dois aspectos, o Conselho e as Comissões (Infraestrutura e Redes e Produtos e Serviços), sendo chefiado pelo presidente da AGCOM que define as reuniões do colegiado, orientando sobre procedimento e supervisionando o cumprimento das decisões, (GENNA, 2009, p. 32).

O Conselho é responsável por assuntos gerais e organizacionais, destacando:

1 – Expressar opiniões ao Ministério das Comunicações a respeito do planejamento da distribuição das frequências.

2 – Assessorar o governo em intervenções legislativas em matérias que envolvam inovação tecnológica e desenvolvimento no setor das comunicações.

3 – Garantir a aplicação da legislação nos assuntos relacionados ao acesso à comunicação e a infraestrutura do setor.

4 – Verificar demonstrativos financeiros das empresas autorizadas e concessionárias que operam em rádio e televisão.

5 – Verificar a existência de monopólio nos setores de rádio e televisão e toma as medidas cabíveis para eliminar a situação.

A Comissão de Infraestrutura e Redes é responsável pelos instrumentos e recursos de transmissão utilizados pelos vários meios, como redes de comunicação e infraestrutura, destacando os seguintes aspectos:

1 – Determinar as medidas para garantir a segurança das comunicações.

2 – Regulamenta as relações entre operadoras e usuários da infraestrutura de comunicações.

3 – Solucionar litígios em matéria de interconexão e acesso.

4 – Verifica se os limites de emissão de radiofrequência são compatíveis com a saúde humana

5 – Define os âmbitos objetivos e subjetivos das obrigações dos serviços universais.

A Comissão de Produtos e Serviços é responsável por produtos e serviços oferecidos pelos vários meios de comunicação. As decisões se referem ao cumprimento dos regulamentos existentes e aos critérios definidos pela AGCOM em relação à produtos e serviços.

De acordo com Genna (2009, p. 37), a estrutura organizacional da AGCOM sofreu uma reformulação no final de 2005 com os seguintes objetivos:



1 – Reduzir a quantidade de intervenções por meio de ação mais eficaz.

2 – Combinar eficiência de recursos mais racionais, cortando custos operacionais.

3 – Renovar a circulação interna de informações.

O foco das ações da Agência foi direcionado para atendimento as necessidades dos consumidores, reforçando a coordenação entre estruturas e alocação dos recursos humanos nas atividades principais.

A estrutura organizacional é composta por uma Secretaria Geral e por unidades de administração de primeiro e segundo níveis. A Secretaria Geral é responsável por garantir a concordância entre legislação e as atividades institucionais, além de dirigir a estrutura administrativa. Deve monitorar e planejar todos os inquéritos e responsável pelo relatório anual que deve ser entregue ao Parlamento, (AGCOM, 2015, p.1).

As principais diretorias da AGCOM são:

1 – Diretoria de Serviços e Redes de Comunicação é responsável pelas questões técnicas de infraestrutura e aos serviços através de uma abordagem tecnológica. Controla também o fluxo processual de regulamentos e resoluções de conflitos.

2 – Diretoria de Mídia e Conteúdos Audiovisuais lida sobre questões de regulamentação do gerenciamento de licenças e autorizações para conteúdo e acesso à plataforma multimídia.

3 – Diretoria de Análise de Mercado é responsável por analisar a competição e a concorrência do mercado, propondo novas regulamentações para estimular todo mercado de comunicações.

4 – Diretoria de Proteção aos Consumidores trata das reclamações dos consumidores e das relações com associações de consumidores.

5 – Departamento de Estudos, Pesquisas e Treinamento cuida das pesquisas do setor de comunicações, cooperando com outras instituições regulatórias.

De acordo com Genna, (2009, p. 40), a AGCOM até 15 de abril de 2008 totalizava 289 funcionários, sendo 249 concursados, tendo um total de 21 gerentes entre concursados, temporários e contratados.

A Agência tem uma comissão de ética que avalia, as atividades, inspeções, análises e propostas de forma rotineira ou a pedido do órgão regulador, procurando solucionar os problemas de forma prática.

O monitoramento da AGCOM é executado por dois organismos, a Comissão

de Garantia e a Comissão de Serviços de Controle Interno que tem toda autonomia, reportando-se apenas ao presidente da instituição, (GENNA, 2009, p. 41).

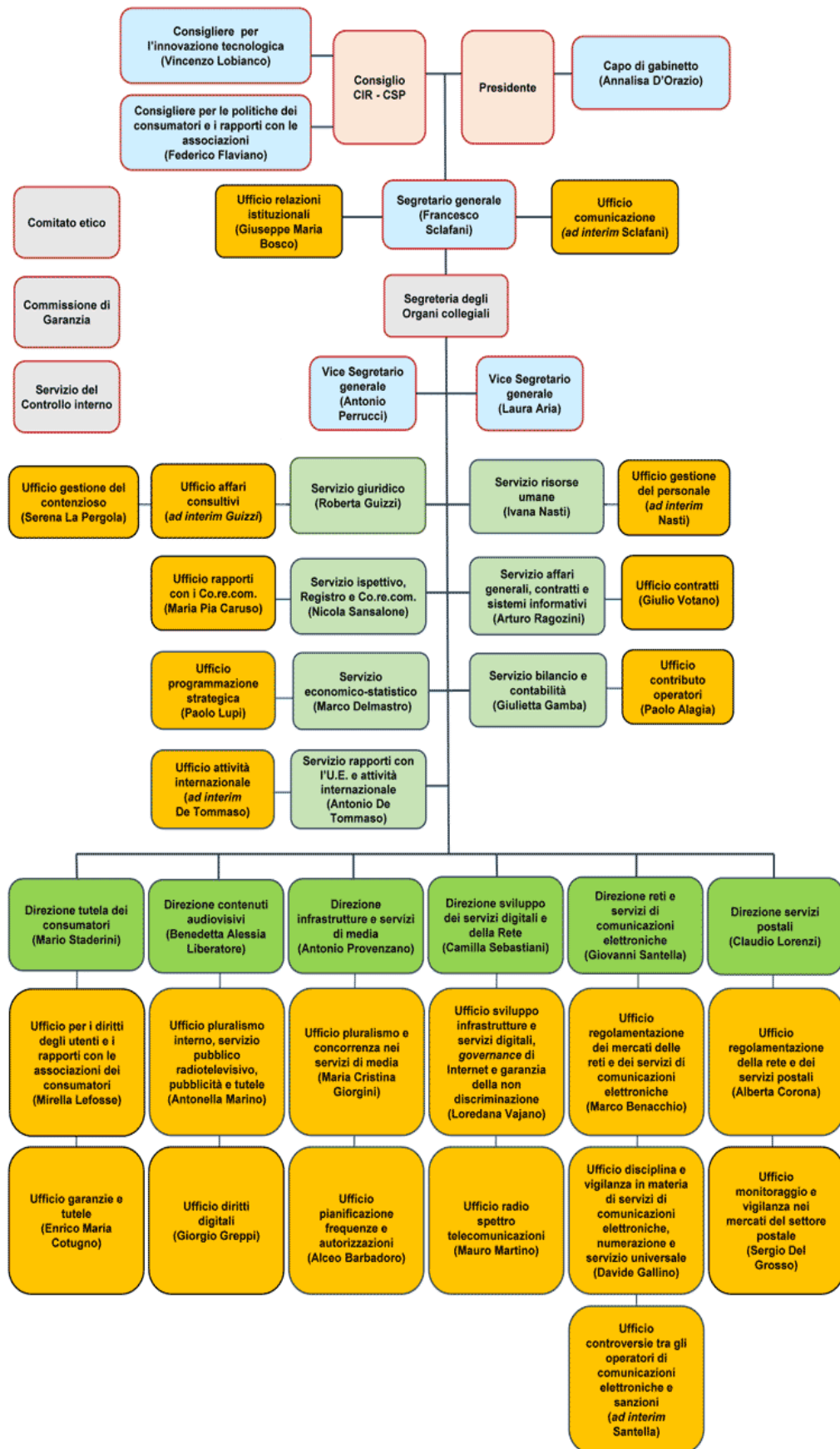
A Comissão de Garantia supervisiona o cumprimento da lei e dos regulamentos, cuidando dos relatórios periódicos de auditoria e do balanço anual. A Comissão de Serviços de Controle Interno trata das questões de supervisão administrativa, contábil e do controle estratégico.

De acordo com Genna (2009, p. 41), o financiamento para o funcionamento da AGCOM, envolve recursos públicos e privados, os recursos públicos são definidos pela Lei Orçamentária anual e tarifas relacionadas a desempenhos específicos.

Os recursos privados são oriundos de uma porcentagem dos rendimentos das empresas de telecomunicações. Em 2007, 95% dos recursos das Agências foram provenientes das empresas privadas, o que demonstra o sucesso do modelo que praticamente não necessita de recursos públicos para seu funcionamento.

A estrutura organizacional da AGCOM esta definida na figura 3 a seguir:

Figura 3 – Organograma da AGCOM



Fonte: AGCOM (2015)

### 2.4.3 *Australian Communications and Media Authority (ACMA - Austrália)*

A *Australian Communications and Media Authority (ACMA)* é a Agência Reguladora de Telecomunicações da Austrália, passando por uma reestruturação em 2007 e incluiu o setor de mídia em suas responsabilidades regulatórias, envolvendo ainda a regulação dos setores de telecomunicações, radiodifusão, radiocomunicação e internet, (COSTA, 2009, p. 76).

Suas responsabilidades estatutárias incluem:

- 1 – Regulação dos serviços de telecomunicações e banda larga.
- 2 – Gerenciar o acesso das faixas de espectro de radiofrequência.
- 3 – Promover e facilitar a auto regulação da indústria.
- 4 – Facilitar o acesso da comunidade à informação a fim de que se possam tomar decisões sobre produtos e serviços de telecomunicações.
- 5 – Representar os interesses das comunicações da Austrália internacionalmente.

De acordo com Costa (2009, p. 79), a estrutura da Agência é formada por um conselho diretor composto por presidente, vice-presidente, um membro de dedicação integral, cinco diretores gerais e quatorze diretores executivos, a estrutura é apoiada pelas áreas corporativa, jurídica, estratégica e de coordenação, podendo ser visualizada no organograma da figura 4.

O quadro de funcionários da ACMA no final de junho de 2008 era composto por 591 funcionários e maioria desses funcionários esta lotada na capital Canberra, Melbourne e Sydney, dispondo de representações em Brisbane, Perth, Adelaide, Cains, Coffs Harbour, Hobart, Newcastle, Rockhampton, Townsville e Wodonga, (COSTA, 2009, p. 79).

A receita da Agência é proveniente das taxas de licenciamento de radiodifusão, rádio e telecomunicações. As receitas extraordinárias são provenientes de leilões de espectro para o mercado.

A ACMA tem uma estrutura moderna de gestão e transparência e pode servir como referência para outras Agências Reguladoras de Telecomunicações, pois adota a Governança Corporativa como mecanismo de gestão.

A Governança Corporativa na ACMA é responsabilidade do presidente da Agência, definindo os instrumentos que vão nortear a transparência, prestação de contas e monitoramento dos objetivos, (PAPARIELLO, 2008, p. 16).

De acordo com Costa (2009, p. 80), o Conselho Fiscal elabora pareceres

independentes sobre riscos, controle e estrutura da Agência para dar subsídio as decisões do presidente. O Conselho Fiscal participa da comunicação direta com o Departamento Nacional de Auditoria Australiana.

O monitoramento da Agência é direcionado ao tratamento das violações temporárias das regras de controle para as empresas que operam no setor, (COSTA, p. 86).

O dispositivo principal de monitoramento é o Registro de Mídias Controladas, que fornece as informações ao setor e à comunidade, listando os principais grupos que atuam no setor, seus controladores e suas especificidades.

De acordo com Costa (2009, p. 108), a ACMA tem um plano operacional anual baseado em quatro princípios:

- 1 – Evolução Tecnológica
- 2 – Desenvolvimento do Mercado.
- 3 – Internacionalização da Regulamentação.
- 4 – Mudanças das expectativas e atitudes dos consumidores e da comunidade.

De acordo com Costa (2009, p. 110-111), a estrutura estratégica da Agência é definida por cinco modelos diferenciados, sendo eles:

1 – Salvaguardas e Padrões entre Consumidores e Público que tem por objetivo assegurar as medidas de proteção aos consumidores.

2 – Salvaguardar Nacionais e da Comunidade que tem por objetivo atender aos interesses nacionais e da comunidade no planejamento e oferta dos serviços de telecomunicações.

3 – Diversidade de Serviços visa a maximização de oferta de produtos e serviços para os consumidores no setor das comunicações.

4 – Gestão de Recursos Públicos tem por objetivo a alocação dos serviços públicos com a maior eficiência.

5 – Capacidade Organizacional serve de base para execução dos itens anteriores e busca assegurar que a Agência seja relevante, flexível e fundamentada em conhecimento.

A estrutura estratégica é complementada por 13 processos que interagem buscando atingir os principais objetivos da Agência e são: Desenvolvimento Regulatório, elaboração de normas, planejamento, política de licenciamento, alocação de permissões e concessões, impostos e encargos, observância (monitoramento), cumprimento, educação e informação para sociedade, gestão de

programas, aviso ao governo, arrecadação da receita e gerenciamento de investidores, (COSTA, 2009, p. 113-114).

De acordo com Papariello (2008, p. 16-20), a Governança Corporativa na ACMA destaca os seguintes dispositivos:

Relacionamento com *Stakeholders* é realizado pelo fórum consultivo dos consumidores e envolve representantes da Agência Reguladora, formuladores de políticas públicas e consumidores.

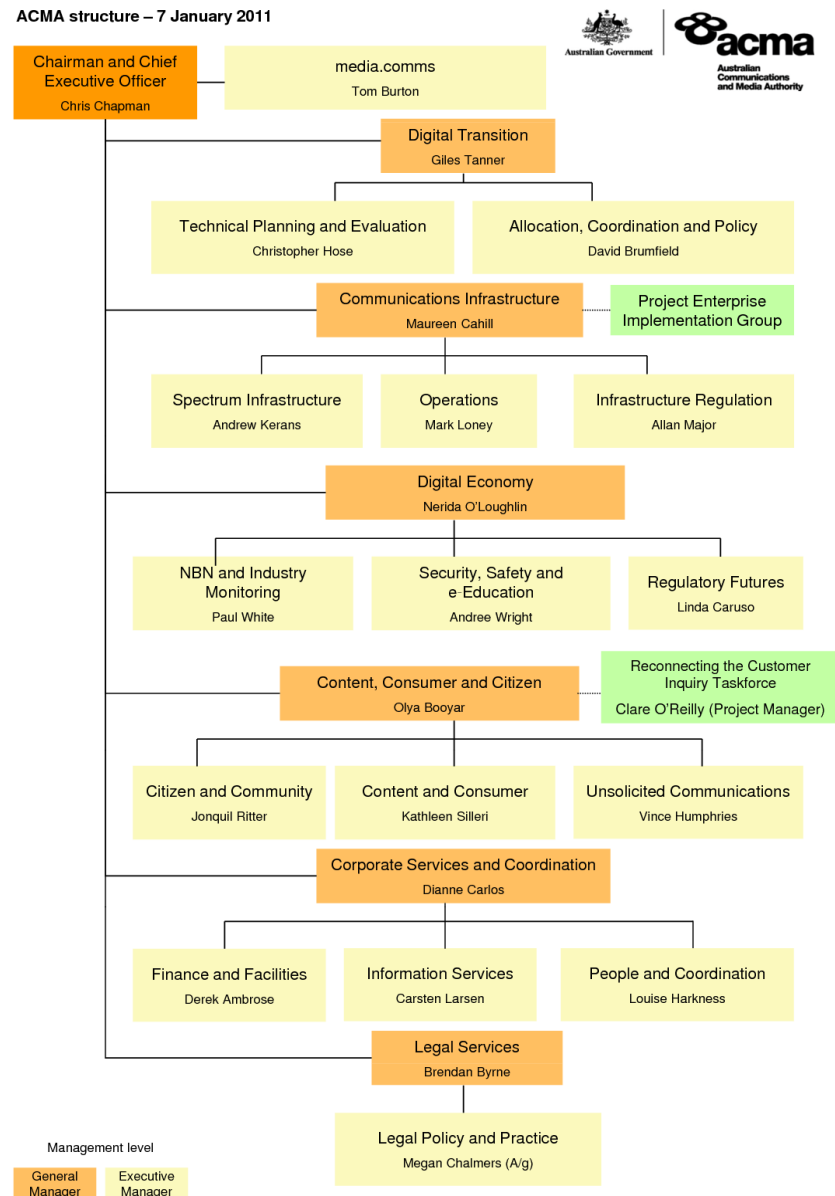
Controle é executado pelo Comitê de Auditoria que é composto por seis membros, sendo um membro independente, dois do conselho da Agência e três executivos, reportando-se ao presidente da ACMA.

A prestação de contas é feita através dos relatórios anuais e abrangem a lista dos membros do conselho e a frequência nas reuniões, partes específicas da governança corporativa, resultados do comitê de auditoria, gestão de riscos, demonstração financeiras, quantidade de cargos e responsabilidades e resultados alcançados, PAPARIELLO (2008, p. 19).

A Auditoria Externa é realizada pela *Australian National Audit Officer* (ANAO) que é a entidade fiscalizadora superior da Austrália.

A seguir, na figura 4, temos o organograma da ACMA, mostrando as áreas em divisões de processos, buscando interagir com os principais objetivos da Agência.

Figura 4 – Organograma da ACMA



Fonte: ACMA (2011, p. 30)

## 2.5 Análise do Impacto Regulatório

O Brasil nos últimos 02 (dois) anos vem passando por problemas relacionados ao custo de energia elétrica, e talvez o principal problema esteja relacionado à avaliação da análise do impacto regulatório, sem explorar todos os potenciais problemas, como por exemplo, a falta de chuva, iniciada em 2014 e que afetou o custo da energia e forçou o uso das termelétricas.

Para evitar problemas semelhantes ao do setor de energia elétrica, dar melhores informações e subsídios para tomada de decisão por parte dos gestores e,

principalmente, direcionar esforços para evitar que a sociedade seja penalizada, obtendo assim uma regulação mais eficiente, uma importante ferramenta merece ser estudada. Trata-se da Análise do Impacto Regulatório (AIR), que é utilizada para ajudar governos na avaliação dos impactos das regulamentações setoriais e para examinar, medindo os prováveis benefícios, custos e efeitos de regulação nova ou já existente. (OCDE, 2008b, p. 7).

Segundo Alves (2011, p. 803), Análise do Impacto Regulatório pode ser definida como:

*Um processo sistemático de questionamento no início do processo de regulação, traduzido em um relatório analítico utilizado para aumentar o entendimento dos problemas, avaliar alternativas, apontar possíveis impactos indiretos da ação governamental e garantir que a ação seja justificada e apropriada. A AIR disponibiliza importantes dados empíricos e uma estrutura de decisão racional aos gestores que possibilita a avaliação das opções regulatórias e dos impactos que suas decisões podem ter.*

A AIR começa com uma análise e articulação do problema, criando o contexto para a regulação e prossegue através de uma avaliação dos custos e benefícios, incluindo consideração dos processos para a aplicação da ação regulatória. Como auxílio para a tomada de decisão, AIR inclui uma avaliação de possíveis abordagens regulamentares e não regulamentares alternativas com o objetivo global de assegurar que a abordagem regulatória selecionada ao final forneça o maior benefício para a sociedade. (OCDE, 2008b, p. 11).

De acordo com a OCDE (2008b, p. 16) uma AIR satisfatória, deve seguir as seguintes premissas:

- 1 - Definição do contexto e os objetivos políticos, em especial a identificação sistemática do problema que constitui a base para ação por parte do governo.
- 2 - Identificação e definição de todos os possíveis regulamentos e opções que atingirão o objetivo político não regulamentar.
- 3 - A identificação e quantificação dos impactos das opções considerando, os custos, benefícios e efeitos distributivos.
- 4 - O desenvolvimento de estratégias de aplicação e cumprimento para cada opção, incluindo uma avaliação da sua eficácia e eficiência.
- 5 - O desenvolvimento de mecanismos de monitoramento para avaliar o sucesso da proposta política e para alimentar as informações para o desenvolvimento de futuras respostas regulatórias.
- 6 - Consulta pública fornecer a oportunidade para todas as partes



interessadas em participar na regulamentação dos processos. Isso vai fornecer informações valiosas sobre os custos e benefícios de alternativas, incluindo a sua eficácia.

A AIR é utilizada desde o começo da década de 1970 pelos países da OCDE, cada país selecionando um formato de acordo com suas especificidades. Existem dez elementos-chave para o sucesso da adoção das práticas da AIR como nos ensina Alves (2011, p. 803):

Maximizar o comprometimento político com a AIR; alocar responsabilidade para ela; treinar os reguladores; usar método analítico consistente e flexível; desenvolver e implementar estratégias de coleta de dados; focalizar esforços para a AIR; integrá-la com o processo de elaboração de políticas, iniciando o mais cedo possível; comunicar os resultados; envolver o público extensivamente; e aplicá-la a regulamentações novas e às já existentes.

Foram desenvolvidas perguntas pela OCDE em 1995, que auxiliam os gestores que atuam na área de regulação a analisar implicações das opções regulatórias e avaliar se a proposta escolhida será a mais eficiente (ALVES, 2011, p. 803-804):

1. O problema está definido claramente?
2. A ação governamental é justificada?
3. A regulação é a melhor forma de ação governamental?
4. Existe base legal para a regulação?
5. Qual o nível apropriado de governo para esta ação?
6. Os benefícios da regulação justificam os custos?
7. A distribuição dos efeitos na sociedade é transparente?
8. A regulação é clara, consistente, compreensível e acessível aos usuários?
9. Todas as partes interessadas tiveram a oportunidade de apresentar suas sugestões/considerações?
10. Como a aplicação e cumprimento da regulação serão obtidos?

Através das perguntas, podemos criar mecanismos para melhorar a regulação e também a governança nas Agências Reguladoras, avaliação se determinada política pública poderá trazer o resultado esperado ou causar algum tipo de impacto negativo para a sociedade.

A AIR é uma ferramenta que dá maior transparência para a sociedade e segurança aos gestores na tomada de decisão, pois faz um mapeamento analítico dos vários cenários alternativos e buscando assim o caminho mais interessante para uma regulação mais segura e eficiente.

O resultado é um ambiente regulatório em telecomunicações mais saudável e previsível, aumentando a credibilidade perante consumidores e investidores, atraindo e retendo investimentos, criando e desenvolvendo novos postos de trabalhos e tendo impacto positivo na melhora da economia do país.

## 2.6 Governança no setor público

A governança no setor público vem ganhando cada dia mais relevância por conta das exigências de melhores mecanismos de controle, monitoramento e transparência utilizados pelas organizações privadas, onde os objetivos são traçados e perseguidos com o máximo de eficiência.

A falta de mecanismos de governança pode levar organizações públicas a ter surpresas desagradáveis e que podem ter, além de um prejuízo financeiro alto, sua imagem, credibilidade e reputação fortemente abaladas.

Em 1993, como nos explica Timmers (2000, p. 10), o Banco Europeu para a reconstrução e Desenvolvimento (BERD) recebeu uma péssima informação por parte de seus auditores. Descobriu-se que o BERD tinha gasto USD 312 milhões no alojamento e bônus para funcionários em seus dois primeiros anos de operação, enquanto que apenas USD 157 milhões haviam sido entregues em empréstimos.

Alguns detalhes marcantes foram expostos por Timmers (2000, p. 10):

- USD 87 milhões foram gastos na decoração do escritório;
- USD 1,2 milhões haviam sido gastos substituindo o mármore original com mármore italiano de Carrara, uma vez que este gerava uma sensação melhor para ele;
- USD 900.000 foram gastos para alugar aviões particulares para o presidente naquela época;
- USD 78.000 tinha sido gasto em uma festa de Natal extravagante.

Para evitar situações como a ocorridas com o BERD, devemos entender pontos convergentes entre governança aplicada ao setor público e governança corporativa e sua importância para uma gestão mais eficiente e transparente.

Segundo a ANAO, *Australian Audit Office*, (2014, p. 7), a Governança no setor público engloba a “liderança, direção, controle e prestação de contas, e auxilia uma entidade para atingir os seus resultados, de tal forma a aumentar a confiança na entidade, suas decisões e suas ações”. Boa governança no setor público é sobre fazer as coisas certas da melhor maneira possível e entregar este padrão de

desempenho de forma sustentável.

De acordo com Matias-Pereira (2010, p. 111), a governança nas organizações públicas e privadas apresenta as seguintes similaridades:

*Órgãos públicos devem prestar contas a sociedade, utilizando seus recursos da forma mais eficiente possível a exemplo das empresas privadas. Apesar do setor público e o privado possuírem focos específicos, são comuns entre eles as questões que envolvem a separação entre propriedade e gestão, responsável pela geração dos problemas de agência, os instrumentos definidores de responsabilidades e poder, o acompanhamento e o incentivo na execução das políticas e objetivos definidos, entre outros. Sendo possível verificar que os princípios básicos que norteiam os rumos dos segmentos dos setores privado e público são idênticos: transparência, equidade, cumprimento das leis, prestação de contas e conduta ética.*

O código das melhores práticas de Governança Corporativa do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa IBGC (2009, p. 15) reforça esse entendimento, expressando que os princípios e práticas da boa governança corporativa aplicam-se a diversos tipos de organização, independente do porte, natureza jurídica ou tipo de controle. Apesar de primariamente desenvolvido com foco em organizações empresariais, foi feita a opção por utilizar a palavra “organização”, a fim de tornar o documento o mais abrangente possível e adaptável a outros tipos de organizações, como, por exemplo, as do terceiro setor, cooperativas, estatais, fundações e órgãos governamentais, entre outros, desde que cada organização avalie quais práticas deve adotar e a melhor forma de fazê-lo, de maneira que se adapte à sua estrutura e realidade.

Matias-Pereira (2010, p. 113) utiliza a visão da ciência política para demonstrar a inter-relação entre Estado, governo e sociedade e a governança no setor público, podendo ser o mecanismo para melhorar e aperfeiçoar o controle, supervisão, monitoramento e prestação de contas dos órgãos públicos.

Timmers (2000, p. 9), reforça esse conceito e trata a governança corporativa no setor público, como governança governamental e explica que o governo deve criar salvaguardas que permitam atingir seus objetivos, tendo em conta a responsabilidade e transparência da administração. Para este efeito, a organização deve ser gerida e controlada, devendo ser responsável pelas atividades às partes interessadas, em muitos casos, através de um supervisor nomeado. Consequentemente, governança no setor público, compreende gestão, controle, supervisão e responsabilidade em comunicar publicamente a prestação de conta para o benefício da sociedade.

De acordo com a ANAO (2014, p. 10). Existem elementos fundamentais que sustentam a realização da governança no setor público que incluem:

1 - Desenvolver uma liderança forte em todos os níveis da entidade, com foco em comportamento ético e contínua melhoria.

2 - Manutenção de sistemas e processos que são adequados à finalidade de governança.

3 - Otimizar o desempenho através de planejamento, envolvimento com risco, inovação e monitoramento de desempenho, avaliação e revisão.

4 - Transparência e integridade, participar de forma construtiva com as partes interessadas e promover a prestação de contas através de relatórios claros sobre o desempenho e as operações.

5 - Participação em parcerias de colaboração para entregar de forma mais eficaz os programas e serviços, incluindo parcerias fora do governo.

A governança governamental é constituída por quatro elementos que se relacionam, ilustrados na figura 3 a seguir:

- 1 – Administração (Gestão);
- 2 – Controle;
- 3 – Supervisão;
- 4 – *Accountability* (Prestação de Contas).

Figura 5 – Governança Governamental



Fonte: TIMMERS (2000, p. 9)

De acordo com o relatório 13 da IFAC (2001, p. 10) identifica três princípios fundamentais para a governança no setor públicos:

1 - **Transparência** – necessária para assegurar confiança da sociedade no processo de tomada de decisão e nas informações e comunicações completas

visando ações precisas e objetivas por parte dos gestores;

2 - **Integridade** – relacionada na honestidade, cumprimento dos objetivos e atendimento das normas de propriedade e probidade na gestão dos recursos públicos;

3 - **Responsabilidade de prestar contas** – é o processo pelo qual as entidades do setor público e seus indivíduos são responsáveis pelas decisões e ações, estabelecido por seus papéis que devem ser bem definidos, tendo responsabilidade e obrigação de responder por todos os problemas que surgirem.

A diversidade do setor público é muito presente, variado dos níveis municipais, estaduais e federais, existindo diferentes modelos de governança nas variadas esferas administrativas e internacionais, cada qual com características singulares e que requerem especial atenção, impondo diferentes formas de responsabilidade na prestação de contas IFAC (2001, p. 2).

Podemos cita como exemplo, o modelo australiano de governança corporativa para organizações públicas, editado pela *Australian National Audit Office*, que lista seis itens, divididos em duas dimensões e que norteiam e disciplinam organizações públicas da Austrália, como nos ensina Marques (2007, p. 18):

1 – **Dimensão Comportamental**: Liderança, Integridade e Compromisso;

2 – **Dimensão Estratégica**: Responsabilidade, Integração e Transparência.

Matias-Pereira (2010, p. 114) destaca a importância de compreender a aplicação da teoria dos *stakeholders* na governança no setor público, pois esta teoria executa as ações, permitindo a efetiva participação dos interessados nos recursos naturais ou público.

Marques (2007, p. 15), demonstra a estrutura fundamental da responsabilidade em prestar contas para as entidades do setor público conforme figura 4, mostrando a separação das funções executivas e legislativas de governo, uma vez que o Legislativo tem autoridade para financiar aquisições e no caso específico do Brasil supervisiona as atividades da ANATEL, sendo o Executivo responsável pelo planejamento, direção e controle das operações do setor de telecomunicações.

Figura 6 - Reconhecimento da Responsabilidade



Fonte: IFAC (2001, p. 5)

Matias-Pereira (2010) cita a definição da boa governança através das quatro dimensões relacionadas a partir de 1992 pelo Banco Mundial:

Primeira dimensão: Gerenciamento Econômico.

Segunda dimensão: Marco Legal.

Terceira dimensão: Quadro Legal.

Quarta dimensão: Transparência e Participação.

Matias-Pereira completa a problematização no setor público através da posição do Banco Mundial, referenciando situações como: “ausência ou deficiência dos instrumentos de *empowerment* por parte dos decisores locais e estreita relação de inconsistências e falhas dos mecanismos burocráticos”. Destacando ainda melhores mecanismos da participação dos cidadãos e responsabilização por parte dos representantes governamentais.

### 2.6.1 Governabilidade no setor público

Conforme Guerra (2013, p.1), a Governabilidade está direcionada “ao ambiente político em que se efetivam as ações da administração e pelo padrão de intervenção econômica e social, passando a ideia de imagem pública de seus governantes”.

A Governança e Governabilidade estão conectadas em um sistema para gerar melhor eficiência na seleção dos objetivos e meios para que as metas sejam alcançadas com o mínimo de interferência política possível. De acordo com Peters (2013, p. 29), a Governança pode ser um mecanismo necessário para a fluidez da Governabilidade das instituições públicas, onde elenca quatro funções básicas para que se governe.

Essas funções são:

1 – **Estabelecimento de metas**, onde são definidas as prioridades do órgão governamental ou do próprio governo de forma clara e transparente para a sociedade. Peters (2013, p. 30) deixa claro que as metas devem ser coletivas e ter algum mecanismo que faça com que a sociedade possa efetivamente participar com equidade desse processo, além de um sistema que possa avaliar a realização ou não dessas metas e as razões de sucesso e fracasso.

2 – **Coerência**, no sentido de fazer com que as metas tenham alguma lógica e coordenação, utilizando os instrumentos com maior eficiência e na direção correta para atingir os objetivos, onde uma coordenação fraca pode gerar custos desnecessários e potencializar os fatores de insucesso das metas estabelecidas.

3 – **Implementação**, onde é alocado e concentrado o esforço do agente na realização dos objetivos pactuados pelas metas estabelecidas pelo poder público concedente, tendo a responsabilidade de fazer e atingir esses objetivos.

4 – **Responsabilização e Realização**: é muito importante para governos democráticos, onde os líderes centrais são avaliados por meio do sucesso ou fracasso de suas decisões e realizações dos objetivos políticos propostos. Através da análise das realizações, poderá ser examinada as causas e efeitos praticados e aperfeiçoar os modelos de gestão com a finalidade de usar os recursos adequados no alcance dos objetivos ou desenvolver novos meios na realização das atividades que preservem a capacidade do Estado de criar soluções superiores para iniciativas políticas já ultrapassadas.

Portanto, a questão de Governabilidade tem grande relevância para o bom andamento das organizações, principalmente em uma organização pública que necessita de legitimidade para fazer um bom trabalho para a sociedade e demais interessados.

Ocorrendo problemas de Governabilidade, uma organização pública perde credibilidade e respeito, ocasionando desconfiança não só da sociedade, mas de investidores e do próprio Poder Público que precisa agir rapidamente para encontrar algum tipo de solução para que a organização volte a gozar de prestígio e possa caminhar e desenvolver suas atividades.

A questão da legitimidade é um importante componente na avaliação da Governabilidade, onde um determinado sujeito ou político esteja investido em uma função pública, mas não consegue coordenar suas ações entre seus pares ou mesmo entre os demais poderes públicos, fragilizando ainda mais qualquer iniciativa para dar sequência no desenvolvimento das atividades institucionais.

De acordo com Monteiro (2008, p. 613-614), Governabilidade está associada “à distribuição de poder decisório, primeiramente entre agentes públicos e, por consequência, afetando os processos decisórios privados”. A Governabilidade está relacionada ao respeito das regras e o exercício da legitimidade em conformidade com os princípios éticos, com o objetivo de atingir as principais metas institucionais, tendo fluidez nos relacionamentos inter e intra governamentais, utilizando os recursos do Estado com total eficiência e credibilidade junto à sociedade e demais *stakeholders*.

Monteiro (2008, p. 614) nos ensina que a economia opera sob dois ambientes institucionais no que tange a Governabilidade:

1 - **Governo representativo** visa o atendimento dos cidadãos-eleitores, onde as entidades públicas procuram atender as demandas e o acesso dos serviços públicos dos menos favorecidos de forma equânime, assegurando os interesses e representação de toda a sociedade;

2 - **Responsabilização (*accountability*) das instituições representativas**, onde os governantes são responsabilizados por sua atuação, principalmente quando agem de forma contrária aos interesses da população. Nesse tipo de ambiente, o Governo é direcionado para antecipar e respeitar as mudanças políticas de interesse da sociedade.

## 2.6.2 Responsabilização, Governança Corporativa e Governabilidade

Um bom mecanismo de responsabilização (*accountability*) é essencial para uma governança eficiente e a preservação da Governabilidade para manutenção da credibilidade junto a sociedade. As entidades do setor público e seus indivíduos são responsáveis por suas decisões e ações, incluindo a administração dos recursos públicos e todos os aspectos de desempenho (IBGC, 2009; IFAC, 2001; WORLD BANK, 1992). Com relação a responsabilização, temos no setor público do Brasil, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar de nº 101 de 04 de maio de 2000, que destaca mecanismos de proteção em seu artigo 1º: “ Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.” A LRF prevê a responsabilização e o estabelecimento de limites financeiros e orçamentários da despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como planejamento, análise de



riscos e endividamento, metas de resultado, equilíbrio de receita e despesa. Por meio deste dispositivo legal, o cidadão, acionista do Estado, tem a garantia que o governo conduzirá a gestão dentro de alguns princípios de governança.

A governabilidade, por sua vez está ligada a ação do governo, ou seja, ação de “governar” enquanto verbo. Assim, pode-se inferir que a governabilidade condiz mais a dimensão político-estatal e diz respeito às “condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, tais como as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os Poderes, o sistema de intermediação de interesses” (Santos, 1997, p.1). Portanto, o cotejo e a execução dos conceitos de governança e governabilidade na ação de governo, é fundamental para que o Estado realize suas funções constitucionais, promovendo desenvolvimento econômico e a distribuição justa e equânime dos benefícios sociais.

A Constituição Federal de 1988 prevê ainda que cabe ao Congresso Nacional “julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo” e em caso de reprovação por não observância da LRF, a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, enquadra tal conduta como crime de responsabilidade a ser julgado pelo Senado Federal (BRASIL, 1988). Outro instrumento que busca a responsabilização é a Lei da Ficha Limpa, Lei complementar 135/2010, a Lei da Ficha Limpa surgiu de iniciativa popular, a partir do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) e que recebeu o apoio de setores importantes da sociedade, como a OAB e a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). Um deles que merece menção é o da rejeição das contas, pois tornam inelegíveis para qualquer cargo político, os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente. Os órgãos de controle interno devem encaminhar ao TCU, nos processos de prestação de contas, relatório de auditoria de gestão, certificado de auditoria e parecer conclusivo de seu dirigente sobre a regularidade, regularidade com ressalvas ou irregularidade.

A *accountability* tem noções multidimensionais, sua efetividade requer a combinação dos diversos modos e mecanismos de responsabilização, que podem ser entendidos como instrumentos que se complementam para o exercício do controle governamental. Peters (2013, p. 31) nos explica que o conflito de agência existe desde que as empresas passaram a ser administradas por agentes distintos

dos proprietários há cerca de 100 anos. Por essa época, começou a ser delineado o conflito de agência, em que o agente recebe uma delegação de recursos e tem, por dever dessa delegação, que gerenciar estes recursos mediante estratégias e ações para atingir objetivos, tudo isto mediante uma obrigação constante de prestação de contas. A *accountability* busca inibir esse comportamento indesejável do agente. Nesse sentido, a Lei nº 8.429/92, Lei de Improbidade Administrativa, pune qualquer conduta desidiosa por agentes público ou terceiros que causarem lesão ao erário, enriquecimento ilícito ou violação aos princípios da Administração Pública. As punições ocorrem na esfera penal, civil e administrativa.

### 2.6.3 Problemas e subsídios para análise da Governança no setor público.

Com base na literatura do referencial teórico foram identificados problemas e alternativas sugeridas para dar subsídio para as análises, destacando os itens, separação entre propriedade e controle, conselho de administração e *shareholder value* ou sociedade das partes interessadas como os mais relevantes na governança corporativa com as características para análise na Agência Nacional de Telecomunicações:

#### 1 – Separação entre propriedade e controle:

Um importante instrumento para analisar, controlar e monitorar as organizações públicas é a análise do impacto regulatório (AIR). A Agência Nacional de Telecomunicações precisa ter objetivos claros para orientar sua gestão. A identificação de como são traçados os objetivos, como é executado e monitorado esses objetivos é de fundamental importância para atender os *stakeholders* e *shareholder*.

Destacando o setor de telecomunicações, que esta em constante modificação devido às novas tecnologias e sua importância para o desenvolvimento de toda economia. Os sistemas de controle interno e externo devem ser acionados e aprimorados para estabelecer mecanismos que consigam controlar a atuação dos gestores no interesse dos proprietários, sejam eles o governo, a sociedade ou grupos de beneficiários, no caso de ações sociais. No entanto, é necessário compreender que os gestores precisam legitimar suas ações, seja por interesse próprio ou pela responsabilidade em, no mínimo, aparentar um resultado adequado às expectativas dos principais *stakeholders*.

Em órgãos de Estado na administração pública federal, a gestão interna tem

fundamental importância no alinhamento e desenvolvimento das atividades para atender os objetivos estratégicos da organização e o esforço insuficiente pode ser um grave problema e relaciona-se com a alocação do tempo de trabalho em várias tarefas por parte dos dirigentes, empregando pouco esforço no desenvolvimento nas atividades pelas quais foram efetivamente contratados e na supervisão das atividades dos subordinados.

A questão de risco surge por causa do resultado da organização não ser geralmente uma função de um comportamento único dos subordinados, mas pode envolver situações imprevisíveis que não costumam constar no planejamento dos objetivos, no caso específico da Agência Nacional de Telecomunicações, nos últimos anos o contingenciamento orçamentário foi um grande obstáculo para atingir os objetivos e as metas institucionais, mesmo a organização tendo independência administrativa e financeira indicada através da lei 9.472 de 1997, (HERRERA, 2001, p. 139).

Investimentos extravagantes podem ocorrer em projetos pessoais dentro da corporação com objetivos escusos e com a única finalidade de enriquecimento pessoal em detrimento dos *stakeholders* e ultimamente a corrupção ganhou grande destaque na mídia nacional e internacional por conta dos escândalos recentes ocorridos na Petrobras e que tiveram grande impacto na empresa e em toda sociedade, pois gerava milhares de empregos indiretos e contratos foram revistos por causa do esquema de corrupção, impactando no encerramento de contratos e desligamento desses empregados.

A falta de transparência merece maior atenção dos *stakeholders*, pois sem total transparência podem ser feitos investimentos que podem prejudicar a estrutura da organização, pacotes de compensação escusos ou desvio de recursos, desconhecimento dos contratos dos gestores, com seus desempenhos protegendo os maus gestores e criação de incentivos mesmo com resultados ruins. Estruturar de forma equilibrada os contratos de gestão com toda transparência, criando mecanismos que facilitem o monitoramento e os resultados da organização com a finalidade de informar todos os *stakeholders* da situação real que a corporação está passando (TIROLE, 2005, p. 27).

O monitoramento é fundamental para o alto desempenho das organizações e é exercido por vários *stakeholders* como os auditores externos, conselhos de administração, sociedade, bancos e agências de *rating*. O monitoramento ativo consiste em interferir na gestão com a finalidade de gerar valor aos *stakeholders* e o

monitoramento especulativo analisa o valor da organização através do balanço passado e de seus passivos, na regulação de telecomunicações esse tipo de monitoramento é levantado o número de fiscalizações em operadoras de telecomunicações, qualidade da prestação de serviços através de pesquisas de qualidade, atração de investimento interno e externo de empresas de telecomunicações e geração de empregos de forma direta e indireta através da atração e manutenção dessas organizações. À adoção de uma postura de ativismo marcante por parte dos *stakeholders*, intervindo nas assembleias, monitorando e combatendo as situações negativas apresentadas pela organização e sugerindo ações no intuito de prevenir atos que possam prejudicar a geração de valor de acordo com Tirole (2005, p. 27).

## 2 – Conselho de Administração:

A falta de independência é um problema que pode atingir os conselhos de administração, pois os conselhos são responsáveis pela supervisão de gerenciamento de risco, auditorias internas, aprovar o planejamento estratégico, investimentos e aquisições e caso o conselho tenha participação na empresa através de participação na execução de serviços ou mesmo através de assentos escolhidos através de amigos da direção, todas essas responsabilidades certamente serão comprometidas e os objetivos podem não ser alcançados.

De acordo com Herrera (2001, p. 145), a Agência Nacional de Telecomunicações, o Conselho de Administração é equiparado ao Conselho Consultivo por conta das atribuições correlatas. Os membros do Conselho Consultivo, cuja qualificação deve ser compatível com as matérias afetas à Anatel, não são remunerados e têm mandato de três anos, sendo vedada a recondução. Anualmente, o Conselho é renovado em um terço. Entre as atribuições do Conselho Consultivo, estão: opinar, antes do encaminhamento ao Ministério das Comunicações, sobre o Plano Geral de Outorgas, o Plano Geral de Metas de Universalização de serviços prestados em regime público e demais políticas governamentais de telecomunicações; apreciar os relatórios anuais do Conselho Diretor; aconselhar quanto à instituição ou eliminação da prestação de serviço no regime público; requerer informações e fazer proposições a respeito das ações de competência do Conselho Diretor, dentre outras.

Analisando as atribuições do Conselho Consultivo da Anatel, podemos identificar alguns pontos que merecem atenção, como o fato de não serem remunerados e que podem ter algum tipo de impacto no envolvimento de suas

atividades, onde o Conselho de Administração deve ter remuneração compatível com as responsabilidades do cargo.

As exigências deveriam ter um grau de objetividade mais técnica, evitando qualquer tipo de subjetividade e indicações políticas, com base em critérios que podem ser questionáveis e que possam acabar desenvolvendo suas atividades de forma descomprometida. Tendo uma composição de conselho de administração independente e selecionada através da técnica e mérito pelo proprietário é uma forma de mitigar os riscos de um conselho de administração mais corporativista.

Estratégia de entrincheiramento é o mecanismo onde os diretores executivos utilizam meios para prejudicar os *stakeholders*, podendo investir em atividades que se tornam indispensáveis aos negócios da organização, manipulando medidas de desempenho através de técnicas contábeis que mascaram os resultados reais. A utilização de poison pills é outro mecanismo para resistir a aquisições hostis de controle, a exemplo do que ocorreu na Texaco quando a Chevron tentou comprá-la, sendo comum no ambiente privado, mas também podendo ser utilizado no setor público através de decisões baseadas no interesse político ao invés do técnico de acordo com Rossetti e Andrade (2011, p. 343).

De acordo com Tirole (2005, p. 16), o enriquecimento ilícito onde os benefícios remuneratórios podem aumentar pela facilidade de escolha de seus sucessores ou mesmo selecionando fornecedores na amizade e que possam gerar algum tipo de riqueza pessoal e comprometer as finanças da corporação. O uso de informações privilegiadas também é outro item muito importante e que grande impacto negativo na credibilidade da organização quando é descoberto o insider trading. Criar mecanismos de monitoramento interno, incentivando as denúncias de atividades irregulares onde a ouvidoria interna poderia ser essa ferramenta, punindo exemplarmente através de contratos de código de ética os funcionários que praticarem qualquer tipo de ato que prejudique a corporação.

### 3 – Sociedade das partes interessadas:

Deveres para com os funcionários, onde as organizações devem proteger as minorias, fornecer treinamento e monitorar a segurança no ambiente de trabalho, pois o não cumprimento dessas obrigações pode ter impacto nas despesas da corporação através de processos judiciais, não atração e retenção dos melhores funcionários e imagem negativa junto a sociedade. Tendo uma boa política de recursos humanos, onde todas as questões envolvendo os funcionários possam ser debatidas, analisadas e aperfeiçoadas e criando um canal através da participação

das lideranças dos funcionários com o conselho de administração com o objetivo de antecipar os futuros problemas e dar oportunidade para o desenvolvimento e melhoria do ambiente organizacional de acordo com Tirole (2005, p. 56).

Deveres para com a comunidade onde as organizações podem acabar fechando fábricas em locais com dificuldade econômicas e demitir uma grande massa trabalhadora, criando uma visão muito ruim com a sociedade e o órgão regulador de telecomunicações é peça fundamental para evitar que situações desse tipo ocorram, sendo uma ferramenta que se for bem gerida podem trazer mais investimentos, mais empresas e com isso mais empregos. Em países desenvolvidos a regulação no setor de infraestrutura é base para atração desses investimentos pela credibilidade e independência como principal mediador entre governo, empresas, mercado e sociedade.

A ética e a honestidade estão sendo levadas em consideração por toda sociedade, onde se busca organizações que tenham em seus quadros técnicos, profissionais bem preparados, capacitados e ocupando postos de liderança, afastando qualquer possibilidade de corrupção ou qualquer tipo de ilegalidade.

Se estes pontos não forem respeitados, a organização pode enfrentar diversos problemas estruturais e podem impactar nos resultados e na obtenção dos objetivos estratégicos da corporação.

Através das análises, espera-se ter uma visão melhor dos aspectos aplicados à governança corporativa, tendo como foco analítico a Agência Nacional de Telecomunicações.

### **3 METODOLOGIA**

#### **3.1 Método utilizado**

De acordo com Vergara (2000, p. 47), a pesquisa é qualitativa e foi classificada em relação aos seguintes aspectos: quanto aos fins e quanto aos meios. Quanto aos fins a pesquisa é descritiva e quanto aos meios foi realizada pesquisa bibliográfica e documental.

Vergara (2000, p. 47) argumenta que a pesquisa descritiva expõe as características de determinado fenômeno ou população estabelecendo correlações entre variáveis e definindo sua natureza.

Gil (2002, p. 42) classifica pesquisas descritiva “como o que mais aprofunda

o conhecimento da realidade porque explica a razão, o porquê das coisas'' e podem ir além de simples identificação de relações entre variáveis, tendo por objetivo determinar a natureza dessa relação.

O levantamento bibliográfico foi realizado com o propósito de distinguir e identificar contribuições relevantes ao tema estudado, incluindo pesquisa referente aos principais livros e artigos científicos do vencedor do prêmio Nobel de 2014, Jean Tirole, que tem produções destacadas no campo de pesquisa da governança corporativa, regulação e telecomunicações, além de pesquisa de artigos e livros publicados em universidades internacionais e do Brasil.

A pesquisa procurou identificar, por meio das principais referências bibliográficas, livros, teses de doutorado, dissertações de mestrados e artigos científicos nacionais e internacionais, a governança corporativa e sua aplicação no órgão regulador federal de telecomunicações do Brasil (Agência Nacional de Telecomunicações), mapeando, identificando e analisando o funcionamento dos principais itens da governança corporativa como o conselho de administração, separação de propriedade e controle e a direção executiva, os fatores negativos e positivos visando o aperfeiçoamento da gestão da Agência junto aos principais *stakeholders* (Gil, 2002, p.44).

Foi realizada pesquisa documental nos arquivos, resoluções, instruções normativas, portarias e regimento interno na Agência Nacional de Telecomunicações para identificar a competência, estrutura organizacional e os mecanismos de gestão interna e os principais *stakeholders* que envolvem a ANATEL para apresentar o modelo de governança corporativa da entidade.

Para Neves (1996, p.1) a pesquisa qualitativa tem características próprias, ''como um conjunto de diferentes técnicas interpretativas que visam a descrever e a decodificar os componentes de um sistema complexo de significados. Tendo por objetivo traduzir e expressar o sentido dos fenômenos do mundo social''. Pode-se concluir pela definição que na pesquisa qualitativa não há preocupação em produzir dados numéricos manipuláveis em fórmulas matemáticas e destinados à construção de gráficos e tabelas que retratam de forma reducionista os achados de pesquisa.

Sustentando a escolha da pesquisa qualitativa, McCracken (1988, p. 21), esclarece que a abordagem qualitativa garante a riqueza dos dados, a compreensão do fenômeno e especialmente do significado que está por trás dos argumentos dos indivíduos.

Gomes (2005, p. 7) explica que um estudo qualitativo:

*É capaz de revelar uma riqueza maior de dados, bem como facilita uma exploração maior de eventuais contradições e paradoxos. Alguns dados só são coletados através de métodos qualitativos, por exemplo, a tonalidade de voz dos respondentes, as alterações das feições, as expressões corporais, as diferenças entre o discurso e o comportamento, além de outras.*

Foram analisados os principais itens da governança corporativa na Agência Nacional de Telecomunicações, identificando o contexto organizacional e respondendo aos questionamentos das perguntas de pesquisa e observando os mecanismos de governança corporativa aplicado ao monitoramento de metas institucionais, atendimento dos anseios da sociedade, segurança jurídica e institucional para investidores, mitigação do risco moral, melhor e maior transparência para todos os *stakeholders*.

### 3.2 Pesquisa de fontes bibliográficas e documentais

As referências bibliográficas foram pesquisadas através do banco de teses da CAPES, Instituto de Economia da UFRJ, banco de teses da PUC-RJ e FGV, revistas acadêmicas como RAP, RAE, RAC, BNDES e IPEA no Brasil. A pesquisa buscou artigos científicos nacionais, através do site <http://www.spell.org.br>, pesquisa em sites de universidades americanas, inglesas e francesa.

A pesquisa bibliográfica teve como objetivo localizar fontes sobre os assuntos relacionados à governança corporativa, governança em setores públicos, teoria da agência, teoria do *stakeholder*, teoria da regulação, análise do impacto regulatório, governabilidade, agências reguladoras federais de telecomunicações no país e no mundo.

Com base no referencial teórico, obtido como resultado da pesquisa bibliográfica foi realizado pesquisa documental visando coleta de dados secundários em publicações institucionais, folders, páginas da *web* (*internet e intranet*), legislação federal, portarias, resoluções, relatórios, atas de conselho relacionada ao tema da pesquisa, planos e programas de governo para o setor de telecomunicações e demais setores que envolvam regulação de infraestrutura e governança corporativa no setor público.

Na pesquisa foram coletados dados referentes às Normas Internacionais para o Exercício Profissional da Auditoria Interna do *Institute of Internal Auditors* (IAA), o Estudo 13 de governança no setor público do *International Federation of Accountants* (IFAC), as práticas adotadas pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), as



recomendações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a terceira versão do Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) aplicável ao setor público.

### 3.3 Tratamentos dos dados

De acordo com os objetivos estabelecidos para a dissertação, foi investigada a governança corporativa na Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) através das fontes bibliográficas e documentais, definindo as unidades e categorias de análise. Posteriormente foram relacionadas às principais questões consideradas no referencial teórico, sintetizando os principais pontos da governança corporativa a serem investigados na agência reguladora de telecomunicações do Brasil.

Através do referencial teórico foram levantados problemas e alternativas sugeridas pelos autores da literatura pesquisada com a finalidade de selecionar os principais itens a serem investigados, mapeados e analisados na Agência Nacional de Telecomunicações que foram destacados a seguir:

- 1 – Separação da Propriedade e Controle;
- 2 – Conselho de Administração;
- 3 – Sociedade das partes interessadas.

Esses três itens foram selecionados pela relevância que os principais autores destacam através dos livros, artigos, dissertações e teses pesquisados e pela correlação com os principais problemas e soluções retirados da literatura.

Aspectos relevantes respondidos relacionados aos itens de Governança Corporativos selecionados com base no referencial teórico:

- 1 – Estrutura e características dos itens investigados;
- 2 – Mecanismos de transparência de informações utilizados pela ANATEL;
- 3 – Definição dos objetivos estratégicos da ANATEL;
- 4 – Monitoramento dos objetivos.

Para a construção da conclusão vai ser utilizado o método dedutivo. O raciocínio tem o objetivo de explicar o conteúdo das premissas. Por intermédio de uma cadeia de raciocínio, em ordem descendente do geral para o particular, chega-se a uma conclusão (Gil, 2002, p. 88).

### 3.4 Análise dos resultados

As informações foram analisados de forma qualitativa, procurando identificar, por meio do método da pesquisa bibliográfica e documental, baseado nos critérios de análise selecionados no tratamento de dados os fatores que justificam os pontos positivos e negativos na governança corporativa, para se alcançar o meio mais eficiente de atender os principais *stakeholders* e ter melhores serviços de telecomunicações para a sociedade. (GIL, 2002, p. 88).

A análise foi dividida em fatores internos e externos relacionado aos itens selecionados no tratamento de dados e tendo como base a investigação e mapeamento da governança corporativa na Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL).

Os fatores internos visam analisar as respostas das perguntas de pesquisa no ambiente interno da organização com base nos regulamentos internos, resoluções, portarias, atos administrativos, estrutura interna e todos os aspectos que envolvam a gestão interna da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL).

Os fatores externos visam analisar as respostas das perguntas de pesquisa no ambiente externo através do levantamento e mapeamento dos *stakeholders* externos e que tenham relação com os itens de governança corporativa selecionados no tratamento de dados.

## 4 GOVERNANÇA CORPORATIVA NA ANATEL

O código das melhores práticas de Governança Corporativa do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa IBGC (2009, p. 15) expressa que os princípios e práticas da boa governança corporativa aplicam-se a diversos tipos de organização, independente do porte, natureza jurídica ou tipo de controle.

Segundo a ANAO (2014, p. 7), a Governança no setor público engloba “liderança, direção, controle e prestação de contas, e auxilia uma entidade para atingir os seus resultados, de tal forma a aumentar a confiança na entidade, suas decisões e suas ações”. Boa governação do setor público é sobre fazer as coisas certas da melhor maneira possível e entregar este padrão de desempenho de forma sustentável.

Tendo em vista a melhora da gestão, o estímulo da participação da sociedade e o aperfeiçoamento da transparência, a governança corporativa é um importante

instrumento para que a ANATEL consiga superar esses desafios.

Vai ser analisando na sequência, pontos convergentes na legislação da criação da ANATEL e os itens relacionados na governança corporativa visando um melhor entendimento e relação com o setor público.

#### 4.1 Os principais *stakeholders* que envolvem a ANATEL

Um importante elemento da Governança Corporativa é sobre os *stakeholders*, que é definido por Donaldson e Preston (1995, p. 68) como grupos ou pessoas que têm interesses legítimos em aspectos substantivos ou processuais na atividade da empresa. São eles: investidores, empregados, gerentes, outros atores que têm contratos legais com a empresa e alguns que não têm, tais como a comunidade com interesses ambientais e empregados em potencial.

Compreender quem são os *stakeholders*, o que eles esperam da instituição, como se relacionam, seus impactos para alcançar os objetivos da Agência, é fundamental para o sucesso da Governança Corporativa.

Os principais *stakeholders* da ANATEL são:

- 1 – Sociedade;
- 2 – Empresas privadas e públicas da área de telecomunicações;
- 3 – Investidores internacionais e do Brasil;
- 4 – Servidores que trabalham na ANATEL;
- 5 – Ministério das Comunicações.

Esses *stakeholders* se relacionam em torno da regulação das telecomunicações no Brasil, cada um dentro de um contexto na expectativa que a ANATEL ofereça qualidade e transparência compatível com as exigências desses cinco principais grupos.

A sociedade exige serviços, produtos e acessos aos meios de telecomunicações com toda qualidade disponível pelas operadoras, além de proteção aos consumidores, preços acessíveis, segurança dos usuários e proteção do meio ambiente.

As empresas precisam de uma regulamentação clara, moderna e objetiva que possam equilibrar os interesses das empresas, mercado e dos consumidores, fazendo com que as empresas possam se desenvolver, prestar serviços com qualidade e gerar mais empregos para o país.

Investidores necessitam de segurança institucional e estabilidade de seus

órgãos reguladores para seus investimentos e a ANATEL tem grande importância na atração e retenção desses recursos, pois através de uma regulação eficiente e equilibrada e assegurando o cumprimento das regras, acaba gerando confiança dos investidores, evitando que esses recursos saiam do Brasil em momentos de desconfiança macroeconômica.

Os servidores são fundamentais para que a Agência possa operacionalizar as atividades e criar um ambiente favorável para atingir as metas institucionais, além de aperfeiçoar os mecanismos de regulação, fiscalização das atividades regulatórias, realização de licitações em telecomunicações e todas as demais atividades inerentes aos servidores da Agência Nacional de Telecomunicações.

O Ministério das Comunicações é o responsável pelas políticas na área de telecomunicações, tendo relacionamento conjunto com a ANATEL, sem nenhum tipo de supervisão, pois a Agência tem autonomia administrativa por ser uma autarquia especial, cabendo ao órgão regulador executar as políticas da forma mais eficiente possível.

Podemos verificar que os principais *stakeholders* se relacionam em um determinado momento e exigem da ANATEL, atenção, monitoramento e compreensão no atendimento dos interesses desses grupos no intuito de convergir em um sistema regulatório mais moderno, eficiente e equilibrado.

## 4.2 Características da Governança Corporativa na ANATEL

A ANATEL em sua estrutura organizacional atual tem elementos que podem ser comparados com a adoção de práticas da Governança Corporativa começando pelo seu Conselho Diretor que é o principal órgão de gestão da Agência, tendo definido suas funções em legislação específica com o objetivo de dar diretrizes na condução do planejamento e processos regulatórios, condicionando a confirmação dos membros através da aprovação do Senado Federal.

### 4.2.1 Transparência e Equidade na ANATEL

A ANATEL como um órgão público federal, tem o dever de fornecer total transparência sobre seus atos, orçamentos, gastos com pessoal e até os salários de seus servidores como determina a lei do acesso à informação.

Existem dispositivos para demonstrar a transparência da Agência disponíveis

em seu site da internet, entre eles podemos destacar o canal de relacionamento com a sociedade, onde estão os serviços de reclamação, sugestão e denúncias que podem ser acompanhados diretamente pelos interessados.

A Agência tem disponível para acesso de qualquer cidadão, os últimos concursos públicos para preenchimento do quadro efetivo de funcionários do órgão regulador e um link direto para o portal da transparência para visualização da remuneração e cargos dos seus servidores.

Também é possível ter acesso as atas de reunião e decisões do Conselho Diretor da ANATEL e um canal no *youtube* da Agência que disponibiliza as reuniões em vídeo do Conselho Diretor, facilitando o acesso à informação da sociedade, empresas e investidores.

De acordo com o relatório anual da Agência (ANATEL, 2015, p. 35), a Agência disponibiliza para a sociedade quatro principais canais de relacionamento com o cidadão. São eles:

- **Central de Atendimento Telefônico - Call Center** - Prestado por intermédio de Central de Atendimento Telefônico – Call Center constitui-se de estrutura terceirizada que envolve aproximadamente 571 pessoas distribuídas em 326 posições de atendimento.

- **Serviço de Auto Atendimento – WEB** - Esse serviço de autoatendimento via internet permite à Agência o registro e acompanhamento das solicitações sobre serviços de telecomunicações registradas no sistema de Suporte do Atendimento aos Usuários. O acesso ao sistema é feito mediante cadastro do usuário e é acessado por intermédio do Portal do consumidor ou Portal da Agência.

- **Sala do Cidadão** - As Salas do Cidadão tem o objetivo de oferecer atendimento presencial ao cidadão e recursos para o acesso, aos consumidores, à Central de Atendimento Telefônico, ao serviço de Auto Atendimento - WEB e ao protocolo da Agência. Cada Sala busca prestar informações e esclarecer dúvidas sobre os documentos e processos registrados na Anatel.

- **Correspondência** - A Agência recebe e trata solicitações dos consumidores encaminhadas por meio de cartas. Ao receber a correspondência, a Agência registra a solicitação em sistema específico e comunica ao consumidor as formas de acompanhamento, além dos prazos para tratamento. Com vistas ao tratamento das demandas dos consumidores a Anatel dispõe de sistema específico denominado Sistema de Suporte do Atendimento do Usuário – FOCUS. Cabe ao FOCUS o acolhimento das solicitações recebidas por todos os canais de relacionamento,

sendo desta forma o canal de interação da Agência com suas áreas internas e com as prestadoras de serviços de telecomunicações.

Com relação a equidade, a ANATEL é obrigada a disponibilizar para Consulta Pública seus atos normativos com o objetivo de estimular a participação da sociedade na elaboração e desenvolvimento das regulamentações que afetem diretamente o bem estar social das telecomunicações no país.

Além da participação, as críticas e sugestões feitas através da participação da sociedade devem estar disponíveis em sua biblioteca, conforme rege o artigo 42 da lei 9.472 de 1997 a seguir:

***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.***

Com esses instrumentos a Agência procura atender as definições elencadas na teoria da Governança Corporativa conforme destaca o código das Melhores Práticas de Gestão Corporativa, IBGC (2009 p. 19-20) sobre transparência, onde mais do que a obrigação de informar, busca disponibilizar espontaneamente para as demais partes interessadas (*stakeholders*) as informações que sejam de seu interesse e não apenas impostas por regulamentos e leis, resultando num clima de confiança e credibilidade, tanto internamente quanto externamente.

Sobre equidade, a Agência relaciona-se dentro dos princípios da legalidade e publicidade com os principais interessados na regulação de telecomunicações no Brasil, estabelecendo mecanismos de participação para atender à população, empresas, investidores e demais *stakeholders*.

#### 4.2.2 Responsabilização (Prestação de Contas) na ANATEL

A Responsabilização ou Prestação de Contas é um elemento muito importante para qualquer organização na atualidade para demonstrar para todos os *stakeholders* a prestação de contas conforme define a teoria a seguir:

Responsabilização é à obrigação de prestar contas, é a responsabilização por todos os atos praticados e resultados durante os mandatos conforme o IBGC (2009 p. 19-20).

Responsabilidade de prestar contas é o processo pelo qual as entidades do setor público e seus indivíduos são responsáveis pelas decisões e ações, estabelecido por seus papéis que devem ser bem definidos, tendo responsabilidade

e obrigação de responder por todos os problemas que surgirem de acordo com o relatório 13 da IFAC (2001, p. 10).

Peters (2013, p. 32) relaciona a Responsabilização e a Governabilidade de entidades públicas, onde considera que é muito importante para governos democráticos, onde os líderes centrais são avaliados por meio do sucesso ou fracasso de suas decisões e realizações dos objetivos políticos propostos, sendo um mecanismo vital para a Governança em um órgão público da importância da ANATEL pela sociedade.

De acordo com essas definições, a ANATEL utiliza um relatório anual de gestão, que é apresentado aos órgãos de controle interno e externo como prestação de contas anual, pela qual está obrigada nos termos do art. 70 da Constituição Federal, sendo elaborado de acordo com as disposições da IN TCU nº 63/2010 e suas alterações, da DN TCU nº 134/2013, da DN TCU nº 140/2014, da Portaria TCU nº 90/2014 e das orientações do órgão de controle interno.

No último relatório (2014), a Agência apresentou os seguintes itens em destaque:

- 1 – Identificação e atributos
- 2 – Informações sobre Governança
- 3 – Relacionamento com a sociedade
- 4 – Ambiente de atuação
- 5 – Planejamento das unidades e resultados alcançados
- 6 – Tópicos especiais em execução orçamentária e financeira
- 7 – Gestão de pessoas
- 8 – Gestão do patrimônio mobiliário e imobiliário
- 9 – Gestão da tecnologia da informação
- 10 – Atendimento das demandas dos órgãos de controle
- 11 – Gestão dos recursos renováveis e sustentabilidade ambiental
- 12 – Informações contábeis
- 13 – *Outras informações sobre gestão*

De acordo com o Relatório Anual da ANATEL de 2014, (ANATEL, 2015, p. 1), o Processo de Contas Anual é constituído pelo Rol de Responsáveis, Relatório de Gestão, Parecer da Auditoria Interna, Relatório da Corregedoria, Despacho e Acórdão do Conselho Diretor da Anatel aprovando as contas da Agência, demonstrando assim a responsabilização dos membros do Conselho Diretor da Agência na gestão e eficiência dos seus recursos administrativos, logísticos e

financeiros no alcance dos objetivos institucionais do órgão regulador.

A seguir, no quadro 2, os macroprocessos finalísticos e seus responsáveis de acordo com o Relatório Anual da ANATEL de 2014, (ANATEL, 2015, p. 17):

**Quadro 2 - Macroprocessos finalísticos**

Macroprocessos	Descrição	Produtos e Serviços	Principais Clientes	Subunidades Responsáveis
Organização Da Exploração dos Serviços de Telecomunicações	Inclui, 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.	Regulamentos; Estações Licenciadas; Ações de Fiscalização; Obrigações Controladas; Atos de aprovação de alteração societária e Reajuste Tarifário	Sociedade, Operadoras de Serviços de Telecomunicações, Governo	Superintendências: I - de Planejamento e Regulamentação; II - de Outorga e Recursos à Prestação; III - de Fiscalização; IV - de Controle de Obrigações; V - de Competição
Relações com Sociedade e Governo	Trata do relacionamento com a Sociedade, Governo e com os usuários e demais interessados nos serviços de Telecomunicações, bem como realização de mediação e arbitragem.	Atendimento ao Usuário	Sociedade, Operadoras de Serviços de Telecomunicações, Órgãos de Defesa dos Direitos dos Usuários e áreas finalísticas da Anatel	Superintendência de Relações com os Consumidores

Fonte: ANATEL (2015, p. 17)

#### 4.2.3 Responsabilidade Corporativa na ANATEL

Responsabilidade Corporativa envolve todos os agentes de governança que devem zelar pela sustentabilidade da organização, levando em consideração aspectos de ordem social e ambiental de acordo com o código das Melhores Práticas de Gestão Corporativa que destaca os principais itens a seguir, segundo o IBGC (2009 p. 19-20).

A ANATEL tem o objetivo de devolver para a sociedade, uma regulação de telecomunicações que faça com que as pessoas possam usufruir de serviços e produtos com alta qualidade, preços adequados e respeito ao meio ambiente.

Segundo o Relatório Anual (ANATEL, 2015, p. 58), as responsabilidades da



Agência estão em consonância na geração de valor para a sociedade e destacamos a seguir:

1 - Responsável pelos trabalhos de atualização normativa do setor e de edição de instrumentos editais de outorga, correspondentes à função regulatória de regulamentação.

2 - *Realizar avaliação da disponibilidade dos serviços de telecomunicações e a proposição de medidas para ampliação do acesso a esses serviços a qualquer pessoa ou instituição, independentemente de sua localização ou condição socioeconômica.*

3 - Realizar fiscalização do cumprimento das obrigações assumidas pelas prestadoras, pelos usuários ou pelo mercado de telecomunicações em geral.

4 - Responsável pelo monitoramento do equilíbrio econômico do setor, de forma a assegurar a competitividade, sua expansão e a continuidade dos serviços, avaliando o desenvolvimento econômico das telecomunicações no país.

5 - Atua na mediação e resolução de conflitos entre consumidores e prestadoras de serviço.

Destaca-se na análise do relatório, o incentivo à qualificação para seus funcionários, onde 1.291 servidores participaram de eventos de aprendizagem, totalizando 108.841 horas de capacitação, sendo concedida licença capacitação para 310 funcionários.

Talvez o mais importante instrumento relacionado à Responsabilidade Corporativa na ANATEL é a Consulta Pública, possibilitando a todos os interessados participarem com equidade de todos os processos e modernizações das normas regulatórias de telecomunicações no Brasil.

Analisando as práticas de governança adotada pela ANATEL, o Tribunal de Contas da União (TCU) faz importante exigência, onde a ANATEL, deve encaminhar um relatório de gestão anual para este órgão no final do exercício por conta da decisão normativa nº 119 de 2012 do TCU. Tendo como objetivo relatar as práticas reais de gestão ocorridas no período considerado e permite uma visão completa aos órgãos de controle conforme a art. 1º, inciso II, da IN TCU nº 63/2010, (CASANOVA JUNIOR, 2014, p. 32).

Dentre as exigências do TCU, consta o de "estrutura de governança e de autocontrole de gestão" que segundo o Tribunal tem como objetivo analisar a estrutura de governança, demonstrando as instâncias e o funcionamento do sistema de controle interno, considerando: ambiente de controle; avaliação de risco;

atividades de controle; informação, comunicação e monitoramento.

*Segundo Casanova (2014, p. 33), o enfoque desta governança é a:*

*Estrutura organizacional dos controles internos, os riscos e os mecanismos seguidos para garantir o alcance dos objetivos planejados pelo órgão. Trata-se de informações públicas transparentes, que são disponibilizadas no sítio eletrônico do órgão. O preenchimento e o envio do relatório de gestão pelos responsáveis pelas agências são obrigatórios ficando sujeitos à aplicação de multa e outras penalidades.*

#### 4.3 Estrutura e funcionamento do Conselho de Administração na ANATEL

A governança corporativa tem um órgão fundamental que é o Conselho de Administração, que é o responsável principal do sistema de governança corporativa fazendo a ligação entre o principal e a gestão, objetivando orientar e supervisionar a relação da gestão com as partes interessadas conforme o Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa (IBGC, 2009, p. 33).

O Conselho Consultivo de acordo com a teoria da Governança Corporativa poderia ser equiparado ao órgão de Conselho de Administração, pois tem a função de orientar, opinar, aconselhar, apreciar e requerer informações, atuando e tendo relacionamento com o Conselho Diretor da Agência, tendo grande relevância para a condução e monitoramento dos objetivos conforme exposto no artigo 32 da lei 9.472/1997 a seguir:

Sua responsabilidade é:

- I - opinar, antes de seu encaminhamento ao Ministério das Comunicações, sobre o plano geral de outorgas, o plano geral de metas para universalização de serviços prestados no regime público e demais políticas governamentais de telecomunicações;***
- II - aconselhar quanto à instituição ou eliminação da prestação de serviço no regime público;***
- III - apreciar os relatórios anuais do Conselho Diretor;***
- IV - requerer informação e fazer proposição a respeito das ações referidas no art. 22.***

Pode-se observar que a importância do Conselho Consultivo na supervisão e orientação dos objetivos da Agência é vital para a condução e sucesso das metas institucionais.

Analisando 10 atas do Conselho Consultivo entre os anos de 2014 e 2015, especificamente as reuniões originadas na 184ª reunião, ocorrida no dia 21/03/2014 até 193ª reunião, ocorrida no dia 26/06/2015 e que estão disponibilizadas no site da internet da ANATEL, identificamos as principais orientações e decisões elencadas a seguir:

- 1 – Submissão do Relatório Anual da Agência antes de sua publicação;
- 2 – Propostas de alteração de legislação, tanto de leis ordinárias e decretos relacionados ao setor de telecomunicações;
- 3 – Discussão sobre assuntos de grande interesse da sociedade sobre o setor de telecomunicações, como massificação do programa de televisão digital no país, plano de assinatura básica, prorrogação de contrato de serviço telefônico fixo comutado etc..;
- 4 – Utilização dos recursos do FUST;
- 5 – Reversão de bens materiais;
- 6 – Planejamento estratégico da ANATEL;
- 7 – Eleição do Presidente e Vice-Presidente do Conselho Consultivo;
- 8 – Avaliação da qualidade da banda larga fixa e móvel;
- 9 – Normas de utilização dos canais básicos de televisão por assinatura;
- 10 – Resolução Conjunta com outras Agências Reguladoras.

Um fato que chama atenção é que os membros do Conselho Consultivo não recebem nenhum tipo de remuneração, tendo tratamento diferenciado em comparação aos membros do Conselho Diretor com relação a estabilidade, duração de mandatos e forma de seleção.

Outro fato importante constatado nas atas de reuniões do Conselho Consultivo é relacionado a três vagas para membros do Conselho abertas e não preenchidas conforme destacado pelo Presidente do Conselho Consultivo e informado na primeira página da ata da 187ª reunião extraordinária do dia 25/07/2015.

O processo de seleção dos membros da sociedade e representantes dos usuários funciona através de uma lista tríplice indica pelo Ministério das Comunicações que é encaminhada para a Casa Civil e a mesma pode aprovar um dos membros ou reprová-lo, solicitando nova indicação conforme identificamos na ata da 188ª reunião extraordinária ocorrida no dia 15/08/2014, passando a nomeação para a Presidente do Executivo.

Seria importante para valorização do Conselho Consultivo que seus membros tivessem tratamento compatível com suas atribuições a exemplo de instituições privadas e públicas na adoção das melhores práticas da Governança Corporativa e que os representantes da sociedade não tenham qualquer vínculo com as operadoras de telecomunicações, rádio difusão ou entidades representativas dessas prestadoras, fato que foi exigido pela 1ª Vara Federal da Paraíba conforme exposto

na ata da 189ª reunião extraordinária, ocorrida no dia 24/10/2014.

#### 4.4 Estrutura da separação do principal e do controle na Agência Nacional de Telecomunicações

##### 4.4.1 Análise do conflito de agência no setor público

A relação de agência é definida como um contrato no qual uma ou mais pessoas (o principal), *emprega outra pessoa, o agente, para executar em seu nome um serviço* que implique a delegação de algum poder de decisão ao agente, sendo os custos de agência a soma: a) das despesas de monitoramento por parte do principal; b) das despesas com a concessão de garantias contratuais; c) e do custo residual (JENSEN & MECKLING, 2008, p. 89).

A seguir são destacados os principais pontos de conflito de agência no setor público, em especial nos órgãos federais de regulação:

Interesses dos contribuintes (outorgantes)

Serviços públicos de excelência:

- Qualidade
- Serviços não avaliados.

Interesses dos gestores (outorgados)

Garantia aos servidores públicos:

- Produtividade
- Ausência de avaliações de desempenho de servidores
- Permanência no emprego: inamovibilidade

De acordo com a ANAO (2014, p. 10). Existem elementos fundamentais que sustentam a realização da governança no setor público que incluem:

1 - Desenvolver uma liderança forte em todos os níveis da entidade, com foco em comportamento ético e contínua melhoria.

2 - Manutenção de sistemas e processos que são adequados à finalidade de governança.

3 - Otimizar o desempenho através de planejamento, envolvimento com risco, inovação e monitoramento de desempenho, avaliação e revisão.

4 - Transparência e integridade, participar de forma construtiva com as partes interessadas e promover a prestação de contas através de relatórios claros sobre o desempenho e as operações.

5 - Participação em parcerias de colaboração para entregar de forma mais

eficaz os programas e serviços, incluindo parcerias fora do governo.

#### 4.5 Tipos de Monitoramento efetuados na ANATEL

##### 4.5.1 Análise de Impacto Regulatório como instrumento de monitoramento na ANATEL

O monitoramento da gestão na ANATEL está alinhado ao movimento pela melhoria da regulação no Brasil, coordenado pela Casa Civil da Presidência da República, por meio do Programa para o Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação. Esse movimento segue as recomendações da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), segundo existe relação direta entre o desempenho econômico e social de um país em longo prazo e a qualidade da regulação.

A OCDE recomenda a implantação da Análise de Impacto Regulatório como ferramenta eficaz da qualidade regulatória e é utilizada para ajudar governos na avaliação dos impactos das regulamentações setoriais e para examinar, medindo os prováveis benefícios, custos e efeitos de regulação nova ou já existente. (OCDE, 2008b, p. 7).

O marco regulatório claro e bem concebido, aliado ao monitoramento da governança nas Agências Reguladoras Federais é fundamental para estimular a confiança de investidores e consumidores, bem como para o bom andamento do setor, permitindo a criação de um ambiente que concilie a saúde econômico-financeira das empresas com as exigências e as expectativas da sociedade, (ALVES, 2011, p. 803).

A ANATEL tem a Análise do Impacto regulatório como mecanismo de monitoramento, instituído através do seu novo regimento interno (Resolução nº 612, de 29/4/13), por meio do art. 62, da obrigação dos atos de caráter normativo da Agência ser precedidos de Análise de Impacto Regulatório – AIR conforme definido abaixo, (ANATEL, 2015, p. 3):

*Art. 62. Os atos de caráter normativo da Agência serão expedidos por meio de Resoluções, de competência exclusiva do Conselho Diretor, observado o disposto nos arts. 59 e 60, relativos aos procedimentos de Consultas Pública e Interna, respectivamente.*

*Parágrafo único. Os atos de caráter normativo a que se refere o caput, salvo em situações expressamente justificadas, deverão ser precedidos de Análise de Impacto*

*Regulatório.*

De modo a resolver os problemas mais comuns da regulação no Brasil, dentre os quais podemos citar o excesso de regras, a falta de clareza, a complexidade da linguagem e falta de atualização das normas, a busca por ferramentas mais eficazes para a melhoria da qualidade regulatória trouxe para o país a aplicação da metodologia conhecida como Análise de Impacto Regulatório (AIR), (ALVES, 2011, p. 803).

Em relação às boas práticas da AIR, de acordo com as referências, podemos citar os seguintes itens que devem ser observados na implantação da ferramenta, (ANATEL, 2015, p. 3):

*Preparar a AIR antes de tomar a decisão; redigir a AIR de forma clara, didática, técnica e exhaustiva; utilizar a AIR como um instrumento de subsídio à decisão, não a substituindo; fazer uso do maior número possível de dados; integrar mecanismos de participação social e comunicar os resultados da AIR.*

A AIR na ANATEL funciona como um instrumento de análise técnica, onde as conclusões são fundamentadas no debate e análises promovidos por grupo de trabalho, não refletindo a posição oficial da Agência, que se firma pela deliberação do Conselho Diretor, (ANATEL, 2015, p. 3).

#### 4.6 Relação da Presidência da ANATEL com a Governança Corporativa

A Presidência de uma organização é provavelmente o órgão mais importante no desenvolvimento e execução da Governança Corporativa em uma instituição. Em uma organização pública como a ANATEL, esse princípio é mais perceptível, pois através da Presidência se decide as principais ações da Agência junto à sociedade, o relacionamento com os stakeholders, a divulgação dos resultados e as estratégias para atingir os objetivos institucionais.

Na teoria da agência, o Presidente tem papel fundamental para atingir os objetivos institucionais, pois é através dele que são delegados os poderes e responsabilidades pelo principal, no caso o Estado Brasileiro, que deseja que o Presidente invista todo seu empenho e esforço para que o País tenha a melhor regulação de telecomunicações possível, desempenhando suas funções com o máximo de excelência.

Na própria teoria da agência, o risco moral ou moral hazard é o grande desafio a ser vencido por parte do Estado Brasileiro, pois nada garante que o

Presidente investido na função possa atender toda expectativa projetada em sua gestão, podendo ocorrer conflitos de interesse entre o principal e o agente.

É necessário, portanto, identificar os principais problemas que possam afetar diretamente o desempenho de suas atividades e com isso, tentar encontrar mecanismos para neutralizar ou reduzir o máximo a possibilidade do risco moral na condução da Agência por parte do Presidente, maximizando o retorno para o principal e todos os stakeholders.

Analisando as atribuições da Presidência da ANATEL, podemos identificar que as atividades não se concentram exclusivamente nas atividades finalísticas, demonstradas nos incisos V, IX, XIII, XIV e XV do artigo 136 do Regimento Interno, podendo ser delegadas, reduzindo assim a possibilidade de esforço insuficiente apontadas por Tirole (2005).

Diferentemente do que ocorre na ANATEL, seus pares internacionais direcionam as atividades do Presidente exclusivamente nas atividades finalísticas, como no exemplo da FCC, onde as responsabilidades administrativas e gerenciais são delegadas para o Diretor Executivo, concentrando a supervisão da regulação das comunicações entre os conselheiros e o Presidente.

Inclusive um fato que podemos destacar em outra Agência Reguladora Internacional, é que a Governança Corporativa é responsabilidade do Presidente da Agência, que define os instrumentos que vão nortear a transparência, prestação de contas e monitoramento dos objetivos do órgão regulador das comunicações da Austrália (ACMA), (PAPARIELLO, 2008, p. 16).

Como o esforço não é totalmente direcionado nas atividades finalísticas, o Presidente da ANATEL divide sua atenção com as atividades administrativas, podendo afetar o desempenho e qualidade na realização do seu trabalho, diferentemente do que ocorre em Agências Reguladoras de Telecomunicações Internacionais, onde o Presidente concentra seu esforço apenas e exclusivamente nas atividades de regulação.

#### 4.6.1 Quais as ações que o Presidente pode ter e que vão de desencontro com os interesses da sociedade?

O Presidente da ANATEL sem a qualificação adequada e necessária pode tomar decisões equivocadas na gestão da regulação de telecomunicações do país e isso pode ter um grave impacto na execução, regulamentação e fiscalização do setor, além da gestão interna onde tem responsabilidades elencadas no regimento

interno nos artigos 136 e 137.

Podemos destacar duas situações que o Presidente pode fazer errado referente à suas responsabilidades no artigo 137 do regimento interno da Agência:

III - presidir as Sessões e as Reuniões, decidindo as questões de ordem e as reclamações, bem como apurar os votos e proclamar os resultados das matérias deliberadas pelo Conselho Diretor;

XVII - decidir, durante recesso do Conselho Diretor e “ad referendum” deste, sobre questão urgente e que possa implicar a paralisação ou degradação de serviço de telecomunicações de interesse coletivo.

Nesses dois incisos, III e XVII, as palavras decidindo e decidir, demonstram responsabilidades inerentes ao cargo de Presidente e a discricionariedade dos atos, tendo um lado positivo e negativo na escolha da tomada de decisão.

Tomando a decisão errada, o Presidente pode afetar o desenvolvimento do setor de telecomunicações, com instabilidade jurídica, atraso tecnológico, desconfiança de investidores internacionais, queda nos níveis de emprego direto e indireto, qualidade deficiente na prestação dos serviços e com isso consumidores e sociedade insatisfeitos.

O Presidente também pode aprovar investimentos extravagantes, onde esses investimentos podem retirar recursos necessários para melhorar a gestão da Agência, otimizar a fiscalização das operadoras de telecomunicações ou mesmo modernizar os equipamentos de tecnologia da ANATEL.

Como o Presidente pode tomar decisões erradas?

O Presidente da Agência consegue fazer as atividades erradas, por conta de falha no monitoramento e orientação dos objetivos institucionais por meio do Conselho Consultivo que seria o órgão equiparado ao Conselho de Administrativo de acordo com a teoria da Governança Corporativa.

Através de investimentos extravagantes, o Presidente pode contratar consultorias desnecessárias, contratar serviços dispensáveis, aprovar licitações e despesas ordinárias sem fundamentação legal e causar um grande estrago orçamentário e financeiro para a Agência.

Ultimamente outro ponto que pode interferir na realização das atividades do Presidente da ANATEL é relacionado aos impactos que o contingenciamento orçamentário trás para a Agência. Atrapalhando o planejamento e tendo que reorientar os objetivos traçados com menos recursos financeiros, prejudicando a tomada de decisão e afetando a qualidade de sua gestão, remetendo ao problema



de esforço insuficiente.

Por que o Presidente executa suas atividades de forma eficiente?

O Presidente não se comporta mal porque suas responsabilidades tem grande visibilidade e monitoramento por parte das associações setoriais, imprensa, população, legislativo, judiciário e órgãos de controle externo como o Tribunal de Contas da União (TCU) conforme dispõe o artigo 70 da Constituição Federal de 1988, além das punições administrativas, civis e penais que atingem os servidores públicos na execução de suas atividades, elencados na lei 8.112 de 1990.

Cabe destacar que a fiscalização do Tribunal de Contas da União é direcionada para as atividades de gestão administrativa, envolvendo atos de licitações e contratações, remuneração, diárias e pessoal, não investigando os atos e decisões envolvendo a regulação de telecomunicações.

O Presidente e os membros do Conselho Diretor gozam de estabilidade de seus mandatos, assegurando que não serão exonerados por decisão política, sendo uma forma de assegurar a independência das decisões do Presidente da ANATEL, garantindo a segurança jurídica dos agentes regulados e a preservação dos atos regulatórios.

O mandato fixo proporciona para o Presidente da Agência total autonomia para o exercício de sua função, sem que as mudanças de governos possam interferir na condução das atividades, preservando a independência do órgão, dando a segurança necessária para tomada de decisão técnica.

O Presidente quando termina seu mandato, passa por um período de quarentena, impedido de prestar serviço, direta ou indiretamente, pelo prazo de um ano, a qualquer tipo de empresa de telecomunicações. O ex-Presidente tem assegurado o direito à remuneração a que recebia no exercício de suas funções enquanto estiver no período de quarentena.

#### 4.6.2 Quais os incentivos explícito e implícito para o Presidente?

Os principais incentivos explícitos do Presidente da ANATEL são:

- 1 - Estabilidade no cargo e mandato de 3 anos como Presidente e de 5 anos como Conselheiro Diretor, podendo ser reconduzido;
- 2 – Poder de nomear servidores para cargos em comissão para compor sua equipe de trabalho;
- 3 – Irredutibilidade dos vencimentos.
- 4 – Reconhecimento da população pela qualidade do seu trabalho;

5 – Visibilidade da mídia e do mercado por atuar como Presidente de um órgão de grande importância para o Estado;

6 – Ampliar sua rede de relacionamento em nível nacional e internacional;

7 – Experiência relevante por atuar como Presidente em um órgão estratégico.

Os principais incentivos implícitos do Presidente da ANATEL não estão relacionados de uma forma direta ao seu desempenho individual e sim à sua realização pessoal como ser humano, se sentindo feliz na realização de suas atividades e tendo a percepção e compreensão que quanto mais se esforçar no desempenho de suas atividades mais satisfação vai ter com seus impactos positivos para toda sociedade e em especial para o setor das telecomunicações no país, reduzindo assim a possibilidade de risco moral e assimetria informacional com os *stakeholders*.

#### 4.7 Principais diferenças da Governança Corporativa em comparação com Órgãos Reguladores internacionais?

Analisando as Agências Reguladoras internacionais pesquisadas para a dissertação, procuramos investigar diferenças na quantidade de postos ocupados na direção, se o conselho de administração é compartilhado ou se tem função segregada com a gestão, se o conselho diretor executa apenas atividades finalísticas ou se também executa atividades de gestão interna, se tem algum canal direto com a sociedade, quais mecanismos de transparência utilizam, a origem dos recursos orçamentários, processo de ocupação dos postos diretivos nessas organizações, principais competências dos Conselhos e se estes executam atividades finalísticas e de gestão.

Com relação aos cargos diretivos de gestão ordenamos do maior número de cargos para o menor:

1 – **AGCOM (Itália)** – 9 membros, sendo um Presidente e 8 Conselheiros Executivos ;

2 - **FCC (Estados Unidos)** - 5 Conselheiros Executivos, sendo um destes o Presidente;

3 - **ANATEL ( Brasil)** - 5 Conselheiros Executivos, sendo um destes o Presidente;

4 - **ACMA (Austrália)** - 3 Membros, sendo um destes o Presidente Executivo e do Conselho de Administração.

O Conselho de Administração apresenta dualidade na ACMA (Austrália), onde o Presidente ocupa a função de *Chairman* e Presidente Executivo ao mesmo tempo e segregado nas demais Agências Reguladoras Internacionais. Já na AGCOM (Itália) o conselho de administração tem funções de orientar o Ministro das Comunicações, zelar e garantir as normas legislativas, promover e incentivar a pesquisa tecnológica e a inovação nas comunicações da Itália e orientar o Presidente da Agência, a exemplo do que ocorre na Agência Reguladora do Brasil, onde a função do Conselho é basicamente de orientação, apreciação do relatório anual de gestão e opinar em matéria de interesse do Ministro das Comunicações.

Podemos observar que a Agência da Austrália apresenta o menor número de membros e conselheiros, deixando transparecer uma concentração grande de poder entre os três membros e em contra partida a Agência italiana apresenta o triplo de membros efetivos e uma descentralização maior do poder entre o Presidente e demais conselheiros, mostrando uma diferença acentuada entre o quantitativo dessas duas Agências na ocupação de postos estratégicos na regulação das telecomunicações, enquanto que as Agências do Brasil e dos Estados Unidos apresentam similaridades.

Das quatro Agências Internacionais pesquisadas, duas Agências Reguladoras apresentam órgãos como a Ouvidoria no caso da ANATEL, que é capaz de ser um canal direto com a sociedade e os demais *stakeholders*, além de ter um dispositivo importante que dá equidade na participação dos *stakeholders* na elaboração e reformulação dos regulamentos de telecomunicações do país que é a Consulta Pública. Na ACMA, o instrumento de relacionamento com *stakeholders* é realizado pelo fórum consultivo dos consumidores e envolve representantes da Agência Reguladora, formuladores de políticas públicas e consumidores que podem participar com o mesmo peso no desenvolvimento dos regulamentos para o setor de telecomunicações.

Com relação aos mecanismos de transparência, identificamos que a ANATEL (Brasil), AGCOM (Itália), FCC (Estados Unidos) e ACMA (Austrália) apresentam um relatório anual mostrando os principais aspectos de gestão, como o planejamento estratégico da Agência, orçamento, quantitativo de funcionários com classificação etária e de escolaridade e também os impactos da regulação das telecomunicações na sociedade.

Os relatórios da AGCOM, FCC e da ACMA estão na língua inglesa, enquanto o relatório da ANATEL só está disponível na versão em português. O acesso mais fácil de localizar o relatório anual são o da AGCOM e da FCC, tendo um link de acesso para relatórios logo na primeira página, enquanto nas Agências do Brasil e da Austrália, o acesso é um pouco mais complicado, no caso da ANATEL é necessário clicar em acesso à informação e depois em relatório institucional, tendo a partir do próximo acesso a disponibilização do último relatório anual da Agência. Para acessar o relatório da ACMA, o interessado deve entrar no acesso chamado *the authority* abaixo do *the acma* e na segunda página o usuário terá acesso ao último relatório anual, mostrando assim um pouco de dificuldade no acesso as informações do relatório anual de gestão da Agência Australiana.

A origem dos recursos orçamentários varia entre cada Agência e a seguir vamos relatar com base nos relatórios pesquisados como funciona o orçamento, sua composição e seus valores:

**ANATEL** – O orçamento da ANATEL é definido em legislação anual, tendo como origem seu financiamento através do FUST, FISTEL e CFRP que são fundos e contribuição com o intuito de prover a fiscalização e o desenvolvimento das telecomunicações no país.

O orçamento da ANATEL em 2014 definido pela LOA (Lei orçamentária anual) foi de 44 milhões de reais e devido a créditos suplementares o valor do orçamento passou a ser de 487,4 milhões de reais até o final do ano de 2014.

Com relação a arrecadação dos principais fundos e contribuição destacamos a seguir seus valores em 2014:

FUST – R\$ 1,8 bilhões

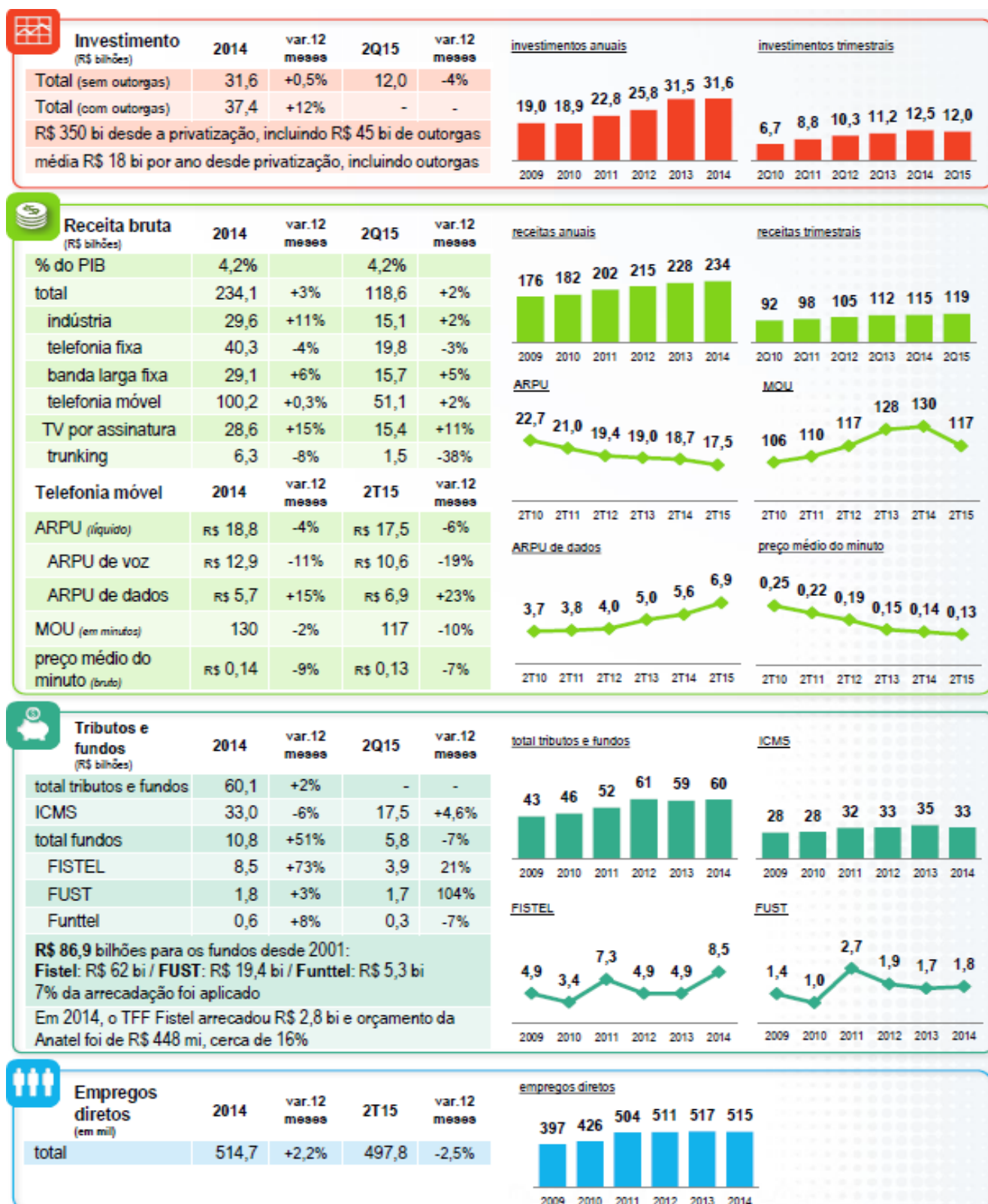
FISTEL – R\$ 8,8 bilhões

CFRP – R\$ 622 milhões

Total = 11 bilhões e 222 milhões

Na próxima página destacamos os principais dados relacionados a arrecadação, investimentos e geração de empregos da ANATEL, comprovando os impactos no setor de telecomunicações que a Agência tem para sociedade, tendo uma forte receita na arrecadação através de tributos e um grande volume de geração de empregos direto conforme observamos na figura 7.

Figura 7 – Dados relacionados de arrecadação, investimentos e empregos



Fonte: ANATEL (2015)

As despesas da ANATEL totalizaram em 2014 o valor de 420 milhões reais e desse valor, tivemos o percentual de 65,51% para despesas com pessoal e encargos sociais.

**FCC** – O orçamento da Agência americana para 2014 foi de 340 milhões de dólares e tem seus recursos financeiros originados através do Congresso dos Estados dos Unidos e de leilões para espectro e no final de cada exercício é encaminhada uma previsão orçamentária para aprovação do Congresso.

**AGCOM** – Na Agência italiana, o financiamento para o funcionamento da AGCOM, envolve recursos públicos e privados, os recursos públicos são definidos pela Lei Orçamentária anual e tarifas relacionadas a desempenhos específicos.

Os recursos privados são oriundos de uma porcentagem dos rendimentos das empresas de telecomunicações. Em 2007, 95% dos recursos das Agências foram provenientes das empresas privadas, o que demonstra o sucesso do modelo que praticamente não necessita de recursos públicos para seu funcionamento.

**ACMA** – O orçamento da Agência da Austrália é proveniente das taxas de licenciamento de radiodifusão, rádio e telecomunicações. As receitas extraordinárias são provenientes de leilões de espectro para o mercado. Em 2014, o orçamento da Agência foi de 56 milhões de dólares australianos para gestão, fiscalização e desenvolvimento da regulação das comunicações da Austrália.

O processo de seleção e ocupação dos cargos de direção e Presidência das Agências Reguladoras Internacionais pesquisadas é diferenciado e varia de acordo com cada país como veremos a seguir.

**ANATEL** – Na Agência brasileira, o processo de seleção para ocupação dos cargos de Conselheiro Diretor passa por indicação da Presidência da República e cada membro indicado passa por uma sabatina no Senado Federal, sendo aprovado é nomeado pelo Presidente do Poder Executivo, tendo um mandato de cinco anos e o Presidente é quem define o Presidente do Conselho Diretor e este terá um mandato de três anos.

As exigências para ser candidato a indicação para o cargo de Conselheiro Diretor é ser brasileiro com conduta ilibada, formação universitária e ter elevado conceito no campo de sua especialidade. A exigência relacionada ao elevado conceito no campo de especialidade acaba sendo subjetivo, pois não encontramos parâmetros objetivos para comprovação dessa exigência, como por exemplo, o tempo mínimo de experiência de 10 anos na área de telecomunicações ou na administração pública, além de titulação acadêmica ou mesmo produção científica na especialidade do seu conhecimento.

Não existe uma idade mínima para ocupação desses cargos, mas como se trata da administração pública, existe uma idade limite para ocupação dos cargos

que hoje é de 70 anos de idade e se estende para toda administração pública.

Já para ocupação dos cargos de Conselheiro Consultivo as indicações são realizadas através de várias entidades, como o Senado e Câmara Federal, entidades representativas dos usuários, da sociedade e o Presidente do Conselho Consultivo será eleito por indicação dos demais Conselheiros Consultivos, tendo um mandato de um ano.

**FCC** - O processo de seleção para ocupação dos cargos de Direção e Presidência na Agência americana é similar ao processo da Agência do Brasil, pois as indicações para ocupação dos postos de Direção são feitas pelo Presidente do Poder Executivo e confirmadas pelo Senado, mas a diferença é que o Presidente não pode ultrapassar o quantitativo de três membros por partido.

**AGCOM** – Na Agência italiana, o processo de seleção funciona através da indicação dos membros através do congresso, quatro pela Câmara dos Deputados e quatro pelo Senado Federal. Já o processo para escolha do Presidente é um pouco mais complexo do que ocorre nas demais Agências, onde o Presidente da AGCOM é indicado pelo Presidente do Executivo, passando por um Conselho de Ministro em comum acordo com o Ministro das Comunicações e depois é feito um parecer da comissão parlamentar sobre a aprovação ou não aprovação do Presidente da Agência.

**ACMA** – Analisando os relatórios anuais, o site oficial da entidade e o manual das normas governamentais da Austrália, não ficou claro a forma como é realizada as seleções para ocupação dos cargos de Presidente e Direção da ACMA em comparação com o que identificamos nas demais agências reguladoras pesquisadas, o que foi descoberto é que a indicação ocorrida na reformulação da Agência, em setembro de 2007, foi feita através de um acordo recíproco aprovado pelo governo, visando estreitar relações entre o órgão regulador dos consumidores australiano (ACCC) e a própria ACMA, através de nomeações cruzadas entre esses órgãos para o cargo de membro associado.

Com relação as atividades do conselho diretor das Agências Reguladoras internacionais, podemos separar em dois modelos de gestão, um modelo em que o conselho atua diretamente nas questões regulatórias, ou seja, com foco totalmente direcionado para as atividades finalísticas e um segundo modelo onde a gestão atua de forma compartilhada entre as atividades finalísticas e meio, onde pode ser configurado segundo a teoria como esforço insuficiente, podendo gerar perda de eficiência nas decisões dos membros do corpo diretivo e da própria Presidência da

Agência.

Agência Reguladora enquadrada no modelo finalístico – FCC

Destacamos segundo a pesquisa que a delegação das atividades administrativas e gerenciais é direcionada para um Diretor Executivo na FCC, que atua diretamente nas atividades de gestão interna da organização, direcionando o Presidente e demais membros do conselho nas atividades finalísticas do órgão regulador dos Estados Unidos.

Agências Reguladoras enquadradas no modelo compartilhado – ANATEL, AGCOM e ACMA, destacando que no caso da ACMA o Presidente é inclusive responsável pela gestão e direcionamento da Governança Corporativa da Agência.

Na ANATEL o Presidente é responsável pelas principais decisões administrativas da Agência conforme pesquisado nas portarias da Agência, assinando decisões sobre pessoal, deferindo ou indeferindo pedidos sobre afastamentos e remoções, por exemplo, além de nomeações e exonerações de servidores.

Na AGCOM, os Conselhos são responsáveis pelos assuntos organizacionais, tendo uma secretaria geral responsável pelos atos administrativos e logísticos da Agência que é responsável inclusive por encaminhar o relatório anual para o Parlamento da Itália.

#### 4.8 Pontos que precisam ser aperfeiçoados da Governança Corporativa na ANATEL

De acordo com as análises feitas, algumas sugestões podem ser implementadas visando o aperfeiçoamento da Governança Corporativa na Agência, utilizando como referências os modelos adotados nas Agências Reguladoras internacionais e aspectos subjetivos encontrados na própria legislação, principalmente relacionados as nomeações dos membros dos Conselhos Diretor e Consultivo, onde não é encontrado de forma clara e específica os critérios para indicação e nomeação desses membros, deixando os critérios de forma muito subjetiva e discricionária na condução e fechamento nos processos para ocupação dos cargos diretivo e consultivo da ANATEL.

Observemos o que está disposto na legislação da criação da ANATEL, precisamente no artigo 23 da lei 9.472 de 1997 a seguir:



Art. 23. Os conselheiros serão brasileiros, de reputação ilibada, formação universitária e elevado conceito no campo de sua especialidade, devendo ser escolhidos pelo Presidente da República e por ele nomeados, após aprovação pelo Senado Federal.

Podemos questionar alguns elementos desse artigo, como:

1 – Quais critérios objetivos definem o que é reputação ilibada?

2 – O que seria elevado conceito no campo de sua especialidade?

Através dessas duas perguntas relacionadas ao artigo 23 da lei 9.472 de 1997, fica mais claro o grau de subjetividade para compor indicação para esses cargos, afinal o que pode ser definido de forma objetiva como elevado conceito em uma especialidade? Não seria mais interessante especificar claramente os critérios objetivos que definem o elevado conceito para ocupação de um cargo de tamanha importância para o Estado do Brasil? O mesmo se aplica a reputação ilibada, onde não existe uma definição específica ou as regras que compõem as exigências para atender esse dispositivo do jeito que está definido na atual legislação.

Para integrar o Conselho Consultivo, a legislação não faz nenhuma menção sobre exigências mínimas relacionadas à competências individuais para indicação e ocupação desses cargos conforme transcrito a seguir:

Art. 34. O Conselho será integrado por representantes indicados pelo Senado Federal, pela Câmara dos Deputados, pelo Poder Executivo, pelas entidades de classe das prestadoras de serviços de telecomunicações, por entidades representativas dos usuários e por entidades representativas da sociedade, nos termos do regulamento.

Conforme observado no artigo 34 da legislação, o Conselho Consultivo da ANATEL está um estágio abaixo no que se referem as exigências mínimas para indicação e nomeação dos membros, contribuindo assim para maior subjetividade e discricionariedade por parte das entidades que selecionam as indicações para compor o Conselho Consultivo na Agência Reguladora.

Tendo em vista esses fatos levantados através das análises e um elemento que reforça o problema de subjetividade em indicações nos Conselhos da ANATEL e acaba prejudicando a Governança Corporativa e a própria condução da Agência é encontrada na ata da 189ª reunião extraordinária, ocorrida no dia 24/10/2014 do Conselho Consultivo, onde foi questionado e interrompido processo de indicação e nomeação para ocupação de uma das vagas para o Conselho Consultivo, pois foi exigido pela 1ª Vara Federal da Paraíba que os representantes da sociedade não tenham qualquer vínculo com as operadoras de telecomunicações, rádio difusão ou entidades representativas das operadoras.

Outro problema que deriva da subjetividade para indicações e nomeações na Agência é que o preenchimento dessas vagas pode ficar meses ou até anos em aberto, comprometendo a qualidade das decisões e a própria gestão do órgão regulador, prejudicando toda a sociedade, gerando desconfiança de investidores e podendo ocasionar grandes problemas em todo setor de telecomunicações no Brasil.

Observamos esse fato constatado na ata da 187ª reunião extraordinária do dia 25/07/2015 do Conselho Consultivo, indicando três vagas para membros do Conselho abertas e não preenchidas conforme destacado pelo Presidente do Conselho Consultivo.

Tendo em vista esses problemas que afetam a governabilidade e Governança Corporativa da ANATEL e adotando os ensinamentos do Professor Sérgio Guerra como referência para aperfeiçoar o atual modelo, sugerindo que a estrutura de um órgão regulador de telecomunicações deve ser direcionada para funcionar como um órgão de Estado e não como um órgão de governo, (Guerra, 2013, p.1).

De acordo com Guerra (2013, p1.), para evitar problemas relacionados a governabilidade e Governança, as indicações e nomeações para ocupação dos cargos do Conselho Diretor e Consultivo é um fator de grande importância para condução e eficiência dos órgãos reguladores. Essas indicações devem seguir critérios rigorosos, como mínimo de 10 anos de experiência no campo do setor regulado, o candidato não deve manter qualquer tipo de relação com entidade do setor regulado, evitar acionista ou sócio com participação em empresa do setor regulado, suprimir indicação de candidatos que sejam membros do conselho de administração, conselho fiscal, diretoria executiva e gerência de empresa de telecomunicações, além de empregados de empresas controladoras ou controladas.

Outra sugestão é utilizar o Conselho Consultivo como um órgão da Governança Corporativa que identifique e possa sugerir os candidatos a membros do Conselho Diretor da ANATEL, onde esse Conselho Consultivo seria composto de membros com notório reconhecimento público e atuaria na defesa do orçamento da Agência junto ao poder público central para evitar os sucessivos contingenciamentos e as dificuldades financeiras que a Agência vive, mesmo com uma arrecadação que ultrapassa a dezena de bilhões de reais ao ano. De acordo com Guerra (2013, p.1) o orçamento de um órgão regulador, deveria ser segregado e constituído de unidade orçamentária autônoma, fazendo valer sua autonomia administrativa e financeira que consta em legislação própria e que na prática acaba não funcionando.

O contingenciamento orçamentário é um dos maiores desafios que a ANATEL enfrenta ano após ano, dificultando o planejamento das ações, a logística nas fiscalizações, as capacitações dos funcionários, ocasionando um estrangulamento financeiro que pode levar a Agência a uma situação paralisante, trazendo prejuízos incalculáveis para toda a sociedade.

Uma alternativa para evitar esse grande problema, seria reservar um percentual mínimo da arrecadação da Agência para a própria manutenção e desenvolvimento do órgão, que já possui uma forte receita em arrecadação, servindo de sustentação sem depender de fatores externos na definição de seu orçamento anual.

Para uma Governança Corporativa mais eficiente, Guerra (2015, p. 1) sugere que os membros dos cargos de alta direção não tenham possibilidade de recondução, destacando que assim os ocupantes não pensem no futuro pessoal ou mesmo a manutenção de seus cargos.

Em comparação com outras Agências Reguladoras internacionais, algumas dessas Agências procuram direcionar o esforço dos Presidentes e Direção Executiva nas atividades finalísticas, canalizando todo esforço, alocação do tempo e energia nas atividades centrais de regulação, otimizando assim o capital intelectual de seus dirigentes exclusivamente nessas atividades.

Como nos ensina Tirole (2015), através da teoria da Governança Corporativa, a ANATEL poderia ser enquadrada em uma situação que envolve o esforço insuficiente, pois não segrega as funções finalísticas e de gestão interna, alocando tempo, recursos e energia de seus dirigentes tanto na área fim como na área meio. Para melhorar a eficiência da Agência e da Governança Corporativa e não ter o risco de ter esforço insuficiente de seus dirigentes, a concentração das atividades regulatórias deve ser o foco total do Presidente e Conselheiros, deixando a gestão interna da Agência para uma superintendência exclusiva para cuidar dessa parte.

Com relação aos instrumentos de participação da sociedade e demais *stakeholders* no desenvolvimento e aperfeiçoamento de regulamentos através da Consulta Pública, esse mecanismo deve ser melhor difundido e conhecido através das principais mídias em rádio, televisão, internet, congressos, conferências e universidades visando atingir o maior número de pessoas, mostrando que a ANATEL dispõe de um instrumento que trata com equidade a participação da sociedade e todos os demais interessados, sendo fundamental no desenvolvimento da regulação e das telecomunicações no Brasil.

## 5 CONCLUSÕES

Este estudo teve como objetivo investigar e analisar a aplicação da Governança Corporativa na Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL).

A pesquisa realizada coletou arquivos, resoluções, instruções normativas, portarias, relatórios de gestão e o regimento interno na ANATEL para identificar a competência, estrutura organizacional, mecanismos de gestão e os principais *stakeholders* que envolvem a Agência, analisando os aspectos da Governança Corporativa relacionados à Transparência, Equidade, Responsabilização e Responsabilidade Corporativa e mais dez perguntas que foram construídas e respondidas com o objetivo de analisar o estágio atual da Governança na Agência.

As análises realizadas tiveram como parâmetro as principais teorias sobre Governança Corporativa, Governabilidade, Análise do Impacto Regulatório, o guia do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) e o relatório 13 da IFAC correlacionando com a lei 9.472 de 1997 que criou a Agência e estabelece as regras de funcionamento e diretrizes da ANATEL.

Ainda sobre as análises, podemos observar aspectos positivos e negativos sobre o estágio atual de Governança Corporativa na ANATEL, onde investigamos através de documentos oficiais, situações que afetam diretamente e impactam no desenvolvimento da Agência, como a questão do contingenciamento orçamentário que trás não só prejuízos para a Agência, mas para toda sociedade que carece de um órgão regulador de telecomunicações que atue de forma plena nos interesses do Estado brasileiro, onde foi constatada uma arrecadação de mais de 11,2 bilhões de reais pelo órgão regulador e um orçamento definido inicialmente no valor de 44 milhões de reais pela lei orçamentária anual (LOA) para o ano de 2014.

Com relação ao problema de contingenciamento, analisando outras Agências Reguladoras similares internacionais, constatamos que não sofrem desse tipo de interferência, gozando assim de previsibilidade financeira e administrativa, facilitando o desenvolvimento das atividades e da própria Governança Corporativa, diferentemente do que ocorre na Agência Reguladora do Brasil, onde o planejamento e realização das metas pode ser comprometido, ocasionando assim diversos problemas por conta alocação dos recursos e da própria implementação e realização das atividades programadas, descumprindo regras básicas e essenciais da boa Governança como nos ensina Peters (2013, p. 29).

Um dispositivo interessante para indicação e ocupação de cargos diretivos, foi

localizado pesquisando a Agência Reguladora dos Estados Unidos (FCC), onde tanto o partido vencedor, como o derrotado nas eleições americanas tem o direito de indicar candidatos para o preenchimento de vagas de direção na *Federal Commission Communication* (FCC), demonstrando assim a supremacia do Estado em contrapartida aos interesses apenas governamentais, tratando seu órgão regulador com a devida relevância aos interesses da sociedade e gerando equilíbrio na Governabilidade da entidade pública, conforme nos ensina Guerra (2013, p. 1).

Através do relatório anual e de gestão da Agência referente ao exercício de 2014, conseguimos identificar os objetivos do órgão regulador e seu monitoramento, a estrutura e funcionamento do Conselho de Administração, os *stakeholders* que envolvem a ANATEL e o relacionamento com estas entidades e demais informações importantes para verificar a Governança Corporativa, mostrando que o relatório anual funciona como um bom mecanismo de transparência e prestação de contas para a sociedade.

Uma importante constatação através da análise do Conselho Consultivo da Agência é que este Conselho poderia ser comparado a um Conselho de Administração dentro dos princípios da Governança Corporativa de acordo com Tirole (2005, p. 30). Além dessa identificação é preciso destacar que o Conselho Consultivo da ANATEL poderia ser melhor valorizado, estabelecendo remuneração para seus membros, ampliação dos mandatos, critérios mais rigorosos para seleção e ocupação desses cargos, adotando as melhores práticas de Governança Corporativa relacionado aos Conselhos de Administração, onde foi identificado na ata da 189ª reunião extraordinária, ocorrida no dia 24/10/2014 do Conselho Consultivo, a reversão do processo de indicação e nomeação para ocupação de uma das vagas para o Conselho Consultivo, pois foi exigido pela 1ª Vara Federal da Paraíba que os representantes da sociedade não tenham qualquer vínculo com as operadoras de telecomunicações, rádio difusão ou entidades representativas das operadoras.

Foi identificada, uma situação que afeta o preenchimento das vagas do Conselho Consultivo, constatado na ata da 187ª reunião extraordinária do dia 25/07/2015 do Conselho Consultivo, indicando três vagas para membros do Conselho abertas e não preenchidas conforme destacado pelo Presidente do Conselho Consultivo, mostrando assim uma deficiência na resolução dessa situação, tendo reflexos e impactos na Governança e Governabilidade da Agência.

Com relação à Responsabilidade Corporativa na ANATEL, a Consulta Pública

pode ser considerada um dos principais instrumentos para melhorar a Governança Corporativa e toda gestão da Agência, possibilitando aos principais *stakeholders* participarem com equidade de todos os processos e modernização da regulação de telecomunicações no país.

Os instrumentos de Governança Corporativa podem ser ferramentas poderosas no combate a corrupção e crises sistêmicas pelas quais o Brasil está passando. Utilizando a própria experiência internacional, no caso específico da Itália, o professor Alberto Vannucci da Universidade de Pisa faz uma importante análise e referência sobre a operação mãos limpas, onde podemos associar aos aspectos da necessidade de incorporar os dispositivos da Governança Corporativa em órgãos de Estado visando a erradicação da corrupção, conforme Vannucci (2016, p.1):

A Mãos Limpas pode ser considerada uma conquista incrível em curto prazo, mas um fracasso em longo prazo. Em termos gerais, inquéritos judiciais, mesmo quando bem-sucedidos, podem colocar na cadeia alguns políticos, burocratas e empresários corruptos, mas não conseguem acabar com as causas enraizadas da corrupção. A falta de transparência e responsabilidade em política e na burocracia estatal, o controle social e político fraco sobre o exercício de poder, mecanismos de seleção da elite política errados e imorais: esses e outros fatores de corrupção não podem ser erradicados por juízes.

Portanto, o investimento e adoção em dispositivos de gestão, como a Governança Corporativa no médio e longo prazo, podem trazer benefícios não só para o bom funcionamento dos órgãos públicos, mas para toda sociedade e com isso maior segurança institucional do Estado do Brasil, despertando inclusive maior confiança por parte de investidores estrangeiros e das agências que avaliam os riscos de investimento no país.

Conclui-se que os mecanismos da Governança Corporativa aplicados na ANATEL precisam ser aperfeiçoados em alguns pontos destacados ao longo da pesquisa e podem trazer grandes benefícios para os *stakeholders*, melhorando e modernizando o setor de telecomunicações no Brasil e criando um ambiente regulatório mais seguro e estável, gerando confiança e credibilidade para atração de investimentos internacionais no país, alavancando o desenvolvimento tecnológico e ampliando a geração de empregos para o país.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACMA. *Australian Communications and Media Authority. Annual Report 201-2011*. Relatório. 2011.

\_\_\_\_\_. *Annual Report 2014-2015*. Relatório. 2015.

AGCOM. **Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni**. Disponível em: <<http://www.agcom.it>>. Acesso em: 18/07/2015.

ALVES, Flavia Neves Rocha; Peci, Alketa. **Análise de Impacto Regulatório: uma nova ferramenta para a melhoria da regulação na Anvisa?**. Artigo. Revista de Saúde Pública (USP. Impresso), v. 45, p. 802-805, 2011.

ANAO, *Australian Audit Office. Public Sector Governance, Strengthening performance through good governance*. 2014. Disponível em: <<http://www.anao.gov.au/Publications/Better-Practice-Guides/2013-2014/Public-Sector-Governance/>>. Acesso em 26 jul. 2015.

ANATEL. **Agência Nacional de Telecomunicações**. Em <<http://www.anatel.gov.br/>>. Acesso em 12 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Análise do Impacto Regulatório**, Regime tarifário *Bill and Kepp* como medida assimétrica . Agosto. 2014. Em < <http://www.anatel.gov.br/>>. Acesso em 12 jul. 2015.

BOTELHO, A. J. J. **Globalização, Regulação e Neonacionalismo: Uma Análise das Agências Reguladoras**. Artigo. Curitiba: Revista de Sociologia e Política, 2002. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782002000100003&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782002000100003&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt)>. Acesso em 26 jul. 2015.

BOYER, Robert. **Teoria da Regulação: Os fundamentos**. Editora Estação Liberdade. 2009.

BRASIL. Lei n.º 4.117, de 27 de agosto de 1962. **Institui o Código Brasileiro de**

**Telecomunicações. 1962.**

\_\_\_\_\_ Emenda Constitucional n.º 8. **Abertura do mercado de telecomunicações. 1995.**

\_\_\_\_\_ Lei n.º 9.295, de 19 de julho de 1996 (Lei Mínima de Telecomunicações). **Dispõe sobre os serviços de telecomunicações e sua organização, sobre o órgão regulador e dá outras providências. 1996.**

\_\_\_\_\_ Decreto n.º 2338, de 07 de outubro de 1997. **Aprova o Regulamento da Agência Nacional de Telecomunicação. 1997a.**

\_\_\_\_\_ Lei n.º 9.472, de 16 de julho de 1997 (Lei Geral de Telecomunicações). **Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, e outros. 1997b.**

\_\_\_\_\_ Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004. **Dispõe sobre a criação do quadro efetivo das Agências Reguladoras Federais. 2004.**

CASANOVA JUNIOR, Dante. **Critérios Específicos para Governança nas Agências Reguladoras.** Dissertação (Mestrado), FGV. Ebape 2014.

COSTA, John. **Regulação das Telecomunicações no Mundo:** Austrália. Volume 12. Curso Avançado de Especialização em Regulação das Telecomunicações. Apostila. 2009.

DE LA TORRE, Mindel. **Regulação das Telecomunicações no Mundo:** Estados Unidos da América. Volume 5. Curso Avançado de Especialização em Regulação das Telecomunicações. Apostila. 2009.

DONALDSON, Thomas; PRESTON, Lee. ***The stakeholders theory of the corporation: concepts, evidence and implications.*** Artigo. *Academy of Management Review*, Mississippi State, v.20, jan.1995. pp 65-91.

FCC. **Federal Communication Commission.** 2015. Disponível em: <



<http://www.fcc.gov/>>. Acesso em 18 jul. 2015.

GENNA, Innocenzo. **Regulação das Telecomunicações no Mundo: Itália**. Volume 13. Curso Avançado de Especialização em Regulação das Telecomunicações. Apostila. 2009.

GIL, A.C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, Fabrício Pereira. **Pesquisa Quanti-Qualitativa em Administração: uma visão holística do objeto em estudo**. Dissertação (Mestrado), FEA. USP. 2005.

GUERRA, Sérgio. **Agências Reguladoras, da Organização Administrativa Piramidal à Governança de Rede**. Editora Fórum. 2012.

GUERRA, Sérgio. **Agências Reguladoras: entre Governança e Governabilidade**. Valor Econômico. 2013.

GUERRA, Sérgio. **Teoria do Estado Regulador**. Editoria Juruá. 2015.

HERRERA, Alejandra. **A introdução ao estudo da lei geral de telecomunicações no Brasil**. Editora Singular. 2001.

HOLMSTROM, Bengt. **Moral Hazard and Observability**. Artigo. *The Bell Journal of Economics*. Vol. 10, No. 1, (Spring, 1979), pp. 74-91.

\_\_\_\_\_ ; KAPLAN, Steve. **The State of U.S. Corporate Governance: What's the right and What's the Wrong?**. Artigo. ECGI. 2003. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w9613>>. Acesso em: 10/06/2015.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. 4. ed.. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. São Paulo, SP: IBGC, 2009.

\_\_\_\_\_ **Sustentabilidade nos Conselhos de Administração**. 2013 - Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br>>. Acesso em: 10/06/2015.

IFAC. International Federation of Accounts. **Relatório nº 13. 2001** - Disponível em: <<http://www.ifac.org>>. Acesso em: 03/05/2015.

IPEA. **Desafios e Oportunidades no setor de telecomunicações no Brasil**. Comunicados do IPEA nº 57. 2010.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. **Teoria da Firma: Comportamentos dos Administradores, Custos de Agência e Estrutura de Propriedade**. RAE. 2008.

LADEIRA, Daniela Lopes. **Teoria dos Stakeholders no Contexto da Governança Corporativa: Um Estudo de Caso**. Dissertação (Mestrado), Fumec. 2009.

MAGALHÃES, Renata Silva Pulgas. **Governança em Organizações Públicas – Desafios para entender os fatores críticos de sucesso: O Caso no Tribunal de Contas da União**. Dissertação (Mestrado), FGV. Ebape. 2009.

MALACRIADA, Mara Jane Contrera; YAMAMOTO, Marina Mitiyo. **Governança corporativa: nível de evidenciação das informações e sua relação com a volatilidade das ações do Ibovespa**. Artigo. Rev. Contab. finanç. vol.17no.spe. São Paulo. Aug. 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1519-70772006000400006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-70772006000400006)>. Acesso em 26 de julho de 2015.

MARQUES, Maria da Conceição da Costa. **Corporate Governance in the Public Sector in Portugal: principles, elements and conceptual framework**. Artigo. *An International Meeting of the American Accounting Association*. Califórnia: 2005. Disponível em: <<http://www.aaahg.org/am2005/display.cfm?filename=subid%5f772%2edf&mimetype=application%2fpdf>>. Acesso em 28 de maio de 2015.

MATIAS-PEREIRA, José. **A Governança Corporativa aplicada no setor público brasileiro**. Artigo. APGS, Viçosa, v.2, n.1, pp. 110-135, jan./mar. 2010. Disponível em: <[http://repositorio.bce.unb.br/bitstream/10482/5974/1/ARTIGO\\_GovernancaCorp](http://repositorio.bce.unb.br/bitstream/10482/5974/1/ARTIGO_GovernancaCorp)>

orativaAplicada.pdf >. Acesso em 18 de junho de 2015.

MELLO, Gilmar Ribeiro de. **Governança Corporativa no setor público federal brasileiro**. Dissertação (Mestrado), USP. 2006.

McCRAKEN, G. ***The long interview***. Newbury Park: Sage Publications. 1988.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO (MARE), Brasília. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE)**. Brasília: Imprensa Nacional, 1995.

\_\_\_\_\_. **o Agências Executivas**. Brasília: Cadernos do MARE, 1997.

MONTEIRO FILHO, Josélio. **Regulação Estatal do Setor Nuclear: Estudo Comparativo dos Modelos do Brasil e da Argentina**. Dissertação (Mestrado). FGV. Ebape. 2004.

NEVES, José Luis. **Pesquisa qualitativa: características, usos e possibilidades**. Caderno de pesquisa em administração. FEA-USP. São Paulo, v. 1. n. 3. 2º sem, 1996.

OCDE. **Princípios da Governança Corporativa**. 2004. Disponível em: <<http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceprinciples/33931148.pdf>>. Acesso em 20/06/2015.

\_\_\_\_\_. ***Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises***. Paris, 2005.

\_\_\_\_\_. **Brasil: fortalecendo a governança regulatória. Relatório sobre reforma regulatória**. Brasília: OCDE, 2008a.

\_\_\_\_\_. ***Building an institutional framework for regulatory impact analysis: guidance for policy makers***. Paris: OECD, 2008b.

PAPARIELLO, Bruno Medeiros: **Governança Corporativa em Agência**

**Reguladora: A Experiência Australiana Comparada com a Brasileira.** Artigo. UNB, 2008. Disponível em:<<http://www.rededecontrole.gov.br/portal/pls/portal/docs/2061904.PDF>>. Acesso em 20/06/2015.

PETERS, B. G. **O que é Governança?**. Artigo. Revista do TCU. Ano 45, número 127, maio/agosto.2013.

PROENÇA, Jadir Dias; COSTA, Patrícia Vieira da; MONTAGNER, Paula. **Desafios da Regulação**. ENAP. 2009.

RAMALHO, Pedro Ivo Sebba. **Regulação e Agências Reguladoras, Governança e Análise de Impacto Regulatório**. ANVISA e Casa Civil da Presidência da República. 2009.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

ROSSETTI, José Paschoal; ANDRADE, Adriana: **Governança Corporativa, Fundamentos, Desenvolvimento e Tendências**. Editora Atlas. 2011.

SANTOS, M. H. C. (1997). **Governabilidade, governança e democracia: criação da capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente**. *Revista de Ciências Sociais*, 40(3), 335-376.

SHAPIRO, S. **The evolution of cost-benefit analysis in U.S. regulatory decision-making**. Artigo. Jerusalem Papers in Regulation and Governance. n. 5, 2010. Disponível em:<<http://regulation.huji.ac.il/papers/jp5.pdf> >. Acesso em 26 de junho de 2015.

SILVEIRA, Ana Carolina Gava Lima. **Os Efeitos da Polêmica do Reajuste de 2003 sobre o Valor das Empresas de Telefonia Fixa na Bovespa**. Dissertação (Mestrado), PUC-RJ. 2006.

SZAPIRO, M. **Reestruturação do setor de telecomunicações na década de**

**noventa: um estudo comparativo dos impactos sobre o sistema de inovação no Brasil e na Espanha.** Tese (Doutorado), IE/UFRJ. 2005

TCU. **Tribunal de Contas da União.** Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 15/05/2015.

THOMPSON-FLORES, Elaine Aleixo Lustosa. **Governança Corporativa no Brasil e o Papel dos Investidores Institucionais.** Tese (Doutorado), PUC-RJ. 2004.

TIMMERS, Hans. **Government Governance: corporate governance in the public sector, why and how?** Artigo. *The Netherlands Ministry of Finance. 9th Fee Public Sector Conference.* 11/2000. Disponível em: <<http://www.minfin.nl>>. Acesso em: 28/05/2015.

TIROLE, Jean. **Corporate governance.** *Econometrica.* Artigo. V. 69, Nº. 1; *January*, 2001, p. 1-35.

\_\_\_\_\_. **Market Power and Regulation.** Artigo. *Nobel Prize 2014.* Disponível em: <<http://www.nobelprize.org>>. Acesso em: 22 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **The Internal Organization of Government.** Artigo. *Oxford Economic Papers, New Series*, Vol. 46, No. 1. (Jan., 1994), pp. 1-29.

\_\_\_\_\_. **The Theory of Corporate Finance.** *Princeton University.* 2005.

VANNUCCI, Alberto. **Operação que inspirou lava jato foi fracasso e criou corruptos mais sofisticados.** BBC. 2016

VERGARA, Sylvia C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração.** 3.ed. São Paulo: Atlas, 2000.

WORLD BANK. **World Development Report 1992: development and the environment.** Washington D.C.: World Bank, 1992.