



**SAMUEL PINTO COLEN**

**A GESTÃO PÚBLICA DA ANATEL:  
UMA ANÁLISE SOB O ENFOQUE DO *PUBLIC  
SERVICE ORIENTATION***

**LAVRAS - MG**

**2016**

**SAMUEL PINTO COLEN**

**A GESTÃO PÚBLICA DA ANATEL: UMA ANÁLISE SOB O ENFOQUE  
DO *PUBLIC SERVICE ORIENTATION***

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, área de concentração em Organizações, Gestão e Sociedade, para a obtenção do título de Mestre.

Profa. Dra. Ana Alice Vilas Boas  
Orientadora

**LAVRAS - MG  
2016**

**Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da Biblioteca  
Universitária da UFLA, com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).**

Colen, Samuel Pinto.

A gestão pública da anatel: uma análise sob o enfoque do *public service orientation* / Samuel Pinto Colen. – Lavras : UFLA, 2016.  
85 p. : il.

Dissertação(mestrado acadêmico)–Universidade Federal de  
Lavras, 2016.

Orientadora: Ana Alice Vilas Boas.

Bibliografia.

1. Administração pública. 2. Gerencialismo. 3. *Public Service Orientation*. 4. Políticas públicas. I. Universidade Federal de Lavras.  
II. Título.

**SAMUEL PINTO COLEN**

**A GESTÃO PÚBLICA DA ANATEL: UMA ANÁLISE SOB O ENFOQUE  
DO *PUBLIC SERVICE ORIENTATION***

***PUBLIC MANAGEMENT OF ANATEL: AN ANALYSIS FOCUSED ON  
PUBLIC SERVICE ORIENTATION***

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, área de concentração em Organizações, Gestão e Sociedade, para a obtenção do título de Mestre.

APROVADA em 24 de agosto de 2016

Prof. Dr. José Roberto Pereira UFLA

Prof. Dr. Virgílio C. da Silva e Oliveira UFJF

Profa. Dra. Ana Alice Vilas Boas  
Orientadora

**LAVRAS - MG**

**2016**

À minha família Tatiana Muniz Pereira e Manuela Pereira Colen, pelo amor incondicional e pela compreensão pelas viagens de estudo e as muitas noites dedicadas à pesquisa. Gratidão por tudo!

## AGRADECIMENTOS

Aos meus pais Eloízio Aparecido Colen e Maria Aparecida Pinto Colen, por serem os responsáveis por construir junto comigo toda a base necessária para alcançar esse objetivo. Aos meus irmãos Maria Elisa, Davi, Daniel, Rafael, Emanuel e Gabriel, por estarem sempre disponíveis para qualquer necessidade durante todo o período do mestrado.

Não poderia deixar de agradecer especialmente as tias Martha Maria Pinto e Magda Maria Pinto que me acompanharam de perto e me deram apoio irrestrito. E também aos “tios” Tancredo Almada Cruz e Elisabeth de Oliveira Cruz, pelo acolhimento e incentivo.

Aos professores e funcionários do Departamento de Administração e Economia da Universidade Federal de Lavras, pelo zelo e competência com que exercem suas atividades.

À professora Ana Alice Vilas Boas pela orientação, carinho e compreensão que foram muito importantes para mim.

Ao professor Virgílio César da Silva e Oliveira, pela disponibilidade, companheirismo e atenção desde a etapa de elaboração do pré-projeto até a revisão da dissertação. Ao professor José Roberto Pereira, pelas aulas ministradas que foram fundamentais para a realização dessa pesquisa.

Aos muitos amigos que fiz em Lavras que fizeram parte dessa jornada, em especial ao Pedro Guimarães Reis e à Nilce Teresinha Guimarães, por me receberem como membro da família. Meu muito obrigado!

À CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, que fomenta a construção e disseminação de conhecimento, pelo financiamento dessa pesquisa.

Por fim, a Deus que governa a minha vida.

## RESUMO

A partir da crise internacional, na década de 1980, aumentaram os debates sobre novas formas de governar. No Brasil, a reforma da administração pública foi tema principal no Governo Fernando Henrique Cardoso que, dentre outros objetivos, procurou aproximar a administração do Estado das modernas práticas de administração das empresas privadas. O gerencialismo surge como resposta aos problemas de ineficiência e recursos limitados enfrentados pelo Estado, porém, ele não é uma construção hegemônica. A última vertente, o *Public Service Orientation*, além de se preocupar com a descentralização administrativa, a efetividade das políticas, a qualidade dos serviços prestados e o foco nas necessidades do “cidadão/cliente”, está fortemente sustentada pela participação da sociedade e a criação de espaços para promoção de transparência e de fomento ao aprendizado social, onde o usuário/cliente pode se tornar cidadão e onde o interesse público pode deixar de ser uma abstração. Partindo dessas considerações buscou-se analisar se a gestão da Anatel, desdobrada em processos internos e em políticas públicas de regulação, é aderente às premissas da vertente mais complexa e plural do gerencialismo, isto é, o *Public Service Orientation*. Portanto, procurou-se analisar se os cidadãos são elementos ativos na sinalização de demandas e na avaliação de desempenho das operadoras, assim como se estão integrados e participam ativamente na definição das políticas públicas. A natureza dessa pesquisa é qualitativa e para alcançar o objetivo proposto foi utilizado como procedimento metodológico essencialmente a pesquisa documental. O que se pode constatar é que a Anatel criou diversas formas de comunicação com o cidadão, ou seja, os instrumentos para atender aos critérios de efetividade dos serviços prestados, atenção ao cliente cidadão, participação dos cidadãos na definição de políticas públicas foram previstos, mas não funcionam bem na prática, podendo-se concluir que a Gestão da Anatel não é totalmente aderente às premissas do PSO.

**Palavras-chave:** Agências reguladoras. Gerencialismo. Políticas públicas. Reforma da administração pública.

## ABSTRACT

Since the international crisis of the 1980's, debates concerning new forms of management have increased. In Brazil, the reform of public administration was the main theme of the government of Fernando Henrique Cardoso, which, among other objectives, sought to draw closer State administration and the modern administration practices of private companies. In this context, Managerialism emerges as an answer to the issues of inefficiency and limited resources faced by the State. However, it is not a hegemonic construction. The last strand, Public Service Orientation, apart from worrying about administrative decentralization, policy effectiveness, service quality and the focus on "citizen/client" need, is strongly supported by the participation of society and the creation of spaces for the promotion of transparency and fostering of social learning, in which the user/client can become citizen and the public interest may cease to be an abstraction. With these considerations, we sought to analyze how the management of Anatel, broken down into internal processes and public policies regulation adheres to the premises of the most complex and plural aspect of Managerialism, that is, Public Service Orientation. Therefore, we sought to analyze if the citizens are active elements in signaling demands and evaluating the performance of the operators, as well as if they are integrated and actively take part in the definition of public policies. The nature of this research is qualitative and, to reach the objective proposed, document research was the methodological procedure used. We verified that Anatel created many forms of communication with the citizen, that is, the instruments to fulfill the criteria of the effectiveness of service, attention to the client/citizen. Moreover, the participation of citizens in the definition of public policies was expected, but it did not operate well in practice, concluding that the management of Anatel does not completely adhere to the premises of the PSO.

Keywords: Regulatory agencies. Managerialism. Public policy. Public Administration reform.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Modelo gerencial puro (experiência britânica).....	23
Quadro 2 - <i>Consumerism</i> (experiência britânica). ....	27
Quadro 3 - <i>Public service orientation</i> (experiência britânica).....	30
Quadro 4 - <i>O public service orientation</i> . ....	34
Quadro 5 - As Agências Reguladoras existentes no Brasil.....	40
Quadro 6 - Organização do material segundo a temática. ....	49
Quadro 7 - Relação de documentos. ....	51
Quadro 8 - Atributos da pesquisa de satisfação e qualidade percebida pelo usuário .....	60
Quadro 9 - Uma síntese dos instrumentos utilizados pela Anatel.....	72

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Índice de Desempenho no Atendimento. Telefonia Móvel - Abril de 2016.....	56
Tabela 2 - Indicadores SMP Pós-pago (Média Nacional).....	61
Tabela 3 - Temas SMP Pós-pago (Média Nacional). ....	62
Tabela 4 - Temas SMP Pós-pago (Média Nacional). ....	62
Tabela 5 - Indicadores SMP Pré-pago (Média Nacional). ....	63
Tabela 6 - Temas SMP Pré-pago (Média Nacional). ....	63
Tabela 7 - Temas SMP Pré-pago (Média Nacional). ....	63

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	11
2	O GERENCIALISMO .....	18
2.1	As propostas trazidas pelo gerencialismo .....	18
2.2	Novos caminhos para tornar a administração pública mais eficiente: o modelo gerencial puro .....	21
2.3	Transformações no modelo gerencial para atender às demandas dos consumidores de serviços públicos: o <i>consumerism</i> .....	24
2.4	Um novo caminho que envolve cidadão: o <i>public service orientation</i> .....	29
2.5	A criação e a forma de atuação da Anatel .....	37
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....	45
3.1	A natureza da investigação .....	45
3.2	O processo de pesquisa .....	46
3.3	Organização e análise das informações .....	47
4	A GESTÃO PÚBLICA DA ANATEL .....	55
4.1	Análise das políticas públicas (aspectos externos à Anatel) .....	55
4.1.1	Análise do Serviço .....	55
4.1.2	Próximo do usuário .....	58
4.1.3	Abertura para o público .....	64
4.2	Análise das práticas gerenciais (aspectos internos à Anatel) .....	66
4.2.1	Abertura para o público .....	66
4.2.2	A gestão para o público como princípio .....	67
4.2.3	Cidadãos como codefinidores das políticas públicas .....	68
4.3	Uma síntese dos instrumentos utilizados pela Anatel .....	71
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	77
	REFERÊNCIAS .....	81

## 1 INTRODUÇÃO

A partir da crise internacional, na década de 1980, tornou-se necessária e urgente a revisão do papel desempenhado pelo Estado e da sua governança. O cenário era de “Crise do Estado”: crise fiscal, crise do modo de intervenção, do modelo de gestão burocrático e de legitimidade (BRESSER-PEREIRA, 2001). Nesse contexto, aumentaram os debates sobre novas formas de governar, pois o modelo burocrático weberiano baseado em regulamentos detalhados, com hierarquia rígida e com processo decisório centralizado não dava mais conta de resolver a complexidade dos problemas que surgiam. Além disso, o avanço das tecnologias e as novas formas de se organizar em ações coletivas demandavam flexibilidade nas relações e mais autonomia dos agentes individuais.

No Brasil, a reforma da administração pública foi tema principal no Governo Fernando Henrique Cardoso, momento em que foi criado um novo ministério, da Administração Federal e Reforma do Estado que, dentre outros objetivos, procurou aproximar a administração do Estado das modernas práticas de administração das empresas privadas. Segundo Bresser-Pereira (2001), a administração pública burocrática deveria ser substituída por uma administração pública gerencial.

Nessa nova proposta, há três características marcantes: a gestão é descentralizada, orientada para o cidadão e avaliada por meio dos resultados. Para esta pesquisa é particularmente relevante a ideia de “serviço ao cidadão”, ou seja, as ações do Estado devem estar alinhadas ao interesse público.

O tamanho do Estado e o seu grau de intervenção na economia também precisariam ser revistos para que a nova proposta gerencial pudesse funcionar. Além disso, o denominado Estado desenvolvimentista, caracterizado pela forte intervenção no mercado, principalmente em setores estratégicos para o desenvolvimento do país, como é o caso das telecomunicações, por exemplo, começava a mostrar sinais de crise (ABRÚCIO, 1996). Portanto, para

implementar a reforma do Estado a instituição de “agências autônomas” teve um lugar de destaque.

Antes da reforma regulatória, ainda não havia celular no Brasil, as chamadas eram realizadas a partir dos telefones fixos particulares ou dos telefones de uso público, os antigos orelhões. Além disso, o usuário não podia escolher a operadora de telefonia para realizar uma chamada de longa distância; nesse cenário, todas as chamadas eram realizadas via Embratel. As várias prestadoras estatais, mais a Embratel eram controladas por uma holding chamada Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebrás).

A abertura do mercado de Telecomunicações e a internacionalização do mercado de capitais aumentaram a atratividade para o capital estrangeiro. As grandes operadoras privadas americanas e europeias intensificaram a concorrência mundial com a abertura do mercado brasileiro e realizaram fortes investimentos no Brasil. Em 1999, 79% dos investimentos externos aplicados no Brasil foram realizados no segmento de serviços, principalmente no setor de telecomunicações (RODRIGUES, 2000).

Com o objetivo de outorgar, regulamentar e fiscalizar esse importante setor de infraestrutura foi criada, em novembro de 1997, uma agência reguladora, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), que desempenhou papel importantíssimo na preparação de todos os regulamentos que suportaram a privatização das empresas estatais do sistema Telebrás, fato ocorrido no dia 29 de julho de 1998, em função de uma mudança constitucional em 1995.

Na visão de Melo (2002), as agências reguladoras marcam a transição do modelo endógeno de regulação – centrado na autorregulação por departamentos de ministérios gestores – para o modelo de regulação por agência independente. Esses órgãos têm como objetivo garantir o equilíbrio entre as empresas reguladas, os consumidores e o governo, de forma imparcial.

A Lei Geral das Telecomunicações (LGT – Lei nº 9.472 de 1997) além de criar a Anatel, regulamentou os serviços de telecomunicações como um todo, classificando-os e dividindo-os em regimes de exploração (público e privado) e quanto à abrangência do interesse (restrito ou coletivo), o que levou à existência de uma legislação específica para cada tipo de serviço.

O serviço de telecomunicações em regime público é sempre de interesse público e é aquele prestado mediante concessão ou permissão, com atribuição a sua prestadora de obrigações de universalização e de continuidade. Incluem-se, nesse caso, as diversas modalidades do serviço telefônico fixo comutado, destinado ao uso do público em geral. Enquanto que o regime privado está sujeito a regras mais flexíveis e com menor interferência da União na sua regulação, não há controle de tarifa, por exemplo. O serviço prestado no regime privado pode ser de interesse restrito, caracterizado pela realização de atividades específicas (para atender a passageiros de um navio, por exemplo) ou de interesse coletivo, como é o caso do Serviço Móvel Pessoal (SMP).

O setor de telecomunicações desempenha papel cada vez mais importante no desenvolvimento do país, contribuindo para uma atuação mais expressiva do Brasil no cenário econômico mundial. De acordo com os dados fornecidos pela Anatel, o Brasil registrou, em abril de 2015, 257,8 milhões de linhas ativas na telefonia móvel e teledensidade de 125,7 acessos por 100 habitantes (Anatel, 2015 – Relatório Consolidado).

Com o desenvolvimento de novas tecnologias e com o crescente tráfego de dados e serviços móveis, as Operadoras precisaram investir mais para garantir a qualidade das redes. Dados divulgados no dia 15 de abril de 2015, pela Associação Brasileira de Telecomunicações dão conta de que as operadoras de telefonia fixa, móvel, banda larga e TV por assinatura investiram um total de R\$ 29 bilhões no Brasil, em 2014, sem considerar o valor desembolsado para o pagamento de licenças que atingiu cerca de R\$ 5,6 bilhões. Foram R\$ 305

bilhões aportados desde a privatização do setor, em 1998, montante que ultrapassaria R\$ 500 bilhões em valores atualizados, segundo cálculos da associação (SINDICATO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TELEFONIA E DE SERVIÇO MÓVEL CELULAR E PESSOAL, 2014).

O cenário se complica em face da constatação de que a demanda por serviços de telecomunicações é crescente e volumosos investimentos são inevitáveis, porém não há um aumento de receita nas mesmas proporções. Esse é um mercado muito competitivo e algumas operadoras adotam a estratégia dos planos ilimitados para captar clientes, o que diminui o valor do ARPU (receita líquida mensal média por usuário). Além de questões regulatórias, como a redução do VU-M (valor de uso móvel), que é tarifa de remuneração de rede para chamadas terminadas em uma rede móvel, a carga tributária é apontada como um fator limitador ao desenvolvimento das telecomunicações.

O setor de telecomunicações é um dos pilares do atual estágio de desenvolvimento mundial ao possibilitar uma rápida conexão entre diferentes partes do mundo, em poucos segundos e a um preço cada vez menor. Reuniões de negócio entre matriz e filial de empresas multinacionais ou programas educacionais de graduação e pós-graduação, que antes eram presenciais, hoje já podem ser realizadas por teleconferência. Esses são apenas dois exemplos da abrangência deste setor.

Diante do aumento expressivo da base de clientes e sem investimentos proporcionais na expansão das redes é patente a preocupação com a qualidade do serviço prestado. Dentro desse cenário, destaca-se a responsabilidade da Anatel, como órgão regulamentador, de proteger e regular esse serviço público e essencial, tal como aconteceu em julho de 2012, momento em que a Anatel tomou a medida extrema de proibir a venda dos serviços de telefonia em diversos Estados da Federação, para três das quatro maiores operadoras, até que as mesmas apresentassem um plano de ação de melhoria na prestação dos

serviços. A decisão englobou serviços de voz e dados e foi motivada por reclamações dos usuários relativas à interrupção de chamadas, à qualidade de rede e ao serviço de atendimento ao cliente (ANATEL..., 2012).

De acordo com a Constituição Federal (inciso IV do parágrafo único do art. 175), há o poder e o dever da Anatel de proteger o consumidor e de fazer valer o princípio da prestação adequada do serviço. O inciso I do art. 3º da Lei 9.472-97, em relação a esse tema, dispõe expressamente que o usuário de serviços de Telecomunicações tem direito “de acesso aos serviços de telecomunicações, com padrões de qualidade e regularidade adequados à sua natureza, em qualquer ponto do território nacional”.

Nos últimos anos, é pública e notória a má qualidade na prestação dos serviços de telecomunicações, tanto que o Tribunal de Contas da União (TCU) afirmou, no dia 14 de setembro, que a Anatel foi ineficiente para acompanhar a qualidade dos serviços móveis, após auditoria realizada junto à agência para apurar atuação da mesma na melhoria da qualidade da prestação dos serviços de telefonia móvel (TCU..., 2016). Se o papel fundamental da Anatel é garantir que os serviços funcionem e com qualidade; se a nova proposta de gestão pública é orientada ao cidadão e medida por sua efetividade, ou seja, por meio de avaliação qualitativa do serviço prestado, pode-se inferir que esse modelo não está funcionando bem.

O gerencialismo surge como resposta aos problemas de ineficiência e recursos limitados enfrenados pelo Estado, porém ele não é uma construção hegemônica. Na visão de Abrúcio (1996), baseada no modelo britânico, que é tido como referência na literatura, o gerencialismo apresenta três momentos: o Gerencialismo Puro, o *Consumerism* e o *Public Service Orientation* (PSO). É importante ressaltar que embora haja diferentes enfoques nos três modelos, verifica-se, antes de tudo, uma evolução, em que aspectos positivos foram mantidos e outros foram incluídos para superar as falhas do modelo anterior.

A última vertente, além de se preocupar com a descentralização administrativa, a efetividade das políticas, a qualidade dos serviços prestados e o foco nas necessidades do “cidadão/cliente”, está fortemente sustentada pela participação da sociedade e a formação de espaços para promoção de transparência e de fomento ao aprendizado social, onde o usuário/cliente pode se tornar cidadão e onde o interesse público pode deixar de ser uma abstração.

Diante dessa perspectiva, aparece o problema a ser pesquisado, definido pelo seguinte questionamento: A gestão da Anatel, desdobrada em processos internos e em políticas públicas de regulação, é aderente às premissas da vertente mais complexa e plural do gerencialismo, isto é, o *Public Service Orientation*?

Tendo em vista a questão apresentada acima, têm-se como objetivos:

- a) Analisar como as políticas públicas (externas à Anatel) refletem os fundamentos da PSO, resguardando o interesse do cidadão e tornando-o elemento ativo na sinalização de demandas e na avaliação do desempenho das operadoras.
- b) Analisar como as práticas gerenciais (internas à Anatel) refletem as premissas do PSO, notadamente a integração de cidadãos como codefinidores das políticas públicas.

A presente pesquisa é relevante, pois, trata-se de um serviço essencial e de interesse público. Ademais, o momento delicado em que vive o Brasil, diante da crise de governabilidade, escândalos de corrupção, desajuste fiscal, retração econômica e problemas graves na prestação de serviços sociais básicos como é o caso da saúde, educação e segurança pública, é bastante propício para o debate sobre a participação social nas decisões políticas, seja para promover maior transparência, equidade e efetividade ou pela simples oportunidade do

usuário/cliente se tornar cidadão. Esta pesquisa pode ser entendida como uma iniciativa de controle social. Por meio dela será possível identificar possíveis lacunas entre o que aborda a teoria, o discurso da Anatel e suas práticas para que o cidadão tenha um papel ativo da definição das políticas públicas de telecomunicações.

Esta dissertação foi dividida em seis seções, incluindo essa Introdução. A segunda seção aborda o Referencial Teórico da pesquisa, momento em que serão abordados os modelos gerenciais adotados na administração pública: o Gerencial Puro, o *Consumerism* e o *Public Service Orientation* (PSO) e o papel das Agências Reguladoras na Reforma da Administração Pública, especialmente o da Anatel. Na seção seguinte, são descritos os Procedimentos Metodológicos utilizados neste trabalho. Na quarta seção, serão apresentados os Resultados e as Discussões e, em seguida, as Considerações Finais. Por fim, na sexta e última seção, seguirão as Referências Bibliográficas.

## 2 O GERENCIALISMO

Neste tópico são apresentados os fundamentos teóricos que norteiam a elaboração deste trabalho. Apresentar-se-á, portanto, uma discussão sobre as propostas trazidas pelo gerencialismo, as três vertentes desse modelo que se apresenta primeiramente como o Gerencialismo Puro, depois o *Consumerism* e, por fim, o *Public Service Orientation*, que é a sua versão mais completa. Em seguida, será abordado o papel das Anatel na Reforma da Administração Pública, como ela se organiza e como atua no mercado de telecomunicações.

### 2.1 As propostas trazidas pelo gerencialismo

No final do século XIX, nos EUA, Woodrow Wilson deu as primeiras diretrizes para o estudo da Administração Pública com a proposta de separação entre política e administração, o que favorecia um foco gerencialista, ou seja, a adoção de práticas da gestão privada na gestão pública. Ele acreditava que uma administração pelos que detinham o poder ou estritamente por meio de leis não era suficiente para garantir uma gestão eficaz. Entretanto, na prática, esses conceitos não funcionaram. Tornou-se impraticável não considerar a influência política e aspectos culturais na gestão dos bens públicos.

Mais tarde, na década de 1970, ainda baseada no distanciamento entre política e gestão, somando-se as preocupações com a redução de custos e a eficiência dos serviços públicos surgiu uma nova corrente de pensamento: o *New Public Management*, ou Novo Gerencialismo Público. A proposta seria tratar o cidadão como um cliente, identificando suas necessidades individuais; conceber mais autonomia e flexibilidade aos gestores públicos para que eles conseguissem atuar em uma nova realidade onde são exigidas respostas rápidas e inovadoras; e, por fim, focar nos resultados com o apoio de um planejamento estratégico, com base em metas e indicadores de desempenho.

Mas, o Novo Gerencialismo Público oferece novas ferramentas ou se trata apenas de práticas antigas remodeladas? É exatamente isso que dizem alguns autores. Nesse modelo, os controles tradicionais não foram extintos com a proposta de flexibilidade e autonomia, ao contrário, mais regras e mais níveis hierárquicos foram criados para atender á suposta descentralização (MOTTA, 2013; SECCHI, 2009).

Segundo Motta (2013), o foco no cliente e no gestor também foram uma decepção. Os gestores tiveram uma autonomia muito limitada, pois as normas fixadas em leis e regulamentos não permitiam ações inovadoras e com a rapidez exigida num contexto de mudanças constantes. Os clientes dos serviços públicos também não ficaram satisfeitos, pois, as medidas para melhorar o desempenho e eficiência dos serviços prestados não resultaram em melhora da qualidade percebida. Permanecia a visão de descaso com o direito dos cidadãos.

Paula (2005), também faz algumas críticas ao modelo gerencialista. Segundo a autora, as decisões estratégicas continuaram sendo tomadas pelo núcleo do governo e os burocratas ficaram responsáveis pela formulação de políticas públicas, ou seja, prevalecia o estilo tecnocrático de gestão. Ademais, os canais de participação da sociedade que serviriam de mecanismo de controle social não foram criados, com isso, a avaliação dos serviços públicos, o surgimento de novas demandas e a efetividade dos serviços públicos ficaram comprometidos.

Outro aspecto que merece destaque é a capacitação dos gestores públicos, uma vez que os cursos de formação e especialização não foram suficientes para consolidar a primazia do interesse público. Nota-se que modelo gerencialista foca a dimensão institucional-administrativa e econômico-financeira, o que compromete a autonomia e flexibilidade dos gestores públicos e a participação cidadã (PAULA, 2005).

Como vimos acima, trabalhar com as dimensões políticas e administrativas continua sendo um desafio para os gestores públicos. Na visão de Metcalf e Richards (1990), a melhoria da gestão pública é uma área de fronteira onde os servidores públicos têm que desenvolver e aplicar novos conceitos para alcançar os objetivos almejados levando-se em consideração as restrições políticas do governo.

É muito difícil pensar em descentralização quando as formas organizacionais são criadas para que o grupo que está no poder mantenha o controle das decisões, para defender as ideias do seu grupo político frente a outro grupo. Tudo tem que ser negociado e acordado nesse ambiente plural que representa a administração pública, dessa forma, as decisões baseadas em critérios fundamentais acabam sendo negligenciadas, causando uma administração ineficiente. Na administração pública, os objetivos são notoriamente difíceis de serem definidos, estão frequentemente em conflito e, muitas vezes, sujeitos à mudança (METCALF; RICHARDS, 1990).

A proposta que surge para superar parte dessa incongruência é alinhar as decisões políticas às expectativas da sociedade. Há uma pressão da sociedade por novos padrões de qualidade, transparência e eficiência que precisam ser levados em consideração. O envolvimento do cidadão direta ou indiretamente na gestão seria uma forma de conferir novo sentido ao trabalho realizado pelo gestor público.

A seguir, apresentam-se as três vertentes do gerencialismo, que antes de representarem opções distintas são uma evolução do modelo gerencialista para dar conta de uma administração integrada com política com o objetivo de prestar serviços de acordo com as expectativas da sociedade.

## **2.2 Novos caminhos para tornar a administração pública mais eficiente: o modelo gerencial puro**

Na década de 1970, o tripé que sustentava o Estado era classificado da seguinte forma. Na esfera econômica, prevaleciam as orientações keynesianas caracterizadas pela intervenção do Estado na economia para garantir o pleno emprego. Na esfera social, também sob influência das ideias de Keynes, havia o Estado do bem-estar social, marcado por políticas sociais que procurava garantir um padrão mínimo de vida para a população. Por fim, na esfera administrativa, vigorava o modelo burocrático weberiano, que era responsável por manter a impessoalidade, a neutralidade e a racionalidade do aparato governamental (ABRUCIO, 1996; BRESSER-PEREIRA, 2001).

A burocracia tradicional é definida como uma organização com estrutura rígida e centralizada, voltada ao cumprimento dos regulamentos e procedimentos administrativos e em que o desempenho é avaliado apenas como referência à observância das normas legais e éticas (ABRUCIO, 1996, p. 15).

Essa última esfera é particularmente relevante para o nosso trabalho e a seguir apresenta-se o caminho que as discussões em vários países (não só Grã-Bretanha e Estados Unidos que são frequentemente citados na literatura) tomaram no sentido de conter os gastos públicos e tornar os serviços públicos mais eficientes.

A partir do consenso de que o modelo burocrático não era mais capaz de resolver os problemas que o Estado vinha enfrentando, os governantes começaram a introduzir uma série de práticas vindas da iniciativa privada, porém, mais do que representar uma doutrina fechada e hegemônica, o Gerencialismo (ou *Managerialism*, ou *New Public Management*, ou Novo Gerencialismo,) foi se transformando a partir das críticas recebidas e, assim, se aperfeiçoando como ferramenta da administração pública. Como resultado dessa

transformação, Abrucio (1996) identificou três tipos ideais: o modelo gerencial puro, o *consumerism* e o *public service orientation*.

O gerencialismo surgiu, então, na sua forma primeira, com o objetivo de tornar a burocracia menos disfuncional, ou seja, tornar o serviço público mais eficiente, as regras mais flexíveis e a hierarquia menos formal. Entretanto, o fator político foi fundamental para que essa mudança de paradigma pudesse acontecer, por isso, as vitórias de Margaret Thatcher na Grã-Bretanha e de Ronald Reagan nos Estados Unidos contribuíram muito para a utilização do gerencialismo puro nesses países.

O foco primeiro do gerencialismo foi a questão financeira, nesse sentido, as ações tinham por objetivo a redução de custos e cortes de pessoal. Contudo, tanto o governo Thatcher, quanto o governo Reagan, enfrentaram grandes dificuldades para reduzir os gastos sociais e enxugar a máquina do Estado (ABRUCIO, 1996).

No entanto, para atingir maior grau de eficiência, o modelo gerencial tinha ainda outro recurso: a avaliação de desempenho, mas, para isso, era essencial definir claramente a responsabilidade de cada funcionário e os objetivos organizacionais.

Com base no trabalho de Abrucio (1996), destacam-se duas ferramentas que foram utilizadas no caso inglês. A primeira foi a Administração por objetivos, pois a partir da definição clara dos objetivos de cada agência governamental seria possível fazer uma comparação do que foi programado com o que foi realizado. A segunda foi a descentralização administrativa que visava a aumentar a autonomia das agências e dos departamentos e dar mais autonomia aos funcionários (*empowerment*), com isso, esperava-se soluções mais criativas e inovadoras que garantissem a tão almejada eficiência governamental.

No quadro abaixo, foi apresentada uma visão resumida do modelo gerencial puro, destacando o objetivo a ser atingido, mecanismos que foram

utilizados e, por último, como era considerado o público a quem se destinavam os serviços

Quadro 1 - Modelo gerencial puro (experiência britânica).

Tipo	Objetivos	Ferramentas	Público
Modelo Gerencial Puro	Redução de custos; Eficiência	Administração por objetivos; Descentralização	Usuário; Contribuintes

Fonte: Abrucio (1996). Adaptado pelo autor.

Algumas críticas ao modelo gerencial surgiram, uma delas em função do enfoque apenas na eficiência governamental, pois na administração pública o conceito de efetividade é particularmente importante, pois se refere aos resultados positivos que foram gerados para a população, ou seja, em que medida os objetivos alcançados trouxeram melhorias para o grupo selecionado.

Mandl, Dierx e Ilzkovitz (2008) explicam que tanto a eficiência e a efetividade têm relação com as entradas, as saídas e os resultados. Os resultados são os objetivos finais que dependem do uso eficaz de entrada ou dos recursos de saída. Entretanto, os resultados do governo são geralmente relacionados com objetivos políticos. Eles apontam ainda que a eficiência e a efetividade são frequentemente usadas alternadamente e ambas são sensíveis aos fatores ambientais que podem afetar a saída ou resultado.

O conceito de efetividade não se relaciona estritamente com a ideia de eficiência, que tem uma conotação econômica muito forte, haja vista que nada mais impróprio para a administração pública do que fazer com eficiência o que simplesmente não precisa ser feito (TORRES, 2004, p.175).

Outra crítica importante se refere à ingenuidade de alguns gerencialistas em achar que um modelo neutro poderia ser aplicado na administração pública da mesma forma que na administração privada, ou seja, a dimensão política foi

negligenciada. No âmbito público, há uma relação complexa composta por aspectos políticos e ideológicos que devem ser levados em consideração. Crozier citado por Abrucio (1996), aponta que foram principalmente os obstáculos políticos que impediram que o modelo gerencial puro fosse implantado com sucesso nos Estados Unidos.

Enfim, apesar das críticas, o gerencialismo puro deixou um legado importante que é a consciência sobre os gastos, ou seja, as políticas públicas devem ser pensadas, levando-se em consideração a definição clara de objetivos e mecanismos de controle financeiro.

### **2.3 Transformações no modelo gerencial para atender às demandas dos consumidores de serviços públicos: o *consumerism***

As críticas realizadas ao modelo gerencial puro, mais do que uma tentativa de abortá-lo significaram a possibilidade de aperfeiçoá-lo e assim, construir uma nova visão com base nas deficiências do modelo anterior. Para melhor compreender aos fundamentos do *consumerism* utilizar-se-á como base o *Citizen's Charter*, um importante programa do governo britânico para trazer os usuários dos serviços para mais próximo do governo.

O *Citizen's Charter* foi utilizado em diversas pesquisas como na de Conforto (1998), Coutinho (2000) e Soares (2002) para se compreender a evolução da administração com o objetivo de melhorar os serviços prestados ao público. Os princípios do *Citizen's Charter* inspiraram iniciativas em muitos países como os EUA, França, Bélgica, Austrália e Itália (OSBORNE; PLASTRIK, 1997). A proposta essencial era modernizar o Estado e tornar a administração pública mais eficiente.

Nesse sentido, a primeira questão a ser superada seria a rigidez do controle orçamentário, o que dificultava a atuação do gestor público para encontrar alternativas para os problemas que se apresentavam. Ficou claro a

partir da experiência britânica que a eficiência não pode ser o fim em si mesmo e nada melhor do que flexibilizar a gestão pública para encontrar novos caminhos.

Outra questão que precisaria ser trabalhada era a qualidade dos serviços públicos e, por isso, o governo inglês passou a adotar mecanismos de avaliação da qualidade nos resultados obtidos pelas agências e programadas governamentais. Essa iniciativa foi essencial para o governo se aproximar da realidade e identificar as necessidades dos consumidores dos serviços públicos. Para a pesquisadora Sue Richards, que também fez parte do Serviço Público Britânico (*British Civil Service*), essa mudança de foco para atender às necessidades do cliente/consumidor foi uma grande revolução na gestão pública, pois, pela primeira vez, as ações do governo estavam orientadas pela demanda dos consumidores e não pelo o que o governo considerava necessário.

Aliado à perspectiva de flexibilidade, viés para ação, autonomia, eficiência, o foco no cliente faz parte da gestão pública. Entretanto, o relacionamento com cliente no âmbito da gestão pública transborda a visão de fornecedor/consumidor. No caso da gestão pública, o consumidor pode ser também o cliente, o sujeito, o cidadão, o fornecedor, o habitante, o contribuinte, todos dotados de benefícios e direitos (METCALFE; RICHARDS, 1990).

O *Citizen's Charter* foi o programa do governo britânico que incorporou essa orientação para o consumidor. No primeiro relatório de 1992, foi oferecida uma lista com os seis princípios básicos do serviço público. São eles:

- a) Definição, monitoramento e ampla divulgação dos padrões;
- b) Informação e abertura para o usuário do serviço;
- c) Consultas regulares e sistemáticas aos usuários;
- d) Cortesia e prestimosidade;
- e) Procedimentos de reclamação amplamente divulgados e fáceis;
- f) Valor para o dinheiro.

Como se pode perceber, a metade dos princípios está diretamente relacionada à abertura do governo para receber a opinião dos consumidores em relação aos serviços prestados. Por fim, cada departamento ou agência foram orientados a elaborar sua própria cartilha na mesma linha dos princípios gerais citados acima. Esse programa ganhou destaque, na medida em que o Primeiro Ministro John Major se comprometeu pessoalmente como o aumento do padrão do serviço público prestado. O *Citizen's Charter* trata de dar mais poder ao cidadão (MINISTER citado por POLLIT, 1994).

Para atingir a satisfação dos consumidores, o governo inglês propôs três medidas prioritárias: a descentralização, a competição entre os departamentos e agências públicas e a adoção de um modelo contratual para a prestação de serviços públicos. A proposta da descentralização é dar mais autonomia para a autoridade local, dessa forma, o consumidor do serviço tem mais condições para falar das suas necessidades e, ao mesmo tempo, ser um agente fiscalizador, que é um critério de *accountability*. A competição entre os órgãos governamentais representava outra iniciativa para aumentar o poder do consumidor, o entendimento era que se o consumidor tivesse mais opção ele iria procurar o serviço de melhor qualidade. Por último, com modelo contratual, o governo poderia aumentar a qualidade do serviço público estabelecendo padrões na prestação dos serviços e mecanismos de controle.

Apesar de representar avanços em relação ao foco na satisfação das necessidades dos consumidores, que seria garantida em grande medida pela descentralização política e administrativa, o governo britânico conseguiu apenas uma desconcentração, ou seja, uma descentralização administrativa (ABRUCIO, 1996). Ao dar mais autonomia ao poder local, o governo pretendia aproximar o prestador de serviço ao público consumidor e, com isso, aumentar a possibilidade de escolha e fiscalização da população. Contudo, a descentralização política, que

deveria considerar o cidadão nas decisões políticas que afetem suas vidas, não ocorreu.

No Quadro abaixo, foi apresentada uma visão resumida do *consumerism*, destacando o objetivo a ser atingido, mecanismos que foram utilizados e, por último, como era considerado o público a quem se destinavam os serviços.

Quadro 2 - *Consumerism* (experiência britânica).

Tipo	Objetivos	Ferramentas	Público
Consumerism	Efetividade; Qualidade	Hierarquia flexível; Qualidade total	Clientes; Consumidores

Fonte: Abrucio (1996). Adaptado pelo autor.

Embora o *consumerism* tenha avançado em relação às propostas do antigo modelo, muitos autores teceram suas críticas, paradoxalmente ao ponto que mais identifica a nova perspectiva, voltada para a satisfação do público consumidor.

Cristopher Pollit é um desses autores, para ele há evidências que apoiam as alegações do governo que a “voz” dos usuários será reforçada, porém propor que essa é uma característica dominante do “*charterism*” é um exagero singular. Pollit (1994) afirma, ainda, que apesar das normas divulgadas não houve qualquer tentativa sistemática de consulta aos cidadãos, o que acontecia, na verdade, era o que o Ministro e os altos funcionários do governo entendiam sobre o que os cidadãos tinham direito.

Ademais, segundo esse autor, melhor do que definir detalhadamente os padrões que devem ser alçados, assim como as consequências do não atingimento desses padrões, seria classificar esses padrões em mínimo, médio e

melhor prática. O padrão mínimo precisaria ser obtido sempre. O padrão médio representaria uma norma, um padrão que deveria ser alcançado, funcionando como uma estatística média. Por fim, a melhor prática deveria ser uma aspiração, um modelo que serviria de exemplo para outros profissionais. Nessa situação, poderia ocorrer inclusive um benchmarking, ou seja, as lições poderiam ser absorvidas por outras pessoas e serem aplicadas em outros ambientes de trabalho.

Outra crítica dura diz respeito à escolha dos seis princípios do *Citizen's Charter*, para a qual não haveria qualquer fundamento e não há indicação sobre como os princípios foram escolhidos. Questões importantes sobre equidade de acesso, direito de representatividade, ou efetividade dos serviços não foram mencionadas.

Por fim, Pollitt faz uma reflexão sobre o próprio nome do modelo: *consumerism*. Para ele, o correto seria fazer referência ao cidadão e em toda documentação do programa do governo inglês não há uma noção clara de cidadão, no seu lugar aparecem palavras como usuário ou consumidor de serviços públicos.

Para ser um consumidor é preciso manter uma posição particular em uma rede de relacionamentos de mercado. Ser cidadão é ser um membro de uma comunidade política, um conceito mais rico que envolve uma gama muito mais ampla de relacionamentos potenciais (POLLITT, 1994, p. 12).

O conceito de cidadão é muito mais amplo que o de consumidor de serviços, pois extrapola a liberdade de escolha dos serviços públicos. A noção de cidadania carrega consigo questões como direitos, deveres e participação ativa em todo o ciclo de políticas públicas.

O *consumerism* representou avanços no que diz respeito à flexibilidade da gestão, à busca da qualidade nos serviços públicos e a satisfação das necessidades dos consumidores, no entanto, o modelo contatual de prestação de

serviços públicos (envolvendo descentralização, delegação e utilização de contratos de qualidade entre provedores de serviços públicos e consumidores) utilizado para alcançar esses objetivos encontrou forte barreira representada pelo departamento financeiro do governo. Como mostra o estudo de Flynn citado por Abrucio (1996), além da Grã-Bretanha, países como Suécia e França, iniciativas para dar mais autonomia e flexibilidade aos gestores públicos esbarraram no controle orçamentário, justificado pelo momento de escassez de recursos públicos.

Para suprir os “gaps” deixados pelo *consumerism* um novo modelo foi desenvolvido: o *Public Service Orientation*, que será apresentado a seguir.

#### **2.4 Um novo caminho que envolve cidadão: o *public service orientation***

O PSO representa o serviço para o público no sentido de atender às demandas dos cidadãos e envolvê-los nas decisões, mais do que simplesmente fornecer os serviços para o público. A clientela dos serviços públicos não se caracteriza pela liberdade de escolha do serviço, mas pelo fato de ser detentora de direitos e deveres inerentes à cidadania (AMORIM, 2000). Nas palavras de Stewart e Clarke (1987), *it examines service for the public* (serviço “com” o público), *not to the public* (serviço “para” o público), fato que o distingue do *consumerism* e estabelece um relacionamento diferente no processo político.

O desafio é buscar um senso de propósito que direcione a gestão pública e sirva de motivação para os servidores públicos. A resposta para esse desafio pode repousar nas palavras: serviço público. Em um ambiente com recursos restritos, a essência do serviço público tende a ser facilmente negligenciada. Entretanto, apesar dos recursos disponíveis e do tipo de atividade delegada aos prestadores de serviço, a justificativa dessa atividade repousa no serviço “com” o público.

Esse modelo foi descrito na literatura, principalmente para ser aplicado junto ao poder local, contudo, pode perfeitamente ser utilizado no âmbito federal. Baseado no trabalho de Stewart e Clarke (1987), destacam-se alguns pontos importantes do PSO.

- a) As atividades do gestor público existem para prover o serviço para o público;
- b) O gestor público será julgado pela qualidade do serviço prestado com os recursos disponíveis;
- c) O serviço prestado só tem valor se algum valor for atribuído por quem recebe o serviço.
- d) Àqueles para quem os serviços se destinam também são clientes que demandam serviços de alta qualidade;
- e) Qualidade nos serviços exige proximidade com os clientes.

No Quadro abaixo, foi apresentada uma visão resumida do PSO destacando o objetivo a ser atingido, mecanismos que foram utilizados e, por último, como era considerado o público a quem se destinavam os serviços.

Quadro 3 - *Public service orientation* (experiência britânica).

Tipo	Objetivos	Ferramentas	Público
<i>Public service orientation</i>	<i>Accountability;</i> Equidade	Pesquisa com clientes; Abertura para o público	Cidadãos

Fonte: Abrucio (1996). Adaptado pelo autor.

O serviço “com” o público tem foco naquele para quem o serviço é prestado e o serviço “para” o público tem foco no serviço em si mesmo. O

perigo, no segundo caso, está em prestar o serviço sem levar em consideração o ponto de vista daquele para quem o serviço é prestado. Não é que os serviços não sejam feitos para ajudar o público, mas o fato de que aqueles que prestam o serviço acreditarem que já conhecem o que o público quer ou o que o público necessita.

Na prestação do serviço público há um dilema contínuo. Há sempre o processo de escolha entre a visão daquele para quem o serviço é prestado e a visão da própria organização. O gestor público tem o poder de impor sua própria visão. Esse poder tem a ver com a legitimidade do processo político, com a autoridade do conhecimento profissional e com o amplo interesse público. O gestor público deve regular e fazer cumprir. Entretanto, quando o gestor público age, ele age a favor de um grupo de interesses em detrimento de outros e nada no PSO diminui essa necessidade. O que o PSO requer é clareza nesse processo de escolha e no fato de que um grupo de usuários é atendido (em nome de quem a regulamentação foi aplicada) e outro grupo não atendido pela regulamentação.

No setor público, o serviço prestado está sujeito às determinações do processo político mais do que as considerações do mercado. Mesmo quando há a decisão de que o serviço prestado no âmbito público deva estar sujeito a certas forças do mercado, essa decisão está sob influência do processo político.

O consumidor de serviço público não é o mesmo consumidor de serviço do mercado. Aquele não necessariamente compra o serviço, provavelmente ele tem direito de ser atendido, ele pode ter sido obrigado a receber o serviço ou ele pode recusar o serviço porque sua necessidade não está de acordo com os critérios estabelecidos. No setor público, as condições do serviço não são determinadas apenas pelos recursos disponíveis ao consumidor, mas o serviço está sujeito a condições especiais estabelecidas pelo processo político. Os conselhos comprometidos com o PSO utilizam seu conhecimento e

preocupações com o público, mas buscam novas formas de aprendizado. Nessa situação, o diálogo aberto com a sociedade pode contribuir.

O processo político é um canal de visões e opiniões, mas é um canal limitado. Os conselhos são, em decorrência da eleição de seus membros, representações porta-vozes do público, entretanto, eles não estão aptos para reivindicar o que automaticamente sabem sobre o que o público acha sobre os serviços prestados.

A preocupação com o cidadão, que também é cliente, diferencia o PSO da preocupação com o cliente que deve ter qualquer organização prestadora de serviço do mercado. Por essa razão, tanto a participação quanto a transparência e a prestação de contas surgem na discussão do PSO. Então, o PSO não é meramente *consumerism*.

O PSO, além de atender às demandas de transparência e prestação de contas, tem que lidar com outras pressões. Stewart e Clarke (1987) recomendam fortemente que os gestores precisam assegurar que a gestão pública deva ser guiada por visão e valores compartilhados e o serviço “com” o público garante essa visão e valor. Se aceitos, o desafio é trabalhar as implicações na estrutura, sistemas e estilo de gestão.

Em algumas situações, o gestor público enfrenta problemas de moral na equipe de servidores diante da situação de corte de pessoal, recursos restritos e limitações na estrutura de carreira, que geram incertezas de propósito, porém, o serviço “com” o público deve servir de senso de propósito. Apesar da limitação de recursos, o comprometimento deve ser com o mais alto padrão de qualidade possível.

O processo político determina a natureza dos serviços que são prestados e os recursos disponíveis. A necessidade da decisão política não diminui a atenção com a prestação do serviço. Apesar da política, recursos abundantes ou escassos há sempre a preocupação com a máxima qualidade do serviço. O PSO é

confundido por algumas pessoas sobre apenas perguntar ao consumidor o que ele deseja. A resposta é frequentemente simplista e está associada a expandir o serviço. Apesar do nível do serviço e os parâmetros gerais terem sido providenciados pelo processo político, deveria haver uma preocupação com a qualidade e efetividade da entrega. A qualidade e efetividade são centrais na prestação de serviços públicos (STEWART; CLARKE, 1987).

Questões organizacionais influenciam muito na qualidade dos serviços prestados. Os procedimentos são defendidos em muitas circunstâncias, mas por vezes podem limitar a capacidade do gestor para resolver problemas que se apresentam. Eles podem ser necessários para alocar recursos limitados para atender aqueles que mais necessitam. A existência de regras para recursos limitados geralmente é vista como justa, porém elas não asseguram a prestação de um bom serviço. As regras e limitações impostas ao serviço público devem ser baseadas em justificativas reais que, apesar de terem ampla aceitação geral, não significa que a sua necessidade seja aceita por todos. As regras precisam ser justificadas por meio do debate com o público e o fato de ser justa ou não justa pode ser revisto num processo dialógico.

O profissionalismo está em crescente mudança e há um desafio no sentido da sociedade questionar as decisões tomadas. Habilidades profissionais e conhecimento formam a base para o profissional realizar importantes contribuições, porém, essas contribuições não podem ser feitas de forma isolada. Surge a necessidade de novas formas de relacionamento entre o gestor público e cidadão, que precisar ser encarado menos como dependente e mais como parceiro.

Verifica-se, também, na literatura, que a legitimidade do gestor público foi corroída. É como se o serviço público fosse visto como capaz de servir a organização mais que o público. O serviço “com” o público pode reconstruir essa confiança. O PSO surge, então, para combater as distorções da

administração, reconhecida como “autorreferida”, nesse sentido, ele traz o cidadão para o centro das atenções do setor público. O desafio para o gestor público é estar mais próximo da sociedade. Ferlie et al. (1999), assim como Blythe e Marson (1999), apontam que a prestação de serviço público com foco no cidadão ocorre com a manutenção de canais de diálogo com os usuários para captar suas demandas e valores.

No Quadro abaixo, se apresenta-se uma comparação de forma resumida entre o serviço “com” o público e “para” o público como sugere o modelo do PSO e que foi amplamente discutida nesse tópico.

Quadro 4 - *O public service orientation.*

PSO "com" o cidadão ( <i>service for the public</i> )	PSO "para" o cidadão ( <i>service to the public</i> )
O gestor público entende que as atividades são justificadas unicamente pelo serviço prestado	O gestor público entende que as atividades são justificadas para atender a organização
Foco no serviço prestado	Foco na organização
Orientação para fora da organização -> Consumidor /Cidadão	Orientação para dentro da organização -> processos, normas, requisitos técnicos
Processo dialógico	Processo monológico
O gestor público realiza pesquisas com os clientes para saber quais são suas reais necessidades	O gestor público acredita que sabe antecipadamente o que o usuário precisa
O gestor público está aberto ao público	O gestor público se fecha para o público
A qualidade dos serviços prestados é avaliada pelos usuários	A qualidade os serviços prestados é avaliada por meio de indicadores criados pela própria organização
O consumidor/cidadão é codeterminador das políticas públicas	As políticas públicas são definidas pelos gestores com base nas necessidades que ele acredita que os usuários tenham

Fonte: Elaborado pelo autor.

Segundo Stewart e Clarke (1987), o serviço prestado para o público, entendido como valor-chave, deve fazer parte do dia a dia dos gestores públicos. Nessa situação, os gestores devem conhecer o tipo de serviço que está sendo demandado pelo público, precisam estar próximos do público, entender o seu ponto de vista, as suas reclamações e sugestões.

Por isso, as discussões sobre o PSO fundamentam-se essencialmente na descentralização, pois nessa condição é possível envolver a sociedade nas decisões políticas, assim como possibilita maior fiscalização por parte dos cidadãos e exige dos agentes públicos mais transparência em suas decisões. A descentralização já havia sido discutida nos modelos anteriores, mas no atual debate a cidadania recebe um lugar de destaque, ou seja, diz respeito ao cidadão, que possui direitos e deveres, diferentemente do consumidor/cliente, que faz suas escolhas com base na qualidade dos serviços prestados.

Nesse contexto, torna-se importante o conceito de *accountability*. A ausência de uma palavra na língua portuguesa para traduzir esse termo é reveladora, afirma Campos.

Ao longo dos anos fui entendendo que faltava aos brasileiros não precisamente a palavra, ausente tanto na linguagem comum como nos dicionários. Na verdade, o que nos falta é o próprio conceito, razão pela qual não dispomos da palavra em nosso vocabulário (CAMPOS, 1990, p. 1).

O conceito de *accountability* exige a presença de duas partes, a primeira (representados) delega responsabilidade para que a segunda (representantes) faça a gestão dos recursos, lembrando-se de que há a obrigação daquele que administra os recursos de prestar contas de sua gestão, demonstrando que utilizou os mesmos de forma adequada. A ênfase no desempenho da gestão é parte essencial da equação de prestação de contas (WEBER, 1999).

Mosher (1968) citado por Campos (1990) apresenta *accountability* como sinônimo de responsabilidade objetiva ou obrigação de responder por algo, ou

seja, traduz-se como a responsabilidade de uma pessoa ou organização perante outra pessoa, fora de si mesma, por alguma coisa ou por algum tipo de desempenho. O autor complementa ainda que aquele que não cumpre as diretrizes legítimas é considerado irresponsável e está sujeito a penalidades.

Mas como esperar que uma sociedade civil desmobilizada e pouco envolvida com as questões políticas possa cobrar dos gestores públicos prestação de contas? De acordo com Campos (1990), a *accountability* só pode ser garantida pelo exercício da cidadania ativa, ou seja, o controle social pode diminuir a distância entre o desempenho do governo e as efetivas necessidades dos cidadãos.

Nesse sentido, é importante trazer os conceitos de democracia representativa e delegativa de O'Donnell (1991). Na democracia delegativa, o povo (tutelado) outorga plenos poderes a seu governante, que passa a ser seu tutor, ao passo que na democracia representativa os governantes estão atrelados a um contrato de campanha, devendo obedecer às promessas feitas durante a eleição e prestar contas de seus atos à população. Sendo assim, a distinção entre esses dois tipos de democracia reside na fraca (ou inexistente) *accountability* nas democracias delegativas, contrapondo-se à *accountability* historicamente consolidada das democracias representativas estáveis. Para esses autores, quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela *accountability*.

Numa visão intramuros, há, contudo, o risco de a democracia representativa ser utilizada como justificativa para a ênfase na organização. Argumentos como “para promover a transparência” ou “para atender às necessidades do público” podem justificar um olhar para dentro da organização, para sua própria hierarquia, mais do que para fora, para o público. Dessa forma, corre-se o risco de enfatizar o público como uma abstração e não os membros desse público.

Enfim, é esse o caminho a ser trilhado, à medida que a democracia vai

amadurecendo, o cidadão sai do papel de consumidor de serviços públicos (sujeito passivo) a um papel de sujeito ativo na elaboração e avaliação de políticas públicas. Segundo Soares (2002), a democratização tem papel fundamental para tornar a administração pública eficiente e voltada para o cidadão, pois permite que os cidadãos participem do processo e exerçam controle social sobre a provisão dos serviços públicos.

Porém, o indivíduo sozinho tem poucas condições de exercer influência sobre o Estado, uma cidadania organizada constitui a melhor forma de cobrar maior desempenho do serviço público. Nesse sentido, Bresser-Pereira (1999) aponta para a necessidade de resgatar o espaço público como lócus de expressão da cidadania. Daí a necessidade de se formar associações, comitês, sindicatos e transformar esses locais em espaços de discussão e consolidação de demandas para direcionamento aos órgãos públicos.

Na próxima seção, apresenta-se uma breve descrição do processo de criação de uma agência reguladora e descreve-se sua forma de atuação junto às operadoras de telefonia, ao governo e aos clientes com vistas a subsidiar as análises posteriores sobre os processos internos e as políticas públicas de regulação do serviço de telefonia no Brasil.

## **2.5 A criação e a forma de atuação da Anatel**

Muito se debate sobre as relações entre Estado, mercado e sociedade e com frequência discute-se como deve ser a influência da sociedade no Estado e qual deve ser o grau de interferência deste no mercado.

A partir da década de 1990, tornou-se evidente que o Estado não dava mais conta de suprir todas as demandas assumidas por ele, principalmente nas áreas social e econômica. Diante desse contexto, tornou-se inevitável a proposta de reforma do Estado com vistas a restabelecer o controle financeiro e a capacidade de implementar políticas públicas. Com a redefinição do papel do

Estado, ele deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social por meio da produção de bens e serviços, para assumir a função de promotor e regulador desse desenvolvimento (BRASIL, 1995).

Para modernizar o aparelho do Estado e torná-lo mais eficiente foi preciso construir um modelo com os segmentos de atuação do Estado e traçar estratégias específicas para cada um deles. Assim, de acordo com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, foram classificados quatro núcleos ou segmentos.

O núcleo estratégico é responsável pela definição de leis e elaboração das políticas públicas. Corresponde aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no poder executivo, ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos.

No segmento de atividades exclusivas são prestados serviços que só o Estado pode realizar. Trata-se de atividades relacionadas ao poder extroverso do Estado, ou seja, o poder de regulamentar, fiscalizar e fomentar.

Os serviços não exclusivos correspondem ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. São serviços que envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde.

Por fim, a produção de bens e serviços para o mercado diz respeito à área de atuação das empresas. Esse segmento é caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que estão no aparelho do Estado, porque demandam volumosos investimentos ou porque são atividades naturalmente monopolistas, como, por exemplo, as do setor de petróleo, energia e telecomunicações.

Em todos esses setores, o princípio administrativo fundamental é a efetividade, aliado aos critérios de qualidade e baixo custo, por isso, é necessário que a administração pública seja gerencial.

Outra classificação fundamental para a modernização do Estado está relacionada à forma de propriedade. Além da propriedade estatal e da propriedade privada, torna-se fundamental a distinção da propriedade pública não estatal, que é constituída por organizações sem fins lucrativos comprometidas com atividades voltadas para o interesse público (BRASIL, 1995).

No setor de produção de bens e serviços, que inclui o setor de telecomunicações, a propriedade é privada via de regra e em determinadas situações deve ser acompanhado por um eficiente sistema de regulação (BRASIL, 1995). Esse foi um dos objetivos globais da reforma do Estado no Brasil, deixar com o Estado apenas as atividades exclusivas, transferir para a propriedade pública não estatal os serviços não exclusivos e passar para a iniciativa privada a produção de bens e serviços para o mercado.

A partir do processo de reforma do Estado e da administração pública surgiram, em 1996, as primeiras agências reguladoras brasileiras que foram fundamentais para suportar a privatização de diversas empresas estatais. Por meio desse modelo de agências reguladoras o Estado deixa o papel de executor direto para assumir o papel de regulador e promotor.

As primeiras agências criadas com previsão constitucional, em decorrência das emendas constitucionais nº 8 e 9 de 1995, foram a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e a Agência Nacional de Petróleo (ANP), lembrando que a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) foi a primeira agência criada no Brasil, em 1996, mesmo sem previsão direta constitucional.

Posteriormente, as demais agências foram sendo criadas, em conformidade com a lei específica, diante da necessidade de regular os setores em que a iniciativa privada estivesse explorando atividade econômica de interesse público ou prestando um serviço público.

Segue o quadro abaixo relacionando as agências reguladoras existentes no Brasil, com suas respectivas lei e missão.

Quadro 5 – As Agências Reguladoras existentes no Brasil.

(Continua)

Agência	Legislação	Vínculo	Missão
Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)	Lei nº 9.427 de 26/12/96	Ministério de Minas e Energia	Proporcionar condições favoráveis para que o mercado de energia elétrica se desenvolva com equilíbrio entre os agentes e em benefício da sociedade.
Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)	Lei nº 9.472 de 16/07/97	Ministério das Comunicações	Regular o setor de telecomunicações para contribuir com o desenvolvimento do Brasil.
Agência Nacional de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (ANP)	Lei nº 9.478 de 06/08/97	Ministério de Minas e Energia	Garantir o abastecimento nacional e proteger os interesses dos consumidores de combustíveis.
Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)	Lei nº 9.782 de 26/01/99	Ministério da Saúde	Proteger e promover a saúde da população, mediante intervenção nos riscos decorrentes da produção e do uso de produtos e serviços sujeitos à vigilância sanitária, em ação coordenada e integrada no âmbito do Sistema Único de Saúde.

Quadro5 – As Agências Reguladoras existentes no Brasil.

(Continuação)

Agência	Legislação	Vínculo	Missão
Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)	Lei nº 9.661 de 28/01/00	Ministério da Saúde	Promover a defesa do interesse público na assistência suplementar à saúde, regular as operadoras setoriais - inclusive quanto às suas relações com prestadores e consumidores - e contribuir para o desenvolvimento das ações de saúde no país.
Agência Nacional de Águas (ANA)	Lei nº 9.984 de 17/07/00	Ministério do Meio Ambiente	Implementar e coordenar a gestão compartilhada e integrada dos recursos hídricos e regular o acesso a água, promovendo seu uso sustentável em benefício das atuais e futuras gerações.
Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)	Lei nº 10.233 de 05/06/01	Ministério dos Transportes	Assegurar aos usuários adequada prestação de serviços de transporte terrestre.
Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ)	Lei nº 10.233 de 05/06/01	Ministério dos Transportes	Assegurar à sociedade a adequada prestação de serviços de transporte aquaviário e de exploração da infraestrutura portuária e hidroviária, garantindo condições de competitividade e harmonizando os interesses público e privado.

Quadro5 – As Agências Reguladoras existentes no Brasil.

(Conclusão)

Agência	Legislação	Vínculo	Missão
Agência Nacional de Cinema (Ancine)	Medida Provisória 2.228 de 06/09/01	Ministério da Cultura	Desenvolver e regular o setor audiovisual em benefício da sociedade brasileira.
Agência Nacional de Aviação (ANAC)	Lei nº 11.182 de 27/09/05	Ministério da Defesa	Garantir a todos os brasileiros a segurança e a excelência da aviação civil.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Como já foi mencionado, a Anatel foi criada pela Lei Geral das Telecomunicações, LGT 9.472 de 16 de julho de 1997 e está vinculada ao Ministério das Comunicações. Ela integra a Administração Pública Federal indireta, está submetida à regime autárquico especial, é administrativamente independente e financeiramente autônoma (BRASIL, 1997).

A independência administrativa, autonomia financeira e a estabilidade de seus dirigentes estão previstos no parágrafo segundo, do art. 8º da LGT 9.472 e são importantes para que não haja interferência direta do Poder Executivo no processo regulatório.

A Anatel tem sede em Brasília e gerências regionais em todas as capitais brasileiras, onde pode manter um relacionamento mais próximo com os cidadãos. Ainda de acordo com a LGT 9.472/97, dentre as competências a ela atribuídas, destaca-se: compor administrativamente conflitos de interesses entre prestadoras de serviços de telecomunicações e reprimir infrações aos direitos dos usuários, ou seja, cabe a ela a difícil papel de mediadora entre os interesses das prestadoras, dos usuários e do Estado.

O artigo da revista eletrônica Teletime de março de 2016 (TCU..., 2016) aponta que o setor de telecomunicações foi o terceiro de maior quantidade de

"demandas de atendimento" registradas pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec) em 2015. As dúvidas e queixas sobre telefonia móvel, telefonia fixa, TV por assinatura e banda larga foram 13,55% do total no ranking, ficando atrás de planos de saúde (32,7%) e serviços financeiros (13,7%). O setor de telecomunicações manteve a mesma posição em relação a 2014, quando registrou 13,7% do total. No ano anterior, contudo, esteve em quarto lugar, com 12,5%. O ranking do Idec leva em consideração apenas o volume absoluto de reclamações, sem ponderar pelo total de clientes.

Com base nas informações citadas acima e tantas outras que aparecem na mídia, como é o caso do site ReclameAqui, que aponta cinco prestadoras de serviço de telefonia entre as oito empresas mais reclamadas dos últimos doze meses, constata-se que a Anatel ainda tem muito trabalho a fazer para que o interesse dos usuários sejam atendidos.

Por isso, o Regimento Interno da Anatel (Resolução 612, de 29 de abril de 2013) trata dos procedimentos administrativos, que entre outros objetivos, visam, especialmente, à proteção dos direitos dos usuários, o acompanhamento do cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais das prestadoras e a fiscalização da exploração dos serviços de telecomunicações. Espera-se que com as informações colhidas nos diversos canais de comunicação com os usuários, aliadas aos instrumentos previstos no Regimento Interno da Agência (Resolução, Súmula, Ato, Despacho, Acórdão), a Anatel possa atuar junto às operadoras para mudar essas estatísticas.

Conforme foi mencionado no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995, o controle social e a participação da sociedade são fundamentais nessa nova perspectiva de Estado regulador e promotor de serviços, assim, foram previstos conselhos com participação da sociedade, sessões deliberativas públicas, consultas e audiências pública, diversos canais para abertura de reclamações e obtenção de informações (site, telefone, aplicativo, atendimento

pessoal), além da ouvidoria, que é um importante canal de participação da sociedade nas atividades da Anatel. Todos esses mecanismos de participação da sociedade serão detalhados no capítulo de resultados e discussões.

### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

#### **3.1 A natureza da investigação**

A natureza dessa pesquisa é qualitativa. Esse tipo de pesquisa, que é tradicionalmente desenvolvido nas áreas da sociologia e antropologia, ganhou espaço e reconhecimento também na área de administração de empresas a partir da década de 1970 (GODOY, 1995b). A abordagem qualitativa tem preocupação com o processo e não só com o resultado. A palavra escrita tem lugar de destaque, assim os números e cálculos estatísticos dão lugar aos textos que estão presentes desde a obtenção das informações até a apresentação dos resultados. Em decorrência do foco da pesquisa, não se partiu de hipóteses no intuito de buscar evidências e comprovações, mas de um interesse mais amplo que foi ganhando contornos mais definidos durante o caminho investigativo.

Para alcançar o objetivo proposto nesta pesquisa, foi utilizado como procedimento metodológico essencialmente a pesquisa documental. Esse tipo de pesquisa vem se destacando, sobretudo se considerarmos o ritmo que vem crescendo a produção de dados, as diversas possibilidades de divulgação das informações e a velocidade de circulação das mesmas, tudo facilitado pela era digital. Trata-se de um imenso volume de documentos amplamente disponíveis aos pesquisadores, tornando-se uma rica fonte de matéria- prima a ser utilizada nas suas produções científicas.

A análise de documentos constitui-se numa valiosa técnica de abordagem de dados qualitativos (GODOY, 1995a) e com grande potencial de utilização nas pesquisas na área das ciências sociais (MAY, 2004; SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009). Essa informação é reforçada na pesquisa de Beltrão e Nogueira (2011), que evidencia que 28,5% dos artigos apresentados no Enanpad entre 2005 e 2009, especificamente na temática Administração Pública e Gestão Social, utilizaram a pesquisa documental.

Nessa perspectiva, os documentos podem ser considerados uma fonte natural de informações, à medida que, por terem origem num determinado contexto histórico, econômico e social, retratam e fornecem dados sobre esse mesmo contexto.

### **3.2 O processo de pesquisa**

Optou-se, nesta sessão, por descrever todo o caminho percorrido pelo autor, na utilização da análise de conteúdo, detalhando a etapa de seleção e análise dos documentos, a devida classificação e codificação dos mesmos, até a elaboração das categorias de análise.

A ideia de desenvolver esta pesquisa surgiu de uma insatisfação pessoal com os serviços prestados por uma determinada empresa de telecomunicações. Contudo, visitando os sites da Anatel, PROCON e outros especializados em reclamações de consumidores como o ReclameAqui, o autor percebeu que esse era um problema de grande proporção. Conforme já apresentado na introdução deste trabalho, são constantes as reclamações sobre chamadas não completadas, queda das ligações, deficiências de conexão e baixa velocidade na internet móvel, etc.

Para entender melhor como está sendo provido esse serviço de interesse público e o papel dos diferentes atores envolvidos nesse processo, propôs-se estudar a gestão da Anatel, que é o órgão responsável pela regulamentação, fiscalização e manutenção dos padrões de qualidade dos serviços prestados.

O autor já tinha familiaridade com o tema, por ter trabalhado quase quatorze anos no setor de telecomunicações, mas isso não evitou os tropeços, os atalhos indevidos, as encruzilhadas, o sentimento de estar perdido, o reencontro, características essas do exercício da pesquisa para a produção científica.

Uma vez delimitado o objetivo, era preciso agora encontrar uma fundamentação teórica que orientasse as análises e ajudasse a responder às

perguntas que surgiram. Foi nesse momento que o autor encontrou um artigo produzido pelo professor Fernando Luiz Abrucio, cujo título é O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. A partir daí ficou clara a utilização da teoria sobre o *Public Service Orientation*.

Portanto, um extenso caminho se abriu: pesquisar os autores e as principais produções sobre o PSO para, em seguida, confrontar as premissas dessa teoria com a Lei Geral das Telecomunicações – LGT 9472/97, o Regimento Interno da Anatel, a organização interna da agência e suas práticas externas. Dentre os documentos que mais contribuíram para o desenvolvimento desta pesquisa está o artigo produzido por John Stewart e Michael Clarke, intitulado *The Public Service Orientation: Issues and dilemas*. John Stewart é professor da Universidade de Birmingham e Michael Clarke é diretor do conselho de formação do governo local, ambos com vasta experiência e produção sobre o tema.

### **3.3 Organização e análise das informações**

A partir dessa apresentação inicial será detalhado em seguida como se deu o processo de organização e análise das informações.

A etapa inicial constituiu em encontrar artigos, livros, dissertações, teses e outros documentos que tratassem da Reforma do Estado e da Administração Pública no Brasil, assim como as experiências internacionais, do modelo de gestão pública com base em Agências Reguladoras, do Novo Gerencialismo Público e suas vertentes: o Gerencialismo Público; o *Consumerism* e o *Public Service Orientation*, do Interesse Público e da Participação Social que são os principais temas abordados neste trabalho. Como o problema de pesquisa é a Gestão da Anatel, também foi realizada uma minuciosa investigação no site da agência na internet para conhecer a legislação, a sua forma de organização, os

canais de comunicação com o usuário e as formas participação do usuário nas políticas de telecomunicações, assim como os números e avaliações do setor. Nesse momento, não havia a preocupação em fazer uma análise detalhada no material.

Na segunda etapa da pesquisa, foi feita a organização do material. Chegou a hora de analisar mais detalhadamente todo o material recolhido, esquematizar como as teorias iriam conversar entre si e como seria possível construir um modelo que fosse possível utilizar de base para atender aos objetivos propostos na pesquisa, que é analisar se as práticas gerenciais da Anatel (aspecto interno) e as políticas públicas da Anatel (aspecto externo) estão aderentes às orientações do PSO.

Segundo Pimentel (2001, p. 184):

[...] organizar o material significa processar a leitura segundo critérios da análise de conteúdo, comportando algumas técnicas, tais como fichamento, levantamento quantitativo e qualitativo de termos e assuntos recorrentes, criação de códigos para facilitar o controle e manuseio.

Todos os documentos, em sua maioria digital, foram organizados em pastas utilizando-se como critério o tema. Nessa fase, a leitura e o fichamento foram muito importantes. Em um quadro foi elaborado para cada documento um resumo com as principais ideias, uma anotação registrando as percepções e propostas de utilização que surgiram durante a leitura, além da referência bibliográfica.

Assim sendo, foi construído o quadro abaixo, contendo todo o material levantado de acordo com a temática:

Quadro 6 – Organização do material segundo a temática.

Título da pasta	Descrição do material
Agência Reguladora	Administração por Agências Reguladoras, Funcionamento das Agências Reguladoras, Canais de Controle Social, Participação da Sociedade, Regulamentação e leis.
Cidadania e Esfera Pública	Conceitos de Cidadania, Cidadania Deliberativa, Esfera Pública e Sociedade Civil.
Gerencialismo	Publicações sobre a busca de eficiência e qualidade na administração pública a partir de modelos de gestão privada, Avaliações sobre modelos de gestão pública, Ferramentas Gerencias e discussões sobre Gestão Pública x Gestão Privada.
Interesse Público	Sociedade Civil, <i>Accountability</i> , Lobby, Interesse Público x Privado.
Participação Social	Processo de gestão envolvendo a sociedade, Mecanismos de Participação, Políticas Públicas caracterizadas pela inclusão, pluralismo e igualdade participativa.
Reforma Gerencial no Brasil	Publicações sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública no Brasil, O papel do governo nos processos de reforma e o Contexto histórico social do Brasil.
Livros	Nesse caso incluem somente os livros, de todas as temáticas, adquiridos devido a importância da produção do autor sobre as temáticas pesquisadas acima.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Nessa fase de organização, foi essencial identificar os autores que tinham produções relevantes sobre o PSO e as principais correntes de pensamento, portanto, a pasta com o tema Gerencialismo teve um lugar de

destaque. Utilizando-se a técnica de análise de conteúdo foi possível destacar em cada texto o núcleo emergente que contribuiu para o objetivo da pesquisa. Este foi o momento de realizar a codificação, interpretação e inferência sobre as informações disponíveis, reconhecendo o conteúdo manifesto e latente dos documentos.

Bardin (2006) deixa claro que a proposta da análise de conteúdo oscila entre dois polos que envolvem a investigação científica: o rigor da objetividade e da cientificidade, e a riqueza da subjetividade. Portanto, na utilização dessa técnica não deve prevalecer o formalismo rígido, vinculado estritamente à técnica, pois prejudica a criatividade e a intuição do pesquisador, nem o subjetivismo total, em que o texto tem apenas a função de confirmar as ideias impostas pelo autor (CAMPOS, 2004).

Dessa forma, foi possível destacar as premissas defendidas no PSO, que seriam utilizadas como categorias de análise. As categorias finais, que são o resultado de agrupamentos do conjunto de categorias encontradas serviram para avaliação da gestão da Anatel.

No quadro 7, mostram-se os documentos que foram utilizados para subsidiar as análises das políticas internas e das políticas públicas de regulação da Anatel.

## Quadro 7 – Relação de documentos.

(Continua)

Fonte	Fonte	Data*	Título
Teletime	<a href="http://www.anatel.gov.br/institucional/index.php/noticias/1052-anatel-divulga-resultados-de-pesquisa-de-satisfacao-e-qualidade-percebida">http://www.anatel.gov.br/institucional/index.php/noticias/1052-anatel-divulga-resultados-de-pesquisa-de-satisfacao-e-qualidade-percebida</a>	29/03/2016	Para Anatel, avaliação dos serviços de telecom não é ruim, mas pós-atendimento deixa a desejar
Teletime	<a href="http://convergecom.com.br/teletime/26/06/2015/anatel-lanca-app-para-receber-reclamacoes-dos-consumidores-2/?noticiario=TT">http://convergecom.com.br/teletime/26/06/2015/anatel-lanca-app-para-receber-reclamacoes-dos-consumidores-2/?noticiario=TT</a>	26/06/2015	Anatel lança app para receber reclamações dos consumidores.
Teletime	<a href="http://convergecom.com.br/teletime/22/06/2016/proteste-volta-cobrar-anatel-o-fim-da-cobranca-pelo-roaming/">http://convergecom.com.br/teletime/22/06/2016/proteste-volta-cobrar-anatel-o-fim-da-cobranca-pelo-roaming/</a>	22/06/2016	Proteste volta a cobrar à Anatel o fim da cobrança pelo roaming
Teletime	<a href="http://convergecom.com.br/teletime/30/06/2016/revisao-do-regulamento-de-interconexao-deve-afetar-mercado-de-voz-e-dados/">http://convergecom.com.br/teletime/30/06/2016/revisao-do-regulamento-de-interconexao-deve-afetar-mercado-de-voz-e-dados/</a>	30/06/2016	Revisão do regulamento de interconexão deve afetar mercado de voz e dados.
Teletime	<a href="http://convergecom.com.br/teletime/14/09/2016/tcu-diz-que-anatel-foi-ineficiente-para-acompanhar-qualidade-dos-servicos-moveis/?noticiario=TT&amp;__akacao=3694135&amp;__akcnt=84937964&amp;__akvkey=03bf&amp;utm_source=akna&amp;utm_medium=email&amp;utm_campaign=TELETIME+News+-+14%2F09%2F2016+23%3A06">http://convergecom.com.br/teletime/14/09/2016/tcu-diz-que-anatel-foi-ineficiente-para-acompanhar-qualidade-dos-servicos-moveis/?noticiario=TT&amp;__akacao=3694135&amp;__akcnt=84937964&amp;__akvkey=03bf&amp;utm_source=akna&amp;utm_medium=email&amp;utm_campaign=TELETIME+News+-+14%2F09%2F2016+23%3A06</a>	14/09/2016	TCU diz que Anatel foi ineficiente para acompanhar qualidade dos serviços móveis.
Teletime	<a href="http://convergecom.com.br/teletime/31/05/2016/governo-e-teles-se-posicionam-contr-pl-que-quer-regime-publico-para-telefoniamovel/">http://convergecom.com.br/teletime/31/05/2016/governo-e-teles-se-posicionam-contr-pl-que-quer-regime-publico-para-telefoniamovel/</a>	31/05/2016	Governo e teles se posicionam contra PL que quer regime público para a telefonia móvel.
Teletime	<a href="http://convergecom.com.br/teletime/10/08/2016/rezende-deixa-anatel-ex-ministro-juarez-quadros-sera-novo-presidente/">http://convergecom.com.br/teletime/10/08/2016/rezende-deixa-anatel-ex-ministro-juarez-quadros-sera-novo-presidente/</a>	10/08/2016	Rezende deixa Anatel; ex-ministro Juarez Quadros será novo presidente
Teletime	<a href="http://convergecom.com.br/teletime/18/08/2016/rezende-se-despede-do-conselho-diretor-com-elogios-quadro-de-pessoal/?noticiario=TT">http://convergecom.com.br/teletime/18/08/2016/rezende-se-despede-do-conselho-diretor-com-elogios-quadro-de-pessoal/?noticiario=TT</a>	18/08/2016	Rezende se despede do Conselho Diretor com elogios a quadro de pessoal.

## Quadro7 – Relação de documentos.

(Continuação)

Fonte	Fonte	Data*	Título
Teletime	<a href="http://convergecom.com.br/teletime/07/03/2016/setor-de-telecom-e-terceiro-com-mais-demandas-de-atendimento-no-brasil-diz-idec/?noticiario=TT&amp;__akacao=2934606&amp;__akcnt=84937964&amp;__akvkey=96b6&amp;utm_source=akna&amp;utm_medium=email&amp;utm_campaign=TELETIME+News+-+07%2F03%2F2016+21%3A33">http://convergecom.com.br/teletime/07/03/2016/setor-de-telecom-e-terceiro-com-mais-demandas-de-atendimento-no-brasil-diz-idec/?noticiario=TT&amp;__akacao=2934606&amp;__akcnt=84937964&amp;__akvkey=96b6&amp;utm_source=akna&amp;utm_medium=email&amp;utm_campaign=TELETIME+News+-+07%2F03%2F2016+21%3A33</a>	07/03/2016	Setor de telecom é terceiro com mais demandas de atendimento, diz Idec
Anatel	<a href="http://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2015/829-resolucao-654">http://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2015/829-resolucao-654</a>	13/07/2015	Resolução 654 - Aprova o Regulamento das Condições de Aferição do Grau de Satisfação e da Qualidade Percebida Junto aos Usuários de Serviços de Telecomunicações
Anatel	<a href="http://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2011/68-resolucao-575">http://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2011/68-resolucao-575</a>	28/10/2011	Resolução 575 - Aprova o Regulamento de Gestão da Qualidade da Prestação do Serviço Móvel Pessoal – RGQSMP e altera o Regulamento do Serviço Móvel Pessoal – SMP, aprovado pela Resolução nº 477, de 7 de agosto de 2007.
Anatel	<a href="http://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2013/450-resolucao-612">http://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2013/450-resolucao-612</a>	29/04/2013	Resolução 612 - Aprova o Regimento Interno da Anatel.
Anatel	<a href="http://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2014/750-resolucao-632">http://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2014/750-resolucao-632</a>	07/03/2014	Resolução 632 - Aprova o Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações – RGC.
Anatel	<a href="http://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2007/9-resolucao-477">http://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2007/9-resolucao-477</a>	07/08/2007	Resolução 477 - Aprova o Regulamento do Serviço Móvel Pessoal - SMP.

## Quadro7 – Relação de documentos.

(Conclusão)

Fonte	Fonte	Data*	Título
Anatel	<a href="http://www.anatel.gov.br/legislacao/leis/2-lei-9472">http://www.anatel.gov.br/legislacao/leis/2-lei-9472</a>	16/07/1997	Lei Geral das Telecomunicações (LGT) 9.472 - Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995
Anatel	<a href="http://www.anatel.gov.br/consumidor/desempenho-do-atendimento-ida/abr-16">http://www.anatel.gov.br/consumidor/desempenho-do-atendimento-ida/abr-16</a>	13/07/2016	Índice de Desempenho no Atendimento de Abril de 2016 – Telefonia Móvel
Anatel	<a href="http://www.anatel.gov.br/dados/2015-02-04-18-43-59">http://www.anatel.gov.br/dados/2015-02-04-18-43-59</a>	10/04/2015	Relatórios Consolidados - Indicadores de 2012 a 2015
Anatel	<a href="http://www.anatel.gov.br/consumidor/index.php/pesquisa-de-satisfacao-e-qualidade/2015">http://www.anatel.gov.br/consumidor/index.php/pesquisa-de-satisfacao-e-qualidade/2015</a>	29/03/2016	Satisfação e Qualidade Percebida - 2015
Anatel	<a href="http://www.anatel.gov.br/consumidor/">http://www.anatel.gov.br/consumidor/</a>	08/09/2016	Atendimento e Participação Social
Anatel	<a href="http://www.anatel.gov.br/institucional/institucional-menu">http://www.anatel.gov.br/institucional/institucional-menu</a>	08/09/2016	Institucional e Estrutura Organizacional
SindiTelebras sil	<a href="http://www.sinditelebrasil.org.br/sala-de-imprensa/na-midia/3066-telecomunicacoes-investiram-r-29-bilhoes-no-brasil-em-2014">http://www.sinditelebrasil.org.br/sala-de-imprensa/na-midia/3066-telecomunicacoes-investiram-r-29-bilhoes-no-brasil-em-2014</a>	16/04/2015	Telecomunicações investiram R\$ 29 bilhões no Brasil em 2014
Câmara dos Deputados	<a href="http://www2.camara.leg.br/camara/noticias/noticias/CONSUMIDOR/423651-ANATEL-PODE-VOLTAR-A-PROIBIR-VENDA-DE-CHIPS-PARA-CELULAR.html">http://www2.camara.leg.br/camara/noticias/noticias/CONSUMIDOR/423651-ANATEL-PODE-VOLTAR-A-PROIBIR-VENDA-DE-CHIPS-PARA-CELULAR.html</a>	07/08/2012	Anatel pode voltar a proibir venda de chips para celular

\* Data da matéria, data da publicação da lei ou data de consulta no site, de acordo com a fonte.

Fonte: Elaborado pelo autor.

As categorias de Análise adotadas foram:

- a) Abertura para o Cliente.
- b) Análise do Serviço.
- c) A gestão para o público como princípio.
- d) Cidadãos como codefinidores das políticas públicas.
- e) Próximo do Cliente.

No item seguinte, apresentam-se os resultados e as discussões sobre a análise das práticas gerenciais da Anatel, bem como o desenvolvimento das políticas públicas, com base nas categorias elencadas acima.

## **4 A GESTÃO PÚBLICA DA ANATEL**

Embora a Anatel atue como mediadora entre os interesses econômicos das operadoras de telecomunicações e os interesses dos usuários dos serviços, encarados como interesse público, as análises contidas nesse tópico estão focadas na relação entre a agência e os usuários.

### **4.1 Análise das políticas públicas (aspectos externos à Anatel)**

Neste item serão apresentados os instrumentos criados pela Anatel, para tornar o cidadão elemento ativo na sinalização de demandas e na avaliação de desempenho das operadoras, ou seja, estão relacionados a aspectos externos da agência que contribuem para a implantação das políticas de telecomunicações.

#### **4.1.1 Análise do Serviço**

O gestor público deve enxergar suas atividades como sendo justificadas unicamente pelo serviço prestado. Nesse sentido, duas questões são fundamentais: Quais são os serviços providos pela Anatel para o seu público? Quem são os clientes da Anatel?

Segundo preconiza o PSO, as atividades desempenhadas pela Anatel devem ser avaliadas não pelos arranjos organizacionais ou pelos requisitos profissionais, mas pelo serviço prestado. O gestor tem a tendência de trabalhar com foco na organização mais que no serviço. Percebe-se, de antemão, uma mudança de visão para a avaliação dos serviços prestados, nesse sentido, deve haver um esforço para ampliar a visão estritamente interna para um olhar para fora da organização.

Seguem algumas características-chave do serviço que precisam ser avaliadas: agilidade, extensão da escolha do consumidor, abrangência, identificação das necessidades, qualidade do serviço e sensibilidade para reclamações. Na prática, algumas podem ser privilegiadas em detrimento de outras, por isso, esse tipo de avaliação identifica, a partir das escolhas realizadas,

qual o peso dado para cada característica. Um ponto de reflexão importante é conferir se os pesos adotados pela organização batem com aqueles adotados pelo usuário.

De acordo com o Art. 19 da Lei Geral das Telecomunicações (LGT 9.472 de 16 de julho de 1997), compete à Anatel adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras. Por sua vez, de acordo com o Art. 3 da mesma lei, o usuário tem, entre outros, o direito de acesso aos serviços de telecomunicações, com padrões de qualidade e regularidade adequados à sua natureza, em qualquer ponto do território nacional e de obter respostas às suas reclamações pela operadora do serviço.

Uma forma de mensurar a qualidade do serviço é por meio do acompanhamento das reclamações realizadas pelos usuários. Sendo assim, quanto menor o número de reclamações, melhor é o serviço prestado pela operadora e por consequência a Anatel chega mais próxima da competência que foi designada a ela.

Tabela 1 - Índice de Desempenho no Atendimento. Telefonia Móvel - Abril de 2016

Operadoras	Taxas %				
	Reclamações por mil acessos	Resolvidas em 5 dias úteis	Resolvidas no período	Reabertas	IDA
Metas	0,2	85	99	8	100
Sercomtel	0,044	100	100	0	100
Algar Telecom	0,091	94,167	100	5	100
Claro	0,487*	87,560	99,980	6,530	85,67
Oi	0,503*	85,402	99,766	7,522	84,87
Tim	0,565*	85,763	99,914	6,870	81,75
Vivo	0,578*	88,351	99,950	5,926	81,10

\*Fora da meta estabelecida

Fonte: Anatel (2016b)

O índice de Desempenho no Atendimento (IDA) permite o estabelecimento de rankings de atendimento com base na quantidade de reclamações registradas contra as operadoras, assim como a agilidade e eficiência em respondê-las. Para cada um dos índices a Anatel estabeleceu uma meta e, caso a operadora não atinja a meta, ela perde pontos.

O índice de reclamações mostra quais as operadoras mais reclamadas em relação ao tamanho de sua base de assinantes. A meta para o serviço de telefonia celular é de 0,2% de reclamações para cada mil acessos.

Há também o índice de reclamações resolvidas em até 5 dias, cuja meta é que ao menos 85% das reclamações sejam respondidas em até 5 dias úteis. A eficiência da operadora é medida pelo índice de reclamações reabertas, que mede o percentual de reclamações reabertas depois de a operadora ter comunicado a resolução do problema. Para esse índice a meta é de que no máximo 8% das reclamações registradas no mês de referência possam ser reabertas.

Por último, há o índice de reclamações resolvidas no período, que mostra o percentual de reclamações resolvidas mesmo após o prazo inicial de 5 dias úteis. Nesse caso, a meta é a de que 99% das reclamações registradas nos últimos três meses tenham sido resolvidas.

Todos esses percentuais, que recebem pesos diferentes, são abatidos dos 100% recebidos inicialmente pelas operadoras, permitindo assim a construção de um ranking entre elas.

Com base no IDA divulgado pela Anatel em abril de 2016, a Vivo aparece com a pior classificação, com o índice de 81,10. A Sercomtel e a Algar Telecom tem os melhores índices. Essas empresas têm abrangência regional e atingiram 100% da meta.

Esse mecanismo permite a ordenação das operadoras com base em critérios de qualidade e utiliza as reclamações dos usuários do serviço como

ferramenta principal nesta avaliação, dessa forma, os “clientes” participam ativamente do ranqueamento das operadoras e podem se beneficiar do resultado desse mecanismo na suas próximas escolhas e indicações.

Apesar de essa ser uma forma de analisar o serviço prestado, a melhor maneira é escutar o cliente, por meio de pesquisas de satisfação. Esse é o momento adequado para o cliente se posicionar em relação à agilidade no atendimento, à abrangência do serviço, à qualidade do serviço e quais são as necessidades que não estão sendo atendidas. Com essas informações, a Anatel tem condições de cobrar as operadoras sobre os itens que foram mal avaliados. Esse tema será abordado no item logo abaixo.

#### **4.1.2 Próximo do usuário**

Em relação a esse tópico duas questões são fundamentais: o serviço prestado está de acordo com o desejo do usuário? O serviço prestado está de acordo com as necessidades do usuário?

Um ponto importante a ser observado é que a segunda questão só pode ser respondida depois da primeira. Se a segunda questão for respondida antes, o serviço prestado não terá como foco o usuário (*service for the customer*) e sim a própria organização, que entende saber melhor o que o usuário precisa (*service to the customer*). Além do mais, o gestor público não poderá respondê-las sozinho.

Uma vez que o gestor público aceita que deve estar próximo do usuário e escutar o que ele diz, não há justificativas para a falta de iniciativas. Há uma variedade de formas para coletar a visão e sugestão dos usuários, portanto, a questão não é como e sim ter vontade de fazê-lo. Nesse ponto, destaca-se o principal foco do PSO que já foi abordado anteriormente, mas que vale a pena reafirmar aqui: o serviço para o público deve atender às demandas dos cidadãos e envolvê-los nas decisões, mais do que simplesmente disponibilizar os serviços.

É a participação do público desde a etapa de levantamento dos desejos e necessidades, até o momento de avaliação do serviço prestado que garante a promoção do interesse público. Além disso, essa participação ativa pressiona os servidores públicos a adotar uma postura transparente na oferta do serviço, divulgação de resultados, prestação de contas e fornecimento de informações ao público. Contudo, somente estar próximo do usuário não é suficiente, o aprendizado deve ser internalizado na organização e deve ser reforçado no processo de gestão.

O instrumento utilizado pela Anatel para responder às perguntas relacionadas acima, sobre os desejos e necessidades dos usuários, é a Pesquisa para Aferição do Grau de Satisfação e da Qualidade Percebida dos Serviços. A Resolução 654, de 13 de julho de 2015, regulamenta a Gestão da Qualidade da Prestação do Serviço Móvel Pessoal, nela são apresentados os indicadores, bem como seus respectivos métodos de coleta, cálculo e demais requisitos de qualidade. A pesquisa é realizada por empresa especializada e no caso do Serviço Móvel Pessoal a coleta de dados e informações é realizada anualmente.

De acordo com o art.1º, parágrafo único da Resolução 654, a agência utilizará os resultados obtidos por meio da pesquisa como um elemento para subsidiar as suas atividades.

Com base nas informações obtidas da análise dos registros de reclamações dos usuários, o conhecimento geral da Agência e suas demandas por informações foram definidos os seguintes atributos, que representam as dimensões dos serviços que servem de base para a aferição do grau de satisfação e qualidade percebida pelo usuário.

Quadro 8 - Atributos da pesquisa de satisfação e qualidade percebida pelo usuário

Atributos	Descrição
Satisfação Geral	Satisfação do usuário com o serviço prestado.
Canais de Atendimento	Meios de comunicação colocados à disposição dos usuários pelas prestadoras dos serviços para solicitar informações, contratar serviços, registrar pedidos e reclamações.
Oferta e Contratação	Relação entre a informação veiculada pelas prestadoras nos atos de oferta e contratação e as características dos serviços efetivamente prestados.
Funcionamento	Condições de uso e fruição dos serviços, incluindo aspectos de qualidade.
Cobrança	Arrecadação de quantias relativas à prestação dos serviços, incluindo questões de correção.
Recarga	Clareza e correção no processo de aquisição, inserção e consumo dos créditos no serviço móvel pré-pago.
Capacidade de Resolução	Capacidade da prestadora em resolver efetivamente todas as solicitações dos usuários.
Reparo e Instalação	Atividades que incluem a visita de técnicos ao local do serviço instalado.

Fonte: Elaborado pelo autor.

O resultado da última pesquisa realizada, que abrangeu os serviços de telefonia fixa (STFC), banda larga fixa (SCM) e serviços móveis (SMP) foi divulgado no dia 29 de março de 2016. Foram realizadas 152 mil entrevistas por telefone, entre agosto e dezembro de 2015, com base em um questionário de 30

questões. Fizeram parte do universo de pesquisa todas as operadoras com mais de 50 mil acessos e presença de mais de 10 mil clientes na localidade pesquisada.

De uma maneira geral, a superintendente de direito do consumidor da Anatel, Elisa Leonel, afirma que as notas dadas pelos consumidores (de zero a 10) não mostraram um resultado ruim, com as médias variando em torno de 6,5 e 7,0 (TCU..., 2016). Os resultados da pesquisa mostram que a maior dificuldade das empresas está no pós-atendimento (o que inclui a espera para falar com um atendente) e na resolução de problemas (como pedidos de mudança de planos e de correções em faturas).

A título ilustrativo, será apresentado, a seguir, o resultado da pesquisa para o Serviço Móvel Pessoal (SMP) para que o leitor tenha uma sensibilidade maior sobre o que a Anatel está fazendo para o ouvir o seu cliente.

Conforme apresentado na tabela abaixo, o indicador de satisfação geral para o SMP (pós-pago) ficou com nota 6,72. O item mais bem avaliado foi a cobrança, com nota 7,00 e a pior avaliação foi o atendimento telefônico, com 5,50.

Tabela 2 - Indicadores SMP Pós-pago (Média Nacional)

Indicadores	Nota
Cobrança	7,70
Satisfação Geral	6,72
Oferta e Contratação	6,64
Funcionamento	6,54
Canais de Atendimento	6,50
Capacidade de Resolução	5,56
Atendimento Telefônico	5,50

Fonte: Anatel - Pesquisa de Satisfação e Qualidade Percebida - 2015.

Entre os temas que geram mais satisfação entre os usuários de SMP pós-pago estão: a capacidade de conseguir fazer e receber ligações e o atendimento

em loja. A resolução de problemas na Internet 3G/4G e problemas de ligação foram os temas que tiveram as piores avaliações. Esses resultados mostram que ainda há uma grande insatisfação com questões ligadas à solução de problemas técnicos, o que sugere deficiências de rede e sistemas.

Tabela 3 - Temas SMP Pós-pago (Média Nacional).

Melhores avaliações	Nota
Como conseguir fazer e receber ligações	7,22
Atendimento na loja	7,17
Clareza das informações na conta	7,02
Cobrança dos valores na conta de acordo com o contrato	6,98
Qualidade nas ligações (quedas, ruídos e interferências)	6,83

Fonte: Anatel - Pesquisa de Satisfação e Qualidade Percebida - 2015.

Tabela 4 - Temas SMP Pós-pago (Média Nacional).

Piores avaliações	Nota
Resolução de problemas na internet (3G e 4G)	4,25
Resolução de problemas nas ligações	4,40
Tempo de espera para falar com o atendente	4,62
Resolução do pedido de cancelamento	5,04
Resolução dos problemas de cobrança	5,09

Fonte: Anatel - Pesquisa de Satisfação e Qualidade Percebida - 2015.

A satisfação geral para o serviço SMP na modalidade pré-pago ficou pior que o pós-pago, com nota 6,62. Os itens mais bem avaliados ficaram com as notas muito próximas: 6,63 para canais de atendimento e 6,61 para funcionamento do serviço. Assim como no pós-pago, a capacidade de resolução de problemas e atendimento telefônico receberam as piores notas.

Tabela 5 - Indicadores SMP Pré-pago (Média Nacional).

Indicadores	Nota
Canais de Atendimento	6,63
Satisfação Geral	6,62
Funcionamento	6,61
Recarga	6,58
Oferta e Contratação	6,54
Atendimento Telefônico	5,72
Capacidade de Resolução	4,80

Fonte: Anatel - Pesquisa de Satisfação e Qualidade Percebida - 2015.

Em relação aos temas, o atendimento nas lojas e as opções de recarga foram os itens mais bem avaliados e os itens referentes à resolução de problemas, assim como no pós-pago, tiveram as piores notas.

Tabela 6 - Temas SMP Pré-pago (Média Nacional).

Melhores avaliações	Nota
Atendimento na loja	7,44
Opção de valores de recarga	7,37
Conseguir fazer e receber ligações	7,33
Qualidade nas ligações (quedas, ruídos e interferências)	6,78
Facilidade de entendimento de planos e serviços	6,67

Fonte: Anatel - Pesquisa de Satisfação e Qualidade Percebida - 2015.

Tabela 7 - Temas SMP Pré-pago (Média Nacional).

Piores avaliações	Nota
Resolução de problemas na internet (3G e 4G)	4,18
Resolução de problemas nas ligações	4,46
Tempo de espera para falar com o atendente	4,81
Resolução de problemas de recarga	4,82
Velocidade de navegação	5,22

Fonte: Anatel - Pesquisa de Satisfação e Qualidade Percebida - 2015.

Segundo Elisa Leonel, esse tipo de pesquisa tem duas funções importantes. Em primeiro lugar, fornece ao consumidor informações essenciais para que ele possa escolher qual prestadora irá contratar. Além disso, oferece à Anatel informações fundamentais para que ela possa direcionar suas ações de fiscalização, de controle e elaborar os seus regulamentos para solucionar os problemas que mais geram insatisfação nos consumidores.

Apesar desse instrumento fornecer informações importantes para a agência, ele não cumpre totalmente o objetivo de dar voz ao usuário, ou seja, saber dos usuários o que eles desejam, ouvir deles propostas de melhorias e envolvê-los nas decisões sobre a prestação de serviços.

#### **4.1.3 Abertura para o público**

Com alguma frequência e por diversas formas, o gestor do serviço público se fecha para o público, exatamente aquele que justifica a prestação do serviço. De fato, é importante ter atenção para as formas de relacionamento com o público, pois:

[...] uma administração voltada para o cidadão deve livrar o usuário do confronto com um labirinto de programas e repartições, bem como uma infinidade de formulários, documentos e critérios processuais para desfrutar dos benefícios a que tem direito (COUTINHO, 2000, p. 60).

Uma vez que o PSO está orientado para a satisfação das necessidades da população, torna-se essencial a interação entre o cidadão e a administração pública, para que esta última seja sensível às demandas sociais. Sorares (2002), em sua pesquisa, destaca que o estabelecimento de mecanismos que funcionem bem como canal de diálogo e de captação de informações junto aos usuários é fundamental para a prestação de serviços públicos com qualidade.

Por isso, os escritórios ou departamentos públicos devem estar geograficamente disponíveis e preparados para o atendimento pessoal daqueles que mais precisam. Nesse sentido, os relatórios de desempenho das operadoras

por região podem ajudar para que os canais de atendimento pessoal sejam estrategicamente fiscalizados.

No caso específico do atendimento pessoal, diante da dificuldade de uma agência federal estar presente nas muitas localidades, a solução se traduz na garantia de que as prestadoras de serviço disponibilizem esse atendimento presencial. Essa preocupação está materializada na Resolução 632, de 7 de março de 2014.

De acordo com o Art. 32 da mesma lei o “Atendimento Presencial constitui estabelecimento próprio da Prestadora ou disponibilizado, por meio de contrato(s) com terceiro(s) que possibilita ao Consumidor ser atendido presencialmente por pessoa devidamente qualificada para receber, responder e solucionar ou encaminhar para solução pedidos de informação, reclamações e solicitações de serviços, rescisão ou qualquer outra demanda ligada ao serviço da Prestadora.”

Ainda segundo o Art. 34, o setor de atendimento presencial deve estar apto a atender todos os serviços e modalidades prestadas pelo Grupo (diferentes empresas prestadoras de serviço podem pertencer a um mesmo grupo empresarial), independente do seu regime de prestação, oferecidos ou não de forma conjunta.

De acordo com os fundamentos do PSO já apresentados, para proporcionar a interação entre a sociedade e a administração pública é necessário: enfatizar a transformação da linguagem oficial em linguagem compreensível a todos e checar essa compreensão; reformular os escritórios e pontos de atendimento para fácil acesso do público, nesse caso construções muito imponentes podem inibir quem necessita dos serviços; preparar o setor de atendimento para auxiliar o usuário e treinar os atendentes reforçando a solicitude e a escuta ativa.

A Anatel deu um grande passo ao regulamentar o atendimento presencial utilizando a estrutura de postos de venda que possuem grande capilaridade para prestar também o serviço de pós-venda, assim, deu oportunidade aos cidadãos de pequenos lugarejos de serem atendidos pessoalmente e, nesse momento, manifestarem suas opiniões, insatisfações, necessidades e sugestões.

Porém, a atividade da Anatel não se extingue ao criar condições para que os usuários se manifestem. É fundamental que a agência atue, por meio dos procedimentos administrativos previstos na regulamentação, junto às operadoras e com base nas informações colhidas nesses canais, com o objetivo de melhorar a qualidade dos serviços de telecomunicações e adequá-los às necessidades dos usuários.

#### **4.2 Análise das práticas gerenciais (aspectos internos à Anatel)**

Neste item, serão apresentados os instrumentos criados pela Anatel para integrar os cidadãos ao processo de desenvolvimento de políticas públicas, ou seja, estão relacionados a aspectos internos da agência que contribuem para a concepção das políticas de telecomunicações.

##### **4.2.1 Abertura para o público**

Pensando em outros mecanismos de participação dos usuários para registrar e acompanhar reclamações, pedidos de informação e sugestões em relação às operadoras e à Anatel foram criados os seguintes canais para a participação do usuário: Site na Internet, Aplicativo, Central de Atendimento Telefônico e a Sala do Cidadão. No caso do serviço de atendimento pela Internet, o acesso ao sistema é feito mediante o cadastro do usuário. Para o Serviço de Atendimento Telefônico Gratuito foi disponibilizado o número 1331. Em ambos os canais, site na internet e atendimento telefônico, é necessário já ter realizado o contato com a operadora de telecomunicações e ter em mãos o

número do registro de atendimento. Em relação a Sala do Cidadão, a Anatel dispõe de um espaço em cada capital brasileira para que o cidadão obtenha informações, registre reclamações, dê entrada em documentos ou acompanhe processos protocolados na Agência.

Seguindo a tendência do relacionamento virtual com os usuários, foi lançado em junho de 2015 o aplicativo Anatel Consumidor. O app está disponível para os sistemas Android, iOS (Apple), Windows Phone e pode ser baixado gratuitamente nas lojas de aplicativos. Em matéria divulgada pela Teletime, no dia 26 de junho de 2015, o presidente da Anatel João Resende disse que “trata-se de mais uma iniciativa para permitir que o consumidor exerça o seu direito com maior praticidade e rapidez”. Segundo ele, a intenção é que esse tipo de relacionamento seja, nos próximos anos, o principal canal de atendimento da Anatel (TCU..., 2016).

Sobre objetivo de estar aberto ao cliente, a Anatel cumpre o seu papel disponibilizando formas variadas para que o cidadão possa se manifestar. Por meio desses canais é possível conhecer quais as principais reclamações e demandas dos cidadãos que servirão de subsídio para que a Anatel atue junto às operadoras no para tornar os serviços de telecomunicações mais adequados às necessidades de seus usuários.

#### **4.2.2 A gestão para o público como princípio**

A gestão com foco para o público a quem se destina o serviço deve se tornar o princípio para o gestor público e sua equipe. Assim, os métodos de trabalho devem ser desenvolvidos para atender às necessidades do usuário mais que as necessidades da organização. Dessa forma, as atividades existentes e as novas políticas propostas devem ser avaliadas pelo critério do serviço para o público.

De acordo com o PSO, o princípio do serviço para o público só poderá ser alcançado por meio da atitude positiva dos servidores públicos, por isso, a necessidade de fazer reuniões de grupo com as equipes, divulgar materiais com informações sobre a orientação para o público, promover treinamentos e compartilhar iniciativas que tenham tido sucesso na melhoria da qualidade do serviço prestado. Em sua pesquisa, Soares (2002) fala sobre uma mudança cultural no setor público, em que os servidores passam a ter um papel fundamental na implantação de novas formas de trabalho. Nessa perspectiva, o formalismo e as regras rígidas saem de cena para possibilitar a interação entre departamentos, trabalho em equipe e a criação de soluções inovadoras para os problemas apresentados pelo usuário.

Verificou-se no Regimento Interno da Anatel uma Gerência de Administração e Desenvolvimento de Pessoas, que é a área responsável por administrar os recursos humanos da agência. Além das competências relacionadas ao funcionamento operacional, como administrar a folha de pagamentos, administrar a seleção, alocação, movimentação e desligamento de pessoas, há ações como promover a capacitação dos servidores, promover a gestão do conhecimento organizacional e promover a gestão do desempenho. Entretanto, não há destaque para qualquer iniciativa no sentido de trabalhar com as equipes a questão da orientação para o público, a quem finalmente o serviço se destina e cujas necessidades e desejos devem ser atendidos.

#### **4.2.3 Cidadãos como codefinidores das políticas públicas**

Seguindo uma das premissas do PSO de serviço para público (*service for the public*) deve haver um comprometimento do gestor público de envolver o cidadão nos processos de planejamento e elaboração das políticas públicas, pois somente no diálogo com o consumidor/cidadão é possível compreender suas necessidades e garantir a efetividade do serviço prestado. Wimmer e Peixoto

(2008) defendem que a participação da sociedade é um requisito para a legitimidade da atividade reguladora. No caso das políticas de telecomunicações, a participação do cidadão é importante, pois a Anatel é capaz de interferir no mercado, definindo as práticas das empresas do setor.

Com o objetivo de garantir maior grau de legitimidade da atividade regulatória da Anatel, o seu desenho institucional foi formulado de modo a prever a participação direta da sociedade no processo regulatório. Os principais meios de participação existentes na Anatel são: as audiências e consultas públicas, conselho consultivo e a ouvidoria. Esses instrumentos de participação representam uma forma de inclusão social baseada na ética, na participação democrática e com critérios de transparência. É por meio desses canais que os cidadãos têm a chance de se manifestarem em relação aos assuntos que afetam diretamente ao atendimento de suas necessidades.

Segundo informações disponíveis no site da Anatel, o objetivo da audiência pública é debater matéria de interesse relevante. A participação de toda a sociedade é livre e durante a sua realização qualquer pessoa pode se manifestar em relação ao assunto discutido, fazer comentários e dar sugestões. A data, o local, o horário e o tema são divulgados no Diário Oficial da União, no site da Anatel e nos principais jornais de circulação nacional.

A Consulta Pública, por sua vez, possui um sistema próprio – Sistema de Consulta Pública (SACP) – e, por meio dele, todos os cidadãos brasileiros podem fazer suas contribuições em relação aos regulamentos elaborados pela Anatel. Todos os documentos submetidos à Consulta Pública recebem críticas e sugestões antes de terem suas versões finais publicadas. A Anatel, quando lança uma consulta pública, disponibiliza aos cidadãos um conjunto de documentos relacionados ao tema em debate, além de um texto resumido que tem o objetivo de explicar de forma clara o objeto da consulta. As críticas e sugestões colhidas durante o processo são consolidadas em um documento e analisadas pela área

competente. Ao final do processo todas as contribuições da sociedade recebem respostas da Anatel, que justificam a razão de elas terem ou não sido acolhidas.

Já o conselho consultivo é um órgão de participação institucionalizada da sociedade nas atividades da Anatel. Ele é composto por doze membros nomeados pelo Presidente da República, contendo representantes do governo (executivo e legislativo), das entidades de classe das prestadoras de serviço de telecomunicações e das entidades representativas dos usuários. A atividade dos conselheiros não é remunerada e eles têm mandato de três anos. As principais competências dos conselheiros são: opinar sobre o Plano Geral de Outorgas, o Plano Geral de Metas de Universalização de serviços prestados em regime público e demais políticas de telecomunicações; avaliar os relatórios anuais do conselho diretor e aconselhar quanto à instituição ou eliminação da prestação de serviço no regime público (AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES, 2016a).

Por fim, a ouvidoria tem essencialmente a função de realizar apreciações críticas sobre a atuação da Anatel. Conforme estabelecido do art.45 da Lei nº 9.472, a ouvidoria não é uma instância recursal e não possui relação hierárquica com qualquer setor da agência.

Esses instrumentos de participação, apesar de apresentarem um avanço no envolvimento dos cidadãos nas decisões políticas, ainda podem ser considerados limitados. No caso das audiências públicas, qualquer pessoa pode se manifestar e tem condições de influenciar o resultado final sobre a discussão da matéria em pauta, porém, não há escolha do cidadão em relação ao tema da audiência, que é previamente definido e divulgado pela Anatel. Com isso, temas relevantes que atingem diretamente os usuários não são discutidos.

A Consulta Pública é um espaço importante para que o cidadão deixe de ser um ator passivo na construção das políticas de telecomunicações, entretanto, observa-se que, apesar da preocupação da Anatel em disponibilizar documentos

para auxiliar a compreensão do objeto da consulta, a linguagem é técnica e pouco amigável para quem é apenas usuário do serviço. Há muitas formas de melhorar esse ponto, como a elaboração de glossários, perguntas e respostas e tutorias com conceitos-chave do serviço de telecomunicações.

Por fim, o conselho consultivo, embora tenha representantes dos usuários e da sociedade e exerça papel importante como opinar sobre o Plano Geral de Outorgas e Plano Geral de Metas de Universalização, a escolha dos indicados compete ao Presidente da República.

#### **4.3 Uma síntese dos instrumentos utilizados pela Anatel**

Segue, logo abaixo, uma figura com a síntese da análise realizada em relação aos instrumentos utilizados pela Anatel para se relacionar com os clientes, quais são as características desse relacionamento e se eles estão aderentes ao que preconiza o PSO.

Quadro 9 - Uma síntese dos instrumentos utilizados pela Anatel.

(Continua)

Objetivo	Categoria de Análise	Instrumento	Característica	Análise	É aderente ao PSO?
Aspectos externos da Anatel	Análise do serviço	Índice de Desempenho no Atendimento – IDA	Foco no serviço prestado	O IDA atende à necessidade da organização (Anatel) em ter um critério de avaliação da qualidade do serviço prestado pelas operadoras. Ele permite uma ordenação das operadoras com base na qualidade do serviço prestado de acordo com a avaliação dos clientes. O critério utilizado pelo referido índice permite o cliente acompanhar o quanto o serviço não atende as suas necessidades e pode servir de base para escolher qual operadora irá utilizar.	Sim
	Próximo do usuário	Resolução 654 - Pesquisa para Aferição do Grau de Satisfação e da Qualidade Percebida dos Usuários	Orientação para fora da organização	A Pesquisa de Satisfação e Qualidade percebida pelos usuários é bastante completa, pois leva em consideração critérios de reação do usuário em relação ao serviço prestado, avaliação da qualidade de rede de voz e dados e em relação ao grau de eficiência no atendimento. Porém, peca na perspectiva de dar voz ao usuário, ou seja, saber dos usuários o que eles desejam, ouvir deles propostas de melhorias e envolvê-los nas decisões sobre a prestação de serviço.	Parcialmente

Quadro 9 - Uma síntese dos instrumentos utilizados pela Anatel.

(Continuação)

Objetivo	Categoria de Análise	Instrumento	Característica	Análise	É aderente ao PSO?
Aspectos externos da Anatel	Abertura para o público	Resolução 632 – Atendimento Presencial	Gestão orientada para o público	O regulamento obriga as prestadoras a manterem um Setor de Atendimento Presencial por Microrregião com população igual ou superior a 100 mil habitantes. Nesse setor o consumidor deve ser atendido presencialmente por pessoa devidamente qualificada para receber, responder e solucionar ou encaminhar para solução pedidos de informação, reclamações e solicitações de serviços, rescisão ou qualquer outra demanda ligada ao serviço da Prestadora. Esse canal é de extrema importância para que as necessidades e desejos do consumidor/cidadão sejam conhecidos e atendidos.	Sim

Quadro 9 - Uma síntese dos instrumentos utilizados pela Anatel.

(Continuação)

Objetivo	Categoria de Análise	Instrumento	Característica	Análise	É aderente ao PSO?
Aspectos internos a Anatel	Abertura para o público	Site da Anatel; Central de Atendimento Telefônico Gratuito (1331), Sala do Cidadão e Aplicativo Anatel Cidadão	Gestão orientada para o público	Pensando nas diversas formas de interação com o usuário para o registro e acompanhamento de reclamações, sugestões e pedidos de informação foram disponibilizados os canais de atendimento via central de atendimento telefônico, internet, presencial e por meio de aplicativo para smartphone. Há nesse sentido diversas formas para que o cidadão consumidor possa se manifestar.	Sim
	A gestão para o público como princípio	Reuniões com as equipes, realização de treinamentos, avaliação de desempenho	Gestão orientada para a organização	Existe uma Gerência de Administração e Desenvolvimento de pessoas com competência de promover a capacitação dos servidores, promover a gestão do conhecimento organizacional e promover a gestão do desempenho. Entretanto, não há destaque para qualquer iniciativa no sentido de trabalhar com as equipes a questão da orientação para o público.	Não

Quadro 9 - Uma síntese dos instrumentos utilizados pela Anatel.

(Conclusão)

Objetivo	Categoria de Análise	Instrumento	Característica	Análise	É aderente ao PSO?
Aspectos externos da Anatel	Cidadãos como codefinidores das políticas públicas	Audiências Públicas; Consultas Públicas; Conselho Consultivo e Ouvidoria	Processo dialógico	Esses instrumentos de participação apesar de apresentarem um avanço no envolvimento dos cidadãos nas decisões políticas ainda podem ser considerados limitados. No caso das audiências não é possível escolher o tema de debate, nas consultas públicas a linguagem é técnica e pouco amigável para quem é apenas usuário do serviço e por fim, no conselho consultivo a escolha dos indicados compete ao Presidente da República.	Parcialmente

Fonte: Elaborado pelo autor.

Em relação aos aspectos externos da Anatel, que atendem ao objetivo 1 da pesquisa, pode-se verificar que os instrumentos são previstos e no geral funcionam bem na prática. No item Análise do serviço, o foco é no serviço prestado, o olhar é para fora da organização e a ordenamento das operadoras segundo critérios de eficiência fornece uma visão importante que pode orientar as escolhas do usuário.

Em relação a estar “próximo do usuário”, a orientação é para fora da organização. Trata-se de uma boa oportunidade para a agência saber qual a percepção do usuário sobre a qualidade dos serviços prestados e a eficiência do atendimento, com vistas a adotar medidas corretivas ou punitivas junto às operadoras.

No item, Abertura para o público, a gestão é orientada para o público. Houve, nesse sentido, uma preocupação da agência em criar um canal de comunicação pessoal com o usuário que estivesse presente em lugares afastados dos grandes centros, mesmo com poucos habitantes. Esse canal é de extrema importância para que as necessidades e os desejos do cidadão/consumidor sejam conhecidos e atendidos.

Em relação aos aspectos internos da Anatel, que atendem ao objetivo 2 da pesquisa, pode-se constatar que os instrumentos também são previstos, porém não funcionam muito bem na prática. O item Gestão para o público, como princípio, por exemplo, tem uma orientação para dentro da organização, ou seja, há uma preocupação em atender aos critérios internos da agência, como a avaliação de desempenho e a capacitação dos servidores, mas não foi encontrada nenhuma evidência sobre a orientação com foco no público a quem se destina o serviço, a promoção da atitude positiva dos servidores e a importância de conhecer e atender às necessidades do cidadão/usuário.

No item Abertura para o público, a gestão é orientada para o público. A agência preocupou-se em criar diversas formas de interação com o público para que ele possa se manifestar, inclusive por meio de um aplicativo para smartphones e tablets, seguindo a tendência da era digital.

Por último, a possibilidade aos cidadãos de participarem como codefinidores de políticas públicas foi parcialmente atendida, pois ainda há limitações para a participação de uma parcela significativa da sociedade que precisa de um espaço para que temas relevantes, que têm a ver com as necessidades dos cidadãos, sejam propostos e debatidos para que as soluções sejam construídas de forma participativa, com a atuação do Estado e da sociedade civil.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se, neste trabalho, analisar a gestão da Anatel para saber se ela é aderente às premissas do *Public Service Orientation*, que é a vertente mais completa do gerencialismo. O PSO, além de se preocupar com o critério da eficiência e de qualidade do serviço público, presente em outros modelos que objetivaram modernizar a administração pública, trouxe um enfoque novo baseado no conceito de efetividade e atendimento às necessidades dos clientes, que também são cidadãos. Esses cidadãos têm direitos e deveres previstos em leis, portanto, buscam cada vez mais espaços de participação para atuar ativamente nos processos de formulação, implantação e avaliação de políticas públicas.

Para compreender esse contexto foi necessário analisar os instrumentos utilizados pela Anatel para implementação das políticas de telecomunicações (aspectos externos da Anatel) e as práticas gerenciais (aspectos internos da Anatel), que estão relacionadas à formulação das políticas. Nesse sentido, procurou-se analisar se os cidadãos são elementos ativos na sinalização de demandas e na avaliação de desempenho das operadoras, assim como, se estão integrados e participam ativamente na definição das políticas públicas.

O que se pode constatar é que a Anatel criou e colocou em prática diversas formas de comunicação com o cidadão e desenvolveu instrumentos para atender aos critérios de efetividade dos serviços prestados, porém, deu pouca atenção aos temas que são particularmente relevantes, como é o caso da gestão para o público como princípio e a participação dos cidadãos na definição de políticas públicas. Pode-se afirmar que os instrumentos criados para construir uma gestão orientada para o cidadão e tornar as políticas públicas permeáveis ao envolvimento dos cidadãos estão previstos, mas não funcionam muito bem na prática. Portanto, conclui-se que a Gestão da Anatel não está totalmente aderente às premissas do PSO.

Como ponto de atenção, observou-se que na Pesquisa para Aferição do Grau de Satisfação e da Qualidade Percebida dos Usuários, os cidadãos poderiam ter mais oportunidade de colocar o que eles desejam e contribuir com propostas de melhorias, com o objetivo de serem envolvidos nas decisões sobre a prestação de serviço.

Para o critério gestão para o público como princípio não há destaque para qualquer iniciativa no sentido de trabalhar com as equipes a questão da orientação para o público. Sabe-se que o engajamento e atitude positiva dos funcionários públicos são fundamentais para a efetividade do serviço público.

Por último, na análise em relação aos cidadãos como codefinidores das políticas públicas, foi identificado que ainda há necessidade de mais participação da sociedade civil em espaços onde é possível apresentar temas relevantes e construir conjuntamente, Estado e sociedade, soluções de forma participativa.

Esta pesquisa tem limitações, pois formas complementares de coleta de dados, como a aplicação de questionários e entrevistas, poderiam enriquecer o trabalho, trazendo o ponto de vista dos atores envolvidos: Anatel, operadoras e usuários. Contudo, a pesquisa ganharia contornos e proporções que fugiriam ao que foi planejado para esse programa.

Finalmente, ao concluir a pesquisa um leque de novos estudos se apresenta. São questões relevantes que estão à margem do objetivo da pesquisa e que merecem uma atenção especial. Por exemplo, a audiência pública da Anatel é um espaço importante para a participação da sociedade, mas ela não é amplamente divulgada por meio de campanhas publicitárias, simuladores, tutorias, etc. Há uma diversidade de formas para torná-la mais conhecida e despertar o interesse da sociedade em participar, mas as conversas entre os usuários se limitam às queixas sobre o serviço que não está funcionando, a dificuldade de se falar com um atendente, os registros de reclamação que não recebem resposta, etc. Por isso, mostra-se importante as seguintes questões. Há a

participação ativa dos cidadãos nesse importante espaço de debate e deliberação? A audiência pública permite aos cidadãos interferirem na formulação de políticas públicas de telecomunicações?

Outro ponto que merece destaque são os instrumentos criados pela Anatel para avaliar a qualidade dos serviços prestados pelas operadoras. Frequentemente, são divulgados indicadores de qualidade dos serviços, notas apuradas em pesquisas de satisfação, ranking das operadoras com base em critérios de reclamação, etc. Essas informações servem de base para futuras escolhas pelos usuários de telecomunicações? Essas informações contribuem para o processo de formulação e implementação de políticas de regulação? Elas contribuem para processo de fiscalização das operadoras pela Anatel com o objetivo de melhorar a qualidade do serviço prestado?

Essas questões são fundamentais para fomentar o debate sobre o papel da Anatel, como agente regulador e, como o cidadão pode contribuir para o desenvolvimento de políticas públicas e melhorar a qualidade dos serviços de telecomunicações no Brasil.



## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. O impacto do Modelo Gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 47, n. 2, p. 147-153, abr. 1996.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. **Anatel divulga resultados de pesquisa de satisfação e qualidade percebida**. Brasília: Anatel, 2016c. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/institucional/index.php/noticias/1052-anatel-divulga-resultados-de-pesquisa-de-satisfacao-e-qualidade-percebida>>. Acesso em: 29 mar. 2016.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES – ANATEL. **Índice de desempenho no atendimento**. Brasília: Anatel, 2016a. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/consumidor/desempenho-do-atendimento-ida/abr-16>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES – ANATEL. **Jul/2016**. Brasília: Anatel, 2016b. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/consumidor/index.php/desempenho-do-atendimento-ida>>. Acesso em: 15 jul. 2016

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES – ANATEL. **Relatórios consolidados**: indicadores de 2012 a 2015. Brasília: Anatel, 2015a. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/dados/2015-02-04-18-43-59>>. Acesso em: 15 maio 2015.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES – ANATEL. Resolução 654 de 13 de julho de 2015. Aprova o Regulamento das Condições de Aferição do Grau de Satisfação e da Qualidade Percebida Junto aos Usuários de Serviços de Telecomunicações. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 jul. 2015b.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES – ANATEL. Resolução nº 612 de 29 de abril de 2013. Aprova o regimento interno da Anatel. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2 maio 2013.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES – ANATEL. Resolução nº 632 de 7 de março de 2014. Aprova o Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações – RGC. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 mar. 2014.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES – ANATEL. **Satisfação e qualidade percebida – 2015**. Brasília: Anatel, 2015. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/consumidor/index.php/pesquisa-de-satisfacao-e-qualidade/2015>>. Acesso em: 15 maio 2015.

AMORIM, S. N. D. Ética na esfera pública: a busca de novas relações estado/sociedade. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 2, p. 95-104, abr./jun. 2000.

ANATEL pode voltar a proibir venda de chips para celular. **Câmara dos Deputados**, Brasília, ago. 2012. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/CONSUMIDOR/423651-ANATEL-PODE-VOLTAR-A-PROIBIR-VENDA-DE-CHIPS-PARA-CELULAR.html>>. Acesso em: 15 maio 2015.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2006. 280 p.

BELTRÃO, R. E. V.; NOGUEIRA, F. do A. Pesquisa Documental nos estudos recentes em Administração Pública e Gestão Social. In: ENCONTRO DA ENANPAD, 35., 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: EnANPAD, 2011. p. 1-17.

BLYTE, D. M.; MARSON, D. B. **Good practices in citizen-centred service**. Ottawa: Institute for Citizen Centred Service Network, 1999. 166 p.

BRASIL. Lei nº 9472 de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jul. 1997.

BRASIL. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, 1995. 68 p.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. In: PETRUCCI, V.; SCHWARZ, L. (Org.). **Administração pública gerencial: a reforma de 1995**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999. p. 1-38.

BRESSER-PEREIRA, L.C. Da administração pública burocrática a gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2001. p. 237-270.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.

CAMPOS, C. J. G. Método de análise de conteúdo: ferramenta de análise de dados qualitativos no campo da saúde. **Revista de Enfermagem**, Brasília, v. 57, n. 5, p. 611- 614, set./out. 2004.

CONFORTO, G. Descentralização e regulação da gestão de serviços públicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 1, p. 27-40, jan./fev. 1998.

COUTINHO, M. J. V. Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 3, p. 40-73, jul./set. 2000.

FERLIE, E. et al. **A nova administração pública em ação**. Brasília. Editora Universidade de Brasília, 1999. 468 p.

GODOY, A. S. A pesquisa qualitativa e sua utilização em administração de empresas. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 4, p. 65-71, jul./ago. 1995a.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, mar./abr. 1995b.

MANDL, U.; DIERX, A.; ILZKOVITZ, F. The effectiveness and efficiency of public spending. **Economic Papers**, n. 301, p. 1-36, 2008. Disponível em: <[http:// ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication\\_11902\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication_11902_en.pdf)>. Acesso em: 15 mar. 2015.

MAY, T. Pesquisa documental: escavações e evidências. In: \_\_\_\_\_. **Pesquisa social: questões, métodos e processos**. Porto Alegre: Artmed, 2004. p. 205-230.

MELO, M. A. As agências regulatórias: gênese, desenho institucional e governança. In: ABRUCIO, F.; LOUREIRO, M. R. (Org.). **O estado numa era de reformas: os anos FHC**. Brasília: Seges, 2002. Parte 2.

METCALF, L.; RICHARDS, S. **Improving public management**. London: SAGE Publications, 1990. 272 p.

MOTTA, P. de M. M. O estado da arte da gestão pública. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 53, n. 1, p. 82-90, jan./fev. 2013.

O'DONNELL, G. Democracia delegativa? **Novos Estudos**, São Paulo, n. 31, p. 25-40, out. 1991.

OSBORNE, D.; PLASTRIK, P. **Banishing bureaucracy**: the five strategies for reinventing government. New York: Addison Wesley, 1997. 416 p.

PAULA, A. P. P. de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005.

PIMENTEL, A. O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica. **Cadernos de Pesquisa**, Londrina, n. 114, p. 179-195, nov. 2001.

POLLITT, C. The citizen's charter: a preliminary analysis. **Public Money and Management**, New York, v. 14, n. 2, p. 9-14, 1994.

RODRIGUES, D. Os investimentos no Brasil nos anos 90: cenários setorial e regional. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 13, p. 107-138, jun. 2000.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J. P. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História e Ciências Sociais**, v. 1, n. 2, p. 1-15, jul. 2009.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009.

SINDICATO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TELEFONIA E DE SERVIÇO MÓVEL CELULAR E PESSOAL. Telecomunicações investiram R\$ 29 bilhões no Brasil em 2014. **SinditeleBrasil**, Rio de Janeiro, abr. 2015. Disponível em: <http://www.sinditelebrasil.org.br/sala-de-imprensa/noticia/3066-telecomunicacoes-investiram-r-29-bilhoes-no-brasil-em-2014>>. Acesso em: 15 maio de 2015.

SOARES, A. P. F. de M. **Instrumentos gerenciais utilizados na administração pública com foco no cidadão**. 2002. 97 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2002.

STEWART, J.; CLARK, M. The public service orientation: issues and dilemmas. **Public Administration**, London, v. 65, n. 2, p. 161-177, June 1987.

TCU diz que Anatel foi ineficiente para acompanhar qualidade dos serviços móveis. **Teletime**, São Paulo, 14 set. 2016. Disponível em: <[http://convergecom.com.br/teletime/14/09/2016/tcu-diz-que-anatel-foi-ineficiente-para-acompanhar-qualidade-dos-servicos-moveis/?noticiario=TT&\\_\\_akacao=3694135&\\_\\_akcnt=84937964&\\_\\_akvkey=03bf&utm\\_source=akna&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=TELETIME+News+-+14%2F09%2F2016+23%3A06](http://convergecom.com.br/teletime/14/09/2016/tcu-diz-que-anatel-foi-ineficiente-para-acompanhar-qualidade-dos-servicos-moveis/?noticiario=TT&__akacao=3694135&__akcnt=84937964&__akvkey=03bf&utm_source=akna&utm_medium=email&utm_campaign=TELETIME+News+-+14%2F09%2F2016+23%3A06)>. Acesso em: 24 set. 2016.

TORRES, M. D. de F. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. 224 p.

TRUMAN, D. B. **The governmental process**. New York: Knopf, 1971. 544 p.

WEBER, E. P. The question of accountability in historical perspective: From Jackson to contemporary grassroots ecosystem management. **Administration & Society**, Newbury Park, v. 31, n. 4, p. 451-494, Sept. 1999.

WIMMER, M.; PEIXOTO, E. V. L. Participação e democracia nas agências reguladoras: como se conjugam autonomia decisória, especialização técnica e participação popular na ANATEL. In: ENCONTRO DA ANPAD – ENANPAD, 32., 2008, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Anpad, 2008. p. 1-16.