

***Accountability* via Consultas Pública de Agências Reguladoras: Controle Social e Participação de Atores Junto à Anatel**

TAYNÁ CRUZ BATISTA

Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

JULIANA FERREIRA DE OLIVEIRA

Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

ROSENERY LOUREIRO LOURENÇO

Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

FERNANDA FILGUEIRAS SAUERBRONN

Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Resumo

As agências reguladoras foram criadas como forma de assegurar a estabilidade dos mercados regulados, uma vez que, o Estado transferiu para a iniciativa privada a exploração de alguns setores estratégicos para o desenvolvimento do país. Essas instituições são independentes e autônomas, contudo, para garantir o equilíbrio de suas ações a Lei estabelece a utilização de instrumentos de accountability como meio de a sociedade exercer o controle social e operacionalizar os mecanismos de responsabilização. Nesse sentido, este estudo analisou as contribuições dos atores interessados nas Consultas Públicas da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), com o objetivo de examinar como a agência lida com as respostas às contribuições dos diferentes participantes. Para operacionalizar o estudo, realizou-se uma pesquisa documental relacionada às consultas públicas, disponibilizadas pela ANATEL no sítio eletrônico da agência. Os dados foram categorizados e tratados por meio de estatística descritiva, análise de correspondência e regressão logística nominal. Na primeira parte do tratamento dos dados, buscou-se identificar os grupos participantes das consultas públicas. Posteriormente, procedeu-se ao exame do processo de análise dessas consultas pela ANATEL. Na segunda parte do estudo, buscou-se analisar as respostas dadas pela ANATEL às contribuições. Os resultados indicam a participação expressiva dos prestadores de serviços de telecomunicações. Verificou-se que a probabilidade de a Anatel aceitar a contribuição oferecida diminui quando Prestadoras de Serviços fazem encaminhamentos sobre Atos Normativos ou Atos Licitatórios, e quando a contribuição à consulta pública parte de instituição pública sobre atos normativos a probabilidade de aceitação também diminui. Os resultados revelam um desbalanceamento na participação dos atores sociais no processo regulatório do setor.

Palavras chave: *Accountability*, Controle Social, Consultas Públicas, ANATEL.

1. Introdução

A reforma do Estado brasileiro, ocorrida em meados da década de 1990, implementou diversas mudanças na administração pública brasileira, utilizando instrumentos do modelo de administração pública gerencial (Andrade, Castro e Pereira, 2012, p. 184 & Drumond, Silveira e Silva, 2014, p. 7). Nesse cenário de atuação do Estado, práticas adotadas na administração privada foram implantadas no contexto da administração pública, com vistas a alcançar a eficiência do Estado (Secchi, 2009, p. 354). Para Motta (2007, p. 92), nesta fase, a redução do aparato estatal e modernização da administração pública se tornaram temas relevantes, discutidos na política brasileira.

Como resultado desse processo, o Estado passou a não mais exercer um papel de provedor de todos os bens e serviços, ocorrendo a transferência para a iniciativa privada da responsabilidade pela administração de setores importantes para o desenvolvimento do país, por meio do processo de privatização. Em um segundo momento, o Estado passou a regular esses setores para equilibrar as relações entre a sociedade e o mercado (Cruz, 2009, p. 67).

No Brasil, em meados da década de 1990, foi elaborado o Plano Diretor da Reforma do Estado como forma de concretizar as mudanças na administração pública. A Reforma do Estado visava garantir a governança e maior capacidade de implementar leis e políticas públicas, ou seja, tornar o Estado mais eficiente e dinâmico. Com relação à produção voltada para o mercado, o governo elaborou um plano para privatização de empresas públicas e fortalecimento de órgãos de regulação dos monopólios privatizados (Brasil, 1995, p. 47).

Neste contexto de transformações no âmbito econômico, surgiram as agências reguladoras brasileiras, com o objetivo de regular e fiscalizar as empresas reguladas para assegurar qualidade e a estabilidade dos serviços prestados (Brasil, 1997, p. 27). Motta (2009, p. 89) sustenta que a estabilidade resulta em uma governança regulatória autônoma, bem como assegura não só os direitos dos regulados, mas também suas respectivas obrigações. Assim, a independência e a autonomia das agências na regulação são fundamentais para conciliar os interesses dos atores envolvidos.

Em contraponto a independência e autonomia, para possibilitar a participação da sociedade no processo regulatório, as agências contam com instrumentos de *accountability*, que conferem mais transparência nas ações praticadas por essas instituições. Entre esses mecanismos, encontra-se a consulta pública, ferramenta utilizada por algumas agências com vistas a obter sugestões da sociedade, relacionadas a questões relevantes para o setor regulado.

Um setor relevante para estudo do desenvolvimento de *accountability*, por meio do uso de instrumentos de controle de agências reguladoras, é o de telecomunicações. Analisar a participação da sociedade no contexto de regulamentação do setor de telecomunicações, mostra-se extremamente relevante, pois o resultado desse processo pode causar impactos diretos ou indiretos nas relações entre consumidores, prestadores de serviços e demais envolvidos nesse processo. O setor engloba não só os serviços de telecomunicações, como também incorpora as tecnologias da informação, constituindo um fator estratégico para o desenvolvimento econômico-social do país (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2010, p. 3).

Diante desse cenário, emergem as seguintes questões de pesquisa: Quais atores sociais participam no processo de regulação do setor de telecomunicações por meio de Consultas Públicas? Como a agência responde às contribuições recebidas de cada ator social? Para

responder aos questionamentos apresentados, o presente artigo tem o objetivo de analisar as contribuições dos atores interessados nas Consultas Públicas da ANATEL, no processo de regulamentação do setor, bem como examinar as respostas desta agência em relação às contribuições dos participantes.

De forma a atender ao objetivo principal, foram definidos os seguintes objetivos intermediários: (a) identificar as informações disponíveis no sítio eletrônico sobre as consultas públicas no período sob a análise; (b) verificar os principais grupos que participam das consultas públicas; e (c) examinar as respostas às contribuições apresentadas pela ANATEL.

Portanto, o foco deste estudo foi a análise da participação dos atores sociais no mecanismo de consultas públicas nos anos de 2010 a 2013 da ANATEL, com base nas informações disponíveis no sítio eletrônico da agência. Assim, pôde-se verificar a atuação da sociedade no período mais recente, tendo em vista que a criação da referida agência ocorreu em 1997.

O presente estudo colabora com conhecimento sobre o tema, da mesma forma que os estudos de Mattos (2004) e Silva (2012) os quais tiveram por objeto os instrumentos de *accountability* disponibilizados pelas agências reguladoras. Mattos (2004) estudou as consultas públicas da ANATEL e Silva (2012) concentrou sua análise nas Audiências Públicas da ANEEL. Nesse sentido, o presente estudo consiste em mais uma fonte de informações sobre a atuação da sociedade no processo de regulação, apresentando o diferencial em relação aos estudos anteriores por utilizar os métodos estatísticos de análise de correspondência e regressão logística.

Assim, com o intuito de identificar respostas para a questão central da pesquisa, esse estudo estrutura-se em quatro seções, além desta introdução. Na segunda parte, é apresentada uma revisão de literatura que trata das agências reguladoras, relacionando-as a *accountability* e controle social, discute o formato institucional da agência e discorre sobre a operacionalização dos instrumentos de participação social no processo regulatório. Na terceira seção, é apresentada a metodologia empregada para o desenvolvimento da pesquisa, suas características e limitações. Na quarta seção, são analisados os resultados da pesquisa. Na quinta e última seção, são apresentadas as conclusões, fundamentada nos achados e na base teórica apresentada.

2. Revisão da Literatura

2.1 Processo de Regulação e Agências Reguladoras

A regulação econômica, segundo Fiani (1998, p.1), é “a ação do Estado que tem por finalidade a limitação dos graus de liberdade que os agentes econômicos possuem no processo de tomada de decisões”. Dentre os fundamentos teóricos da regulação, destaca-se a proposta elaborada pela Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico - OCDE, a qual classifica a atividade regulatória nas seguintes dimensões: a regulação econômica, consubstanciada na interferência do Estado no mercado; a regulação social, voltada para setores, nos quais não há participação da iniciativa privada; e regulação administrativa, que permite a intervenção do Estado na economia, o que pode refletir na atuação do mercado (Cruz, 2009, pp. 54-57). Adicionalmente, a autora ressalta que a regulação é inerente à atividade do Estado, apesar do debate sobre o Estado regulador ter se intensificado recentemente.

O afastamento do Estado das atividades produtivas no Brasil, provocou a reorganização da dinâmica do mercado de prestação de serviços públicos, por meio da delegação do direito de explorar economicamente setores considerados estratégicos para o desenvolvimento do

país, e gerou a necessidade de conferir ao sistema estabilidade. Nesse sentido a regulação se constituiu em um instrumento que visava assegurar o equilíbrio dos “novos” mercados (Ferlie, 2002).

Corroborando esse fato, Ramalho (2009, p. 126) comprova que a atividade regulatória no Brasil se intensificou a partir de 1930, com a criação de diversos órgãos estatais. Contudo, a Reforma do Estado promovida na década de 1990 fomentou a criação das agências reguladoras no formato atual. Peci e Cavalcanti (2000, p. 4) discutem diversos aspectos da regulação, indo além da vertente econômica e incorporando as questões organizacionais das agências e a participação da sociedade nesse processo abrindo espaço para melhor *accountability* e governança. Nesse sentido, Majone (2006, p. 14) sumariza as principais características do modelo de governança, presentes na atuação do Estado regulador no Brasil. O autor conclui que, nesse modelo, o Estado busca corrigir falhas no mercado, elaborando normas por meio de agências, comissões, tribunais, entre outras instituições.

No contexto da Reforma do Estado, as agências surgiram como forma de flexibilização da gestão pública e busca da eficiência do Estado. Peci (2007, p. 15) constrói uma definição de agência reguladora, segundo a qual conceitua como “Agência” “o conjunto de medidas que visam a flexibilização da gestão pública” e, “Reguladora”, “o papel do Estado no contexto da pós-privatização”.

De acordo com Santana (2002, p. 81), a trajetória das agências reguladoras brasileiras é marcada por três fases. A primeira é representada pela quebra de monopólio de alguns setores estratégicos e criação da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), Agência Nacional de Petróleo (ANP) e Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). Para Santana (2002, p. 81), a segunda fase é representada pela criação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e Agência Nacional de Saúde (ANS) nos anos de 1999 e 2000, respectivamente. Por fim, a terceira fase ocorre com a instituição da Agência Nacional de Águas (ANA), Agência Nacional de Cinema (ANCINE), Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) em 2000 e 2001, respectivamente. Nessa etapa, argumenta-se que a somente a ANTAQ e ANTT podem ser consideradas como agências reguladoras, tendo em vista as atividades desempenhadas. Por outro lado, a ANCINE e a ANA ilustram uma perda de referência no que tange à regulação (Santana, 2002, p. 82). Assim, Ramalho (2009, p. 140) sintetizou as funções das agências, no Tabela 1.

Tabela 1: Agências reguladoras

Agências	Finalidade
ANEEL	Regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal (art. 2º da Lei nº 9.427/1996).
ANATEL	Regular as telecomunicações (art. 8º da Lei 9.472/1997).
ANP	Promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis (art. 8º da Lei 9.478/1997, com redação dada pela Lei nº 11.097/2005).
ANVISA	Promover a proteção da saúde da população, por intermédio do controle sanitário da produção e da comercialização de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária, inclusive dos ambientes, dos processos, dos insumos e das tecnologias a eles relacionados, bem como o controle dos portos, aeroportos e de fronteiras (art. 6º da Lei nº 9.782/1999).
ANS	Promover a defesa do interesse público na assistência suplementar à saúde, regulando as operações setoriais, inclusive quanto às suas relações com prestadores e consumidores, contribuindo para o desenvolvimento das ações de saúde no país (art. 3º da Lei nº 9.961/2000).
ANA	Implementar, em sua esfera de atribuições, a Política Nacional de Recursos Hídricos, integrando o

	Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (art. 3º da Lei nº 9.984/2000).
ANTAQ e ANTT	Implementar, em suas respectivas esferas de atuação, as políticas formuladas pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transportes e pelo Ministério dos Transportes, segundo os princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei. Regular ou supervisionar, em suas respectivas esferas e atribuições, as atividades de prestação de serviços e de exploração da infraestrutura de transportes, exercidas por terceiros (incisos I e II do art. 20 da Lei nº 10.233/2001).
ANCINE	Fomentar, regular e fiscalizar a indústria cinematográfica e videofonográfica (art. 5º da MP nº 2.228-1/2001).
ANAC	Regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária (art. 2º da Lei nº 11.182/2005).

Fonte: Ramalho (2009, p. 140)

O Conselho de Reforma do Estado, instituído para apoiar à Câmara de Reforma do Estado, recomendou que o marco legal das agências reguladoras contemplasse autonomia dessas instituições, bem como a independência. Adicionalmente, o Conselho de Reforma do Estado propôs que os normativos relativos à organização das agências abordassem, entre outros aspectos, a constituição das agências sob a forma de autarquias e com processo decisório independente (Brasil, 1997, p. 28).

Melo (2001) relata a importância das agências regulatórias no contexto social e econômico, apontando, inclusive, uma das características do formato institucional das agências, representada pela não eleição dos agentes:

Estas instituições são peças centrais da gestão econômica e seu impacto sobre o desempenho macroeconômico e bem-estar dos cidadãos é de grande importância. Por outro lado, os agentes dessas instituições não são eleitos. Este traço distintivo dessas instituições torna sua discussão particularmente relevante para a teoria democrática (Melo, 2001, p. 55).

Embora a criação das agências tenha se pautado por diretrizes relacionadas a autonomia e independência, observam-se diferenças entre essas agências no que tange as dimensões institucionais. Pó e Abrucio (2006, p. 683) argumentam que essas diferenças ocorrem em função das características do setor regulado, das regras a que estão submetidas às agências, o que pode ser resultado da influência dos grupos de interesses nessa configuração. Assim, o arranjo institucional das agências consiste no resultado da interação entre esses diversos aspectos, o que explica a diferença entre essas instituições.

Peci (2007, p.14) ressalta que as agências não estão subordinadas hierarquicamente aos Ministérios, mas a eles estão vinculadas. Além disso, estão sujeitas ao controle interno e externo, bem como apresentam independência financeira, técnica e administrativa.

Com base na literatura existente, percebe-se que a configuração das agências busca assegurar um ambiente regulatório estável. Abranches (1999, p. 38) sintetiza os elementos necessários à autonomia das agências reguladoras: fontes de recursos financeiros próprios, a independência administrativa representada por formação de quadro de pessoal próprio e normas para minimizar a captura do regulador por partes interessadas. Há outras dimensões fundamentais apresentadas por Melo (2002) e que estão sintetizadas no Tabela 2.

Tabela 2: Formato institucional das agências reguladoras

Autonomia e Estabilidade dos Dirigentes	Independência financeira, funcional e gerencial	Transparência
---	---	---------------

<ul style="list-style-type: none"> • Mandatos Fixos • Mandatos não coincidentes • Estabilidade dos dirigentes • Aprovação pelo poder legislativo, mediante arguição • Pré-requisitos quanto à qualificação dos dirigentes 	<ul style="list-style-type: none"> • Autarquia sem subordinação hierárquica • Última instância de recurso no âmbito administrativo • Delegação normativa (poder de emitir portarias) • Poder de instruir e julgar processo • Poder de arbitragem • Orçamento próprio • Quadro de pessoal próprio 	<ul style="list-style-type: none"> • Ouvidoria com mandato • Publicidade de todos os atos e atas de decisão • Representação dos usuários e empresas • Procedural justificativa por escrito para cada voto e decisão dos dirigentes • Audiências públicas • Diretoria colegiada
--	---	--

Fonte: Adaptado de Melo (2002, p. 256)

Para equilibrar a autonomia das agências, o controle social é realizado através dos instrumentos de participação da sociedade, como as audiências e consultas públicas, os quais representam oportunidade de manifestação dos agentes interessados no processo regulatório. Mueller e Pereira (2002, p. 67) acrescentam que o formato institucional das agências tem a função de garantir a credibilidade ao processo regulatório.

2.2 *Accountability* e Participação Social

O termo *accountability* encontra-se em ampla utilização na literatura com diferentes significados. Além disso, não há uma tradução específica desse termo para o nosso idioma (Campos, 1990; Prado, 2006; Pinho & Sacramento, 2009). Campos (1990, p.33), ao buscar uma explicação para o referido significado, fundamentou que a *accountability* se insere no contexto da democracia e, portanto, está relacionado aos valores democráticos. Nesta mesma linha de estudo, Pinho e Sacramento (2009) continuaram a busca pela compreensão do que seria *accountability* e encontraram uma possível explicação: “implicitamente a responsabilização pessoal pelos atos praticados e explicitamente a exigente prontidão para a prestação de contas, seja no âmbito público ou no privado” (Pinho & Sacramento, 2009: 1347).

Com base nas análises dos referidos estudos, observa-se que a *accountability* apresenta pode ser aplicada à Administração Pública, sob diversas perspectivas. Assim, O'Donnel (1998, p.40), define uma das formas existentes, a *accountability* horizontal, como sendo:

Existência de agências estatais que têm o direito e poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações que vão desde supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações e emissões de outros agentes ou agências do Estado. (O'Donnel, 1998, p.40.)

O Conselho da Reforma do Estado, do ponto de vista da *accountability*, apontou possíveis ações, visando a participação dos usuários e institucionalização de mecanismos de controle social, de forma a permitir o acompanhamento da prestação dos serviços públicos (Brasil, 1997, p.27). Dessa forma, a definição de *accountability* nesse contexto, está relacionada ao processo de responsabilização (Pó e Abrucio, 2006, p. 686).

Pó e Abrucio (2006, p. 686) diferenciam os aspectos de controle e *accountability*. Para os autores, *accountability* é um termo mais abrangente e significa existência de condições que propiciem a participação dos cidadãos na avaliação e elaboração das políticas públicas. Por outro lado, controle refere-se ao atendimento de demandas de um determinado ator.

Peci (2004, p.1) ressalta a importância do controle social no contexto da regulação, uma vez que esse mecanismo pode assegurar o equilíbrio entre os interesses dos diversos agentes participantes do processo de regulação. Nesse contexto, em relação ao caso brasileiro, Peci

(2004, p. 14) constatou que embora haja a iniciativa de algumas agências no sentido de estimular a participação dos usuários no processo regulatório, a organização desses atores em associações é limitada devido ao próprio contexto histórico do país.

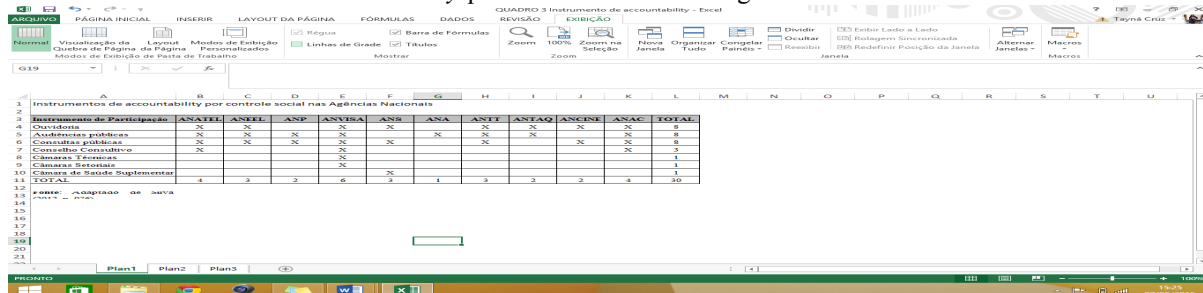
Medeiros, Crantschaninov e Silva (2013, p. 748) ressaltam que, para que ocorra a efetividade da *accountability*, os cidadãos devem participar ativamente na definição dos objetivos e devem existir instrumentos para assegurar o controle público sobre os agentes. Nesse sentido, torna-se necessário identificar as ferramentas de controle social relacionadas às agências reguladoras.

2.3. Ferramentas de Controle Social nas Agências Reguladoras

Os mecanismos de participação da sociedade na elaboração e controle das políticas públicas são fundamentados em diversos aspectos trazidos por Jouravlev (2007, p. 23). Entre esses aspectos, destacam-se a necessidade de proteger o interesse público em contraposição ao interesse privado, reduzindo a captura das agências reguladoras pelos agentes regulados. Além disso, os consumidores levam as suas demandas para as agências, o que permite diminuir a assimetria informacional, além de minimizar as pressões políticas. Por fim, o processo participativo permite legitimar as decisões.

Nesse contexto, Silva (2012, p. 976) considera que os principais mecanismos de participação social das agências reguladoras buscam legitimar as ações dessas instituições, tendo em vista a sua autonomia, bem como a necessidade de incluir a sociedade no processo de regulação. Dessa forma, esses instrumentos são considerados arenas onde são discutidos os interesses dos atores sociais. Entretanto, a utilização desses instrumentos não é uniforme entre as agências. Assim, observa-se uma variação nas formas de participação, conforme Tabela 3.

Tabela 3: Instrumentos de *accountability* por controle social nas Agências Nacionais



	ANATEL	ANATEL	ANP	ANVIA	ANP	ANA	ANST	ANVIA	ANVIA	ANP	TOTAL	
3	Instrumentos de accountability por controle social nas Agências Nacionais											
4	Instrumentos de Participação											
5	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	8	
6	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	8	
7	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	8	
8	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	8	
9	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	8	
10	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	8	
11	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	8	
12	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	8	
13	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	8	
14	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	8	
15	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	8	
16	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	8	
17	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	8	
18	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	8	
19	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	8	
20	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	8	
21	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	8	
22	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	8	
23	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	8	

Fonte: Adaptado de Silva (2012, p. 976)

Com base na Tabela 3, observa-se que as agências não possuem uma uniformidade em relação às ferramentas de participação disponibilizadas para a sociedade. Os instrumentos de participação mais utilizados pelas agências são a ouvidoria, as audiências públicas e as consultas públicas. Em seguida, verifica-se a disponibilização do Conselho Consultivo.

A ouvidoria é um canal de comunicação direta da sociedade por meio do qual a Agência recebe reclamações, sugestões, críticas de qualquer cidadão interessado. Na ANATEL, a atribuição da ouvidoria consiste em receber demandas dos cidadãos em relação ao desempenho das atividades da agência (ANATEL, 2015)

Na ANATEL, de acordo com o art. 32, o Conselho Consultivo foi institucionalizado por meio do regimento interno da agência, o qual determina as atribuições desse instrumento de controle social. O Conselho Consultivo é composto por membros representantes do poder executivo, legislativo, representantes das prestadoras de serviços e representantes dos usuários e da sociedade (ANATEL, 2013a). De acordo com o referido normativo, art. 34, cabe ao

Conselho Consultivo avaliar as políticas do governo relacionadas às telecomunicações previamente ao envio da matéria ao Ministério das Comunicações, analisar os relatórios anuais do Conselho Diretor, bem como solicitar informações ou propor ações em relação às decisões tomadas por este (ANATEL, 2013a).

O Conselho de Usuários é formado por usuários e por entidades representantes dos interesses dos consumidores com o propósito de propor sugestões de melhoria em relação aos serviços de telecomunicações, além de orientar os usuários de maneira geral em relação aos serviços prestados. A ANATEL aprovou as diretrizes gerais para atuação do Conselho de Usuários, cujas atribuições estão definidas no art. 2º, da Resolução nº 623, de 18 de outubro de 2013 (ANATEL, 2013b).

As audiências públicas são sessões presenciais nas quais são discutidos assuntos de interesse da sociedade, mediante convocação das agências. O regimento interno da Anatel, art. 56, esclarece que: “audiência pública destina-se a debater ou apresentar, oralmente, matéria de interesse relevante, definida pelo Conselho Diretor” (ANATEL, 2013a). Esse mecanismo permite que o interessado participe no processo de regulamentação de forma mais ativa, tendo em vista a possibilidade de manifestar seus interesses durante o debate. O regimento interno da ANATEL estabelece que podem participar da audiência interessados, tanto por meio direto, quanto através de associações organizadas. Os resultados da audiência ficam disponíveis para o público, inclusive no sítio eletrônico da agência (ANATEL, 2015).

Por fim, e mais importante ao desenvolvimento do presente estudo, as consultas públicas visam submeter temas relevantes à apreciação da sociedade. Contudo, diferenciam-se das audiências públicas, uma vez que a forma de participação dos interessados ocorre por envio de sugestões por carta ou por meio do site da agência. A consulta fica disponível por um período determinado para recebimento de sugestões. Após esse período, a ANATEL analisa as críticas e divulga os resultados no sítio eletrônico. De acordo com o regimento interno da ANATEL, art. 59, a “consulta pública tem por finalidade submeter minuta de ato normativo, documento ou matéria de interesse relevante, a críticas e sugestões do público em geral” (ANATEL, 2013a).

Pó e Abrúcio (2006) analisaram o desenho institucional das agências reguladoras e buscaram compreender o funcionamento, na ANATEL, ANEEL, ANS e ANTT, dos conselhos, ouvidoria, consultas e audiências públicas. Os achados revelam que embora as agências apresentem instrumentos de *accountability* previstos em normativos, a aplicação dessas ferramentas produz resultados diferentes segundo o contexto no qual se inserem.

Portanto, torna-se fundamental desenvolver o objetivo do presente estudo que é analisar as contribuições dos atores interessados nas consultas públicas da ANATEL, no processo de regulamentação do setor, bem como examinar as respostas desta agência em relação às contribuições dos participantes. Trata-se de em uma oportunidade de analisar como os participantes atuaram nas consultas públicas nos últimos anos e contribuíram para o processo de regulamentação do setor no período analisado.

3. Metodologia

O objeto do presente estudo são as consultas públicas da ANATEL, compreendidas como instrumento de controle social e *accountability*. A principal fonte de dados para a análise foi o Sistema de Acompanhamento de Consulta, disponível no site da ANATEL. O período de coleta de dados no sistema, foi de setembro de 2014 a dezembro de 2014.

No sistema é possível obter cada consulta pública, e em cada consulta, os participantes enviam contribuições à ANATEL. Em cada consulta, é possível ter diversas contribuições, ou

em alguns poucos casos, nenhuma contribuição. Foram levantadas todas as consultas públicas realizadas pela ANATEL no período de 2010 a 2013 no sítio eletrônico da instituição (www.anatel.gov.br). No período sob análise, foram identificadas 235 consultas públicas disponíveis no sítio eletrônico. Observou-se que 23 consultas públicas não receberam contribuições da sociedade. Dessa forma, constatou-se que os grupos interessados enviaram sugestões e comentários para 212 consultas públicas, totalizando 20.233 contribuições.

A partir do total de sugestões e comentários recebidos, foram excluídas 333 contribuições, por existir alguma inconsistência de informações, tais como o não preenchimento de campos como “autor da contribuição” e “descrição da contribuição”, impossibilitando a classificação necessária para o desenvolvimento da pesquisa. Assim, um total de 19.870 contribuições foram categorizadas. Adicionalmente, foram tratados os dados relativos às respostas ou análises da ANATEL quanto às contribuições apresentadas pelos atores sociais. A Tabela 4 sumariza os critérios adotados para compor a amostra do estudo:

Tabela 4: Amostra de contribuições para as Consultas Públicas

Painel A		
Item – Consultas Públicas	Descrição	%
Consultas Públicas	235	100
(-) Consultas Públicas sem contribuições	(23)	(9,8)
= Consultas Públicas analisadas	212	90,2
Painel B		
Item – Contribuições	Descrição	%
Contribuições	20.233	100
(-) Contribuições não válidas*	(333)	1,6
= Contribuições válidas	19.870	98,2
Painel C		
Item – Respostas ou Análise das ANATEL	Descrição	%
Contribuições válidas	19.870	100
Contribuições analisadas pela ANATEL	8.361	42,1

Fonte: Dados da pesquisa

Nota. (*) ausência de informações como: autor da contribuição e contribuição no campo comentários/sugestões.

Na primeira parte do tratamento dos dados, buscou-se identificar os grupos participantes das consultas públicas. Posteriormente, procedeu-se ao exame do processo de análise dessas consultas pela ANATEL. Assim, observou-se que do total das contribuições analisadas, correspondentes a 19.870 comentários/sugestões enviadas por participantes ao longo de quatro anos, 8.361 foram objeto de análise por parte da agência até dezembro de 2014, conforme se observa na Tabela 4.

A metodologia de classificação das contribuições e das respostas da ANATEL foi adotada de forma semelhante nos trabalhos sobre análise de grupos de interesses de Mattos (2004) e Silva (2012). Mattos (2004) adotou classificação de acordo com a qualificação do participante. Com base em técnica semelhante, Silva (2012) examinou o processo, utilizando classificação dos participantes de acordo com a abordagem utilizada pela referida agência.

Logo, cada contribuição foi categorizada com base em uma classificação atribuída a cada participante. As informações sobre a participação dos atores foram obtidas nos relatórios das consultas públicas. Ao encaminhar as contribuições à ANATEL, os participantes preenchem o

campo relativo à empresa vinculada, o que permite a identificação das instituições representadas. Com base nesses dados, utilizaram-se as seguintes categorias:

- *Associação de Prestadores de Serviços*: as organizações representantes dos prestadores de serviços de telecomunicações;
- *Representantes de Usuários*: as organizações representantes dos interesses dos consumidores dos serviços de telecomunicações;
- *Instituição Pública*: as instituições da Administração Pública Direta ou Indireta, tais como Municípios, Estados, entre outras;
- *Prestadores de Serviços*: as empresas prestadoras de serviços que contribuíram para as Consultas Públicas individualmente;
- *Outros Participantes*: cidadãos que, individualmente, participaram da Consulta Pública, com questões técnicas sobre o setor de Telecomunicações, demonstrando conhecimento especializado sobre o tema discutido;
- *Usuários*: cidadãos que contribuíram com sugestões, na defesa de interesses individuais, com questões referentes à utilização dos serviços de telecomunicações.

Na segunda parte do estudo, buscou-se analisar as respostas dadas pela ANATEL às contribuições. Portanto, as respostas foram classificadas em: Aceita, Em Análise, Esclarecimentos, Parcialmente Aceita e Não Aceita. Considerando-se o resultado da análise, descrevem-se as categorias das respostas:

- *Aceita*: as contribuições em que a ANATEL respondeu sugestões “acatadas” ou “aceitas”;
- *Não aceita*: as sugestões em que a ANATEL considerou “não aceitas”, “não acatadas” ou rejeitadas”;
- *Em análise/Esclarecimentos*: as contribuições em que a ANATEL mencionou que a questão seria analisada posteriormente ou sugestões que receberam como retorno uma explicação da ANATEL sobre o tema;
- *Parcialmente Aceita*: as contribuições em que a agência respondeu “parcialmente aceitas” ou “parcialmente acatadas”.

As categorias *Aceita*, *Parcialmente Aceita* e *Não aceita* perfazem um total de 7.211 contribuições, que foram analisadas por meio de Análise de Correspondência (ANACOR). Para esta análise tomou-se por base a Lei Lei 9.472/1997 segundo a qual a ANATEL deve submeter à consulta pública, conforme detalham os Artigos 18, 19, 42 e 89, as minutas de atos normativos, as minutas de atos licitatórios e a instituição ou eliminação de modalidades de serviços prestados.

O método de análise de correspondência (ANACOR) foi utilizado para verificar a existência de associação entre as categorias de consulta pública e a classificação do usuário que oferece a contribuição para a ANATEL. Desse modo, o estudo buscou verificar se as respostas da ANATEL são impactadas pela interação entre a categoria de consulta pública e a classificação do participante.

Foi utilizado também um modelo de Regressão Logística Multinomial. Este considerou como variável dependente Y (Y = 1, aceita; Y = 2, parcialmente aceita; Y = 3, não aceita). Com a suposição de que a categoria de referência seja 3, isto é, a probabilidade foi considerada em relação à não aceitar a contribuição apresentada para a consulta pública. As variáveis explicativas para o modelo foram: X1 = Classificação do Participante; X2 = Categoria de Consulta Pública; X3 = Interação entre Participantes e Consulta Pública.

Ressalte-se que os resultados encontrados limitam-se à amostra obtida no estudo e não se aplicam às demais agências reguladoras. Outro fator limitador é o período de estudo que pode influenciar os resultados, tendo em vista que a agência foi instituída em 1997. Portanto, não foram consideradas na presente pesquisa todas as consultas realizadas pela ANATEL, desde a sua criação.

4. Resultados

4.1 Análise das Contribuições às Consultas Públicas

Nessa seção, são apresentados os resultados e análise dos dados extraídos do Sistema de Acompanhamento de Consultas, disponível no site da ANATEL. Para desenvolver o estudo, os relatórios das consultas públicas foram segregados por ano. A partir de cada relatório, verificou-se o total de contribuições recebidas. Além disso, procedeu-se ao exame dos relatórios que contemplaram o resultado da análise realizada pela ANATEL.

A Figura 1 apresenta o número de consultas públicas por ano, com a separação das consultas com contribuições e das consultas sem contribuições. No ano de 2010, tem-se um total de 55 consultas públicas, sendo 47 dessas com contribuições por parte dos participantes, e o restante sem contribuições. 2011 foi o ano com mais consultas públicas, 57 com contribuições e 11 sem contribuições. Já 2012, foram apresentadas 51 consultas com contribuições e 4 sem contribuições. Por fim, em 2013 não houve nenhuma consulta sem contribuição, e 57 consultas com contribuições.

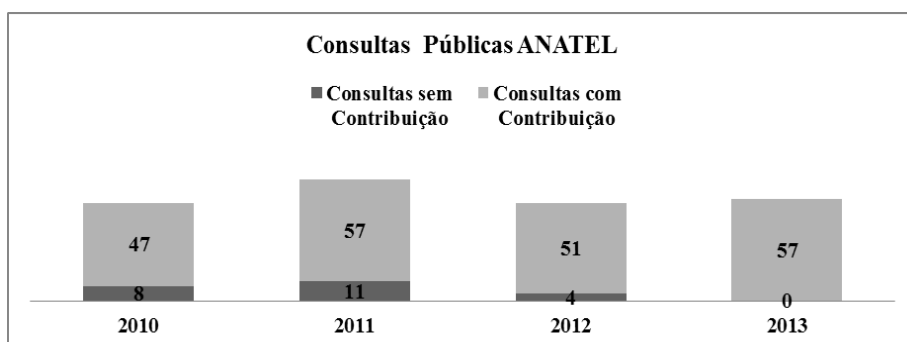


Figura 1: Consultas Públicas realizadas pela ANATEL – 2010 a 2013.

Fonte: Dados da pesquisa

Nota: Consultas Públicas disponíveis no sítio eletrônico da ANATEL em 23/12/2014.

Nesse sentido, observa-se que o número de consultas manteve-se num patamar superior à 51 temas, desde 2011, e o reduziu-se o número de temas que não receberam contribuições em 2012 e 2013. Dessa forma, fica claro que o instrumento “Consulta Pública” vem se consolidado como instrumento de *accountability*, uma vez que os atores sociais interessados vem respondendo mais às consultas, manifestando sua opinião em todos os temas colocados à disposição no ano de 2013.

Entretanto, desta análise depreende-se a necessidade de ‘qualificar’ essas contribuições, identificando o tipo de ator participante. A Tabela 5 traz as contribuições anuais por classificação dos participantes.

Tabela 5: Contribuições por classificação dos participantes

Ano	Associação Prest. Serv.	Repres. Usuários	Instituição Pública	Prestadore s Serviços	Outros Participante s	Usuários	Total
-----	----------------------------	---------------------	------------------------	--------------------------	-----------------------------	----------	-------

2010	600	196	94	2.727	813	489	4.919
2011	842	302	142	3.922	1.880	243	7.331
2012	365	260	83	2.098	958	262	4.026
2013	419	150	106	2.203	577	139	3.594
Total	2.226	908	425	10.950	4.228	1.133	19.870

Fonte: Dados da pesquisa

Das 4.919 contribuições enviadas em 2010, 2.727 foram enviadas por prestadores de serviços, o que equivale a aproximadamente 55%. Já as instituições públicas enviaram apenas 94 contribuições, chegando a quase 2% do total de contribuições enviadas em 2010. Os Representantes de Usuários enviaram 196 contribuições, o que chega a quase 4%. Os usuários enviaram aproximadamente 10% do total de contribuições enviadas em 2010, o que equivale a 489. As associações de prestadores de serviço enviaram 600 contribuições, aproximadamente 12%. Por fim, os outros participantes que enviaram 813 contribuições representam aproximadamente 17% das contribuições.

O ano de 2011 apresentou maior quantidade de contribuições dentre os anos estudados. Das 7.331 contribuições enviadas, 3.922 foram enviadas por prestadores de serviços, o que equivale a aproximadamente 53%. Já as instituições públicas enviaram apenas 142 contribuições, chegando a quase 2% do total de contribuições enviadas em 2011. Os Representantes de Usuários enviaram 302 contribuições, o que chega a quase 4%. Os usuários enviaram aproximadamente 3% do total de contribuições enviadas em 2011, o que equivale a 243. As associações de prestadores de serviço enviaram 842 contribuições, aproximadamente 11%. Por fim, os outros participantes que enviaram 1.880 contribuições representam aproximadamente 26% das contribuições.

O ano de 2012 teve um total de 4.026 de contribuições. 2.098 contribuições foram enviadas por prestadores de serviços, o que equivale a aproximadamente 51%. Já as instituições públicas enviaram apenas 83 contribuições, chegando a pouco mais de 2% do total de contribuições enviadas em 2012. Os Representantes de Usuários enviaram 260 contribuições, o que chega a pouco mais de 6%. Os usuários enviaram aproximadamente 7% do total de contribuições enviadas em 2012, o que equivale a 262. As associações de prestadores de serviço enviaram 365 contribuições, aproximadamente 9%. Por fim, os outros participantes que enviaram 958 contribuições representam aproximadamente 24% das contribuições.

O ano de 2013 foi o ano com menor quantidade de contribuições enviadas pelos participantes, totalizando 3.594. Dentre esse total, 2.203 contribuições foram enviadas por prestadores de serviços, o que equivale a aproximadamente 61%. Já as instituições públicas enviaram apenas 106 contribuições, chegando a aproximadamente 3% do total de contribuições enviadas em 2013. Os Representantes de Usuários enviaram 150 contribuições, o que chega a pouco mais de 4%. Os usuários enviaram aproximadamente 4% do total de contribuições enviadas em 2013, o que equivale a 139. As associações de prestadores de serviço enviaram 419 contribuições, aproximadamente 12%. Por fim, os outros participantes que enviaram 577 contribuições representam aproximadamente 16% das contribuições.

Nota-se que os Prestadores de Serviços lideram o envio de contribuições em todos os anos, e as Instituições públicas são as que menos enviaram contribuições a ANATEL no período estudado. A partir dessa observação, depreende-se que, como os temas relacionados à regulamentação do setor impactam diretamente na atividade de prestação de serviços de telecomunicações, os prestadores de serviços são mais ativos. Nesse sentido utilizam de forma

efetiva esse instrumento de *accountability* disponibilizado pela agência para manifestar seus interesses.

Tabela 6: Número de participantes no período

Ano	Associação Prest. Serv.	Representante s Usuários	Instituição Pública	Prestadore s Serviço	Outros participante s	Usuários	Total
2010	13	11	9	92	188	256	569
2011	23	8	12	195	250	81	569
2012	15	10	13	135	184	129	486
2013	20	10	12	140	175	64	421
Total	71	39	46	562	797	530	2.045

Fonte: Dados da pesquisa

A Tabela 6 mostra o comportamento dos participantes que enviam as contribuições anuais para a ANATEL. Os anos de 2010 e 2011 foram os que tiveram contribuições com um maior número de participantes distintos. Em 2010, 569 participantes distintos enviaram contribuições. Desses 569, 256 são usuários do serviço, 13 são associações de prestadores de serviço, 11 os representantes dos usuários, 9 de instituições públicas, 92 são os prestadores de serviços, e 188 são outros participantes. Já em 2011, o número de participantes que enviaram suas contribuições também foi de 569, mas sua distribuição nas categorias foi diferente. O número de usuários que contribuíram em 2011 foi bem menor do que em 2010, apenas 81 participantes distintos. As associações de prestadores de serviço foram em 23, os representantes dos usuários foram em 8, além de 12 instituições públicas diferentes, 195 prestadores de serviços, e 250 categorizados como outros participantes. Em 2012, o número de participantes que enviaram suas contribuições foi de 486 participantes distintos. Os usuários totalizaram 129 distintos. As associações de prestadores de serviço foram em 15, os representantes dos usuários foram em 10, além de 13 instituições públicas diferentes, 135 prestadores de serviços, e 184 categorizados como outros participantes.

O ano de 2013 foi o ano com menor quantidade de participantes diferentes enviando contribuições. Os usuários totalizaram 64 distintos. As associações de prestadores de serviço foram em 20, os representantes dos usuários foram em 10, além de 13 instituições públicas diferentes, 140 prestadores de serviços, e 175 categorizados como outros participantes.

Dessa forma, por mais que os prestadores de serviços liderem a quantidade de contribuições, como visto na Tabela 5, essas são concentradas em um número pequeno de empresas, o que se observa na Tabela 6.

4.2. Análise das Respostas da ANATEL às Contribuições dos Atores

A Tabela 7 traz, dentre as contribuições enviadas e analisadas, a resposta da ANATEL a essas contribuições. O ano de 2010 foi o ano com menos contribuições analisadas, 728. 70 dessas foram aceitas, 263 estão em análise ou decorreram de esclarecimentos, 259 não foram aceitas e 136 foram parcialmente aceitas. Já 2011 foi o ano que teve um maior número de contribuições analisadas, 3.476. Dessas contribuições, 451 foram aceitas, 750 estão em análise ou foram decorrentes de esclarecimentos, 1.992 não foram aceitas e 283 foram parcialmente aceitas. Em 2012, 3.022 contribuições foram analisadas. Dentre essas contribuições, 479 foram aceitas, 105 estão em análise ou originaram esclarecimentos, 1.685 não foram aceitas e 753 foram parcialmente aceitas. Por fim, em 2013, um total de 1.135 contribuições foram analisadas pela ANATEL. 127 foram aceitas, 32 estão em análise ou receberam

esclarecimentos, 737 não foram aceitas e 239 foram parcialmente aceitas.

Tabela 7: Análise das Respostas da ANATEL

Ano	Aceita	Em análise / Esclarecimentos	Não aceita	Parcialmente Aceita	Total
2010	70	263	259	136	728
2011	451	750	1.992	283	3.476
2012	479	105	1.685	753	3.022
2013	127	32	737	239	1.135
Total	1.127	1.150	4.673	1.411	8.361

Fonte: Dados da pesquisa

É possível observar que aproximadamente 56% do total de contribuições analisadas no período estudado não foram aceitas pela ANATEL, e 13% das contribuições foram totalmente aceitas. Dessa forma, apesar de receber contribuições dos participantes, a proporção de contribuições aceitas pela Agência não é significativa.

Tabela 8: Resultado da Análise da ANATEL por categoria de participante

Resultado Análise ANATEL	Associação Prest. Serv.	Repres. Usuários	Instituição Pública	Prestadores Serviço	Outros participantes	Usuários
Aceita	70	51	25	760	171	50
Em análise / Esclarecimentos	102	59	44	670	204	71
Não Aceita	607	201	120	2.702	848	195
Parcialmente Aceita	162	66	51	808	242	82
Total	941	377	240	4.940	1.465	398

Fonte: Dados da pesquisa

A Tabela 8 apresenta a análise da ANATEL por categoria de participante. Ou seja, total de contribuições aceitas, é possível visualizar como se deu a aceitação para cada categoria de participante. O mesmo ocorre para as contribuições em análise pela ANATEL, as não aceitas e as parcialmente aceitas. Nota-se que, por exemplo, as empresas prestadoras de serviços foram as que lideraram a não aceitação da ANATEL de suas contribuições e também lideraram a aceitação por parte da ANATEL. Isso ocorre por conta de ter sido a categoria que mais enviou contribuições a ANATEL. O mesmo ocorre com as instituições públicas, mas na linha contrária. Como foi a categoria que menos enviou contribuições, era esperado que essa categoria também ficasse com menos contribuições analisadas pela ANATEL.

Portanto, em relação à análise das contribuições encaminhadas pelos participantes, esses achados estão em linha com os resultados alcançados por Silva (2012), na análise das audiências públicas da ANEEL, constatando maior participação dos agentes regulados nos instrumentos de *accountability* disponibilizados pelas agências reguladoras.

Por outro lado, dada a relevância dos temas relacionados ao setor de telecomunicações para a sociedade, identifica-se uma oportunidade para a participação dos demais atores sociais, uma vez que, conforme Medeiros, Crantschaninov e Silva (2013, p. 748), a efetividade desses mecanismos também depende da interação da sociedade. Adicionalmente, Peci (2004, p. 1) aponta o controle social no processo de regulação como um importante mecanismo de equilíbrio dos interesses dos participantes.

Na ANACOR ilustrada pela Figura 2 é possível observar a associação entre as categorias

de consulta pública - minutas de atos normativos e licitatórios e a instituição ou eliminação de modalidades de serviços prestados – e a classificação do participante que submete a contribuição para a Anatel.

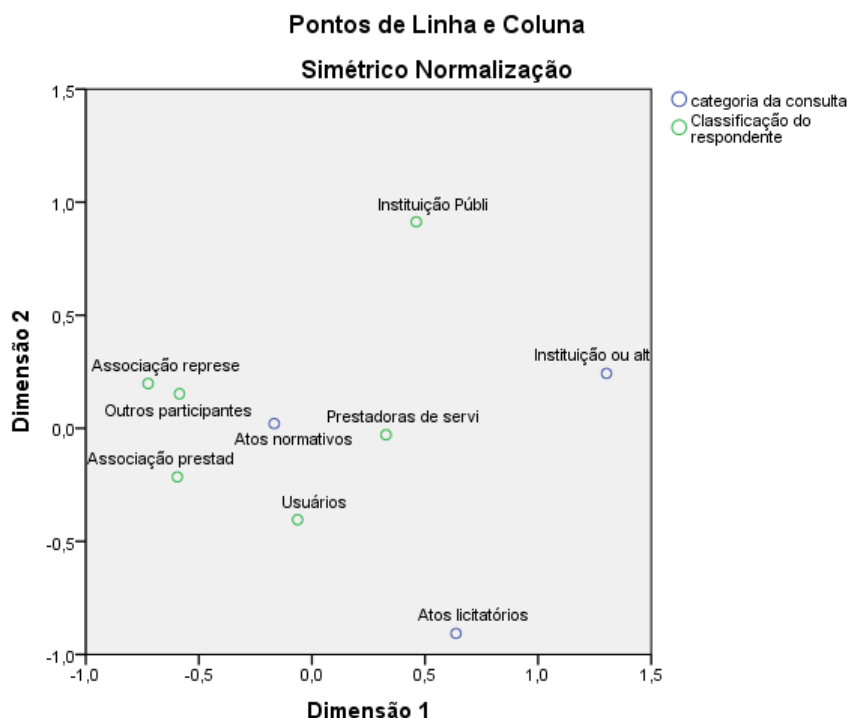


Figura 2: ANACOR para relação entre Consulta e Participante
Fonte: Dados da pesquisa

Este mapa perceptual indica que as instituições públicas se distinguem das demais no que concerne ao tipo de consulta pública submetida para a Anatel. Instituições públicas não estão associadas a nenhum tipo de consulta pública em específico. Uma possível explicação para esse comportamento está no fato de que estas organizações possuem outros mecanismos para se fazerem ouvir e legitimar sua opinião, com maior *enforcement* que as consultas públicas. Associações de Representantes, Associação de Prestadoras de Serviços, Prestadoras de serviços e outros participantes se aproximam entre si no que concerne a apresentação de contribuição para consultas públicas relativas a Atos Normativos.

Por fim, a Tabela 9 evidencia como a Regressão Logística mostrou o impacto da classificação do participante (associação das prestadoras de serviços, representantes de usuários, instituição pública, prestadora de serviços, usuários, outros participantes) e da categoria de consulta pública (Atos normativos, atos licitatórios, inserção ou alteração de serviços públicos) sobre o resultado da Análise da consulta (*aceita, parcialmente aceita, não aceita*).

As premissas da Regressão Logística Multinomial foram testadas antes de o modelo ser utilizado. O teste de Durbin Watson com p-valor 0,15 indicou ausência de autocorrelação dos resíduos. As estatísticas VIF (todos os p-valor menores que 5) e *Tolerance* (todos os p-valor menores que 1) indicaram ausência de multicolinearidade. Quanto às informações de ajuste do modelo, os testes de razão de verossimilhança se mostraram significativos ao nível de 5% para o modelo final (Qui-quadrado 318,154; Sig. ,000), e também para as variáveis independentes

de iteração no modelo ('Iteração Participante*Consulta', Qui-quadrado 49,192, Sig. ,000).

Tabela 9: Probabilidade de Aceitação de respostas dos contribuintes

Resultado ^a	Estimativas do parâmetro						95% Intervalo de Confiança para Exp(B)		
	B	Erro Padrão	Wald	DF	Sig.	Exp(B)	Limite inferior	Limite superior	
Contribuição ACEITA pela Anatel	Interceptação	-1,526	,493	9,565	1	,002			
	[Assoc. Prest. Serviços - APS]	,022	,924	,001	1	,981	1,022	,167	6,258
	[Assoc. Repres. Usuários - ARU]	-14,615	,179	6660,873	1	,000	4,497E-7	3,166E-7	6,388E-7
	[Instituição Pública - IP]	,273	,752	,132	1	,716	1,314	,301	5,734
	[Prestadoras Serviços - PS]	1,496	,502	8,872	1	,003	4,462	1,668	11,940
	[Usuários - U]	,496	,718	,479	1	,489	1,643	,403	6,705
	[Outros Participantes (OP)]	0 ^b	.	.	0	.	.	.	.
	[Consulta=Atos Normativos]	-,083	,501	,028	1	,868	,920	,345	2,456
	[Consulta=Atos Licitatórios]	,204	,748	,075	1	,785	1,227	,283	5,319
	[Consulta=Inst./Alter. Serviços]	0 ^b	.	.	0	.	.	.	.
[PS*Atos Normativos] ^d	-1,406	,512	7,541	1	,006*	,245	,090	,669	
[PS*Atos Licitatórios] ^d	-1,945	,785	6,148	1	,013*	,143	,031	,665	
Contribuição PARCIALMENTE Aceita pela Anatel	Interceptação	-2,037	,614	11,011	1	,001			
	[Assoc. Prest. Serviços - APS]	,533	,994	,287	1	,592	1,704	,243	11,952
	[Assoc. Repres. Usuários - ARU]	-13,879	1650,184	,000	1	,993	9,385E-7	,000	^c
	[Instituição Pública - IP]	2,037	,721	7,984	1	,005	7,667	1,866	31,494
	[Prestadoras Serviços - PS]	,988	,627	2,483	1	,115	2,687	,786	9,184
	[Usuários - U]	1,007	,805	1,565	1	,211	2,738	,565	13,267
	[Outros Participantes (OP)]	0 ^b	.	.	0	.	.	.	.
	[Consulta=Atos Normativos]	,782	,618	1,600	1	,206	2,186	,651	7,347
	[Consulta=Atos Licitatórios]	1,408	,754	3,489	1	,062	4,089	,933	17,922
	[Consulta=Inst./Alter. Serviços]	0 ^b	.	.	0	.	.	.	.
[IP*Atos Normativos] ^d	-1,806	,750	5,804	1	,016*	,164	,038	,714	

Notas.

 a. A categoria de referência é: Contribuição **Não Aceita**.

b. Este parâmetro é definido para zero porque é redundante.

c. Um estouro de ponto flutuante ocorreu ao calcular essa estatística. Portanto, seu valor é definido como ausente do sistema.

d. A tabela reporta apenas as interações estatisticamente significativas

Por meio dos resultados da primeira equação da Regressão apresentadas na Tabela 9 é possível verificar que os coeficientes das variáveis explicativas ‘PS*Atos Normativos’ e ‘PS*Atos Licitatórios’ são significativos ao nível de 5%, estes coeficientes possuem a mesma relação de direção (negativa). Nesse sentido, pode se afirmar que a probabilidade de a ANATEL “Aceitar” a contribuição oferecida no site diminui quando o participante é uma Prestadora de Serviços e a consulta diz respeito a Atos Normativos ou Atos Licitatórios (p-valor 0,006 e 0,013 respectivamente). Essa tabela também mostra, por meio dos resultados da segunda equação, que quando uma instituição pública submete contribuição relativa à Atos Normativos (‘IP*Atos Normativos’ com p-valor 0,016) a probabilidade de aceitação diminui.

5. Considerações Finais

O presente estudo teve como objetivo analisar a participação dos atores sociais no mecanismo de consultas públicas nos anos de 2010 a 2013 da ANATEL. Os achados demonstram que os Prestadores de Serviços são os participantes mais expressivos nas contribuições às Consultas Públicas da ANATEL. Porém, no que diz respeito ao número de participantes distintos, os resultados não acompanham a participação em relação ao envio de contribuições. Os Representantes de Usuários são os atores que participam em menor número, e os classificados como “Outros Participantes” são os que possuem mais participantes distintos.

No que diz respeito às análises feitas pela ANATEL, observa-se que a Agência examinou cerca de 42% das contribuições enviadas no período estudado. Dentre as contribuições analisadas, a ANATEL rejeita grande parte das contribuições encaminhadas pelas partes interessadas. Quanto à análise por categoria de participante, nota-se que os Prestadores de Serviços são os que têm a maior parte das contribuições aceitas, mas também as classificadas como não aceitas. Já as Instituições Públicas são as que apresentam menos contribuições aceitas e também as não aceitas.

Quanto ao impacto das categorias participante e consulta pública sobre as respostas da ANATEL, observa-se que a probabilidade de a Anatel “Aceitar” a contribuição oferecida no site diminui quando o participante é uma Prestadora de Serviços e a consulta diz respeito a Atos Normativos ou Atos Licitatórios. Também reduz a probabilidade de aceitação, ainda que de forma parcial, quando a contribuição à consulta pública é proveniente de uma instituição pública e relativa a atos normativos.

A pesquisa de Mattos (2004, p.16) também confirma a participação da categoria das empresas prestadores de serviço na ANATEL. Portanto, pode-se afirmar que o perfil de atuação dessa categoria não se modificou ao longo dos últimos anos.

Resultados semelhantes, em relação à utilização do instrumento de consulta pública pelos atores sociais, foram confirmados nos achados do estudo de Silva (2012) no caso da ANEEL. Dessa forma, observa-se que na ANATEL e ANEEL, os prestadores de serviços possuem uma participação mais ativa. Isso permite, por consequência, que consigam ter um número total maior de contribuições atendidas em relação a outras classes de participantes.

Com vistas a aprofundar o conhecimento acerca desse instrumento de participação social, sugere-se investigar a utilização das consultas públicas por outras agências reguladoras, uma vez que a maioria dessas instituições, conforme visto na presente pesquisa, apresentam esse mecanismo de relacionamento com a sociedade. Além disso, o conhecimento sobre as demais agências permite estabelecer comparações sobre a utilização dos instrumentos de

accountability no processo de regulação.

Referências

Abranches, S. H. H. (1999). Reforma regulatória: conceitos, experiências e recomendações. *Revista do Serviço Público*, 50 (2), 19-49.

Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). Disponível em: <www.Anatel.gov.br>. Acesso em: 23 jan.2015

_____. *Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013. (2013)* Aprova o regimento interno da Anatel. Disponível em: <www.Anatel.gov.br>. Acesso em: 23 jan.2015a

_____. *Resolução nº 623, de 18 de outubro de 2013. (2013)* Aprova o regulamento de conselho de usuários. Disponível em: <www.Anatel.gov.br>. Acesso em: 23 jan.2015b

Andrade, D. M.; Castro, C. L. C.; Pereira, J. R. (2012) Cidadania ou “estadania” na gestão pública brasileira? *Revista de Administração Pública*, 46(1), 177-90.

Brasil (1995). *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República.

_____. (1997). *O Conselho de Reforma do Estado*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE)

Campos, A. M. (1990) *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, 24(2), 30-50.

Cruz, V. (2009) Estado e regulação: fundamentos teóricos. In: P. I. S. Ramalho, (Org.). *A Regulação e agências reguladoras: governança e análise do impacto regulatório*. Brasília: Anvisa.

Drumond, A. M.; Silveira, S. F. R; Silva, E. A. (2014) Predominância ou coexistência? Modelos de administração pública brasileira na Política Nacional de Habitação. *Revista de Administração Pública*, 48(1), 3-25

Ferlie, E. (2002) Quasi Strategy: Strategic Management in the Contemporary Public Sector. In: A. Pettigrew et al. *Handbook of Strategy and Management*. (cap. 14) London: Sage.

Fiani, R. (1998). *Teoria da regulação econômica: estado atual e perspectivas futuras*. Rio de Janeiro: UFRJ/IE.

Gil, A. C. (2010) *Como elaborar projetos de pesquisa*. (5. ed.) São Paulo: Atlas.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (2010). *Desafios e Oportunidades do Setor de Telecomunicações no Brasil*. Série Eixos do Desenvolvimento Brasileiro.

Jouravlev, A. (2007) Participação dos Consumidores no Processo Regulatório. In: A. C. Galvão Júnior; & Ximenes M. M. de A. F. *Regulação: Controle Social da Prestação dos Serviços de Água e Esgoto*. (p.19-36) Fortaleza: Pouchain Ramos.

Majone, D. (1999). Do Estado positivo ao estado regulador: causa e consequências de mudanças no modo de governança. *Revista do Serviço Público*, 50(1), 5-35

Mattos, P. T. L. (2004) Regulação econômica e social e participação pública no Brasil. IN: *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madri.

Medeiros, A. K.; Crantschaninov, T. I.; Da Silva, F. C. (2013) Estudos sobre *accountability* no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros nas áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. *Revista de Administração Pública*, 47(3), 745-775

Melo, M. A. (2001) A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 46(116), 55-68.

Melo, M. A. (2002) As agências regulatórias: gênese, desenho institucional e governança. In: F. Abrucio,; M. R. Loureiro (Org.). *O Estado numa era de reformas: os anos FHC*. Brasília: Seges-MP.

Motta, P. R. (2007) A modernização da Administração Pública brasileira nos últimos 40 anos. *Revista de Administração Pública*, edição especial comemorativa, 87-96.

Motta, R. S. (2009) Princípios da regulação econômica. In: P. I. S. Ramalho (Org.). *A Regulação e agências reguladoras: governança e análise do impacto regulatório*. Brasília: Anvisa.

Mueller, B.; & Pereira, C. (2002) Credibility and the design of regulatory agencies in Brazil. *Brazilian Journal of Political Economy*, 22(3), 65-88.

O'donnel, G. (1998). *Accountability* horizontal e novas poliarquias. *Revista Lua Nova*, 44, 247-305.

Peci, A.; & Cavalcanti, B. S. (2000) Reflexões sobre a autonomia do órgão regulador: análise das agências reguladoras estaduais. *Revista de Administração Pública*, 34(5), 99-119.

Peci, A. (2007) Reforma regulatória brasileira dos anos 90 à luz do modelo de Kleber Nascimento. *Rev. adm. contemp.* [online], 11(1), 11-30. Disponível em:<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552007000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 23 jan. 2015

_____. (2004) Controle social no contexto da reforma regulatória. IN: *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madri.

Pinho, J. A. G.; & Sacramento, A. R. S. (2009) *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, 43(6), 1343-1368.

Pó, M. V.; & Abrucio, F. L. (2006) Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e *accountability* das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. *Revista de Administração Pública*, 40 (4), 679-98

Prado, O. (2006). Agências reguladoras e transparência: a disponibilização de informações pela Aneel. *Revista de Administração Pública*, 40(4), 631-646.

Ramalho, P. I. S. (2009) Regulação e agências reguladoras: reforma regulatória da década de 1990 e desenho institucional das agências no Brasil. In: P. I. S. Ramalho (Org.). *A Regulação e agências reguladoras: governança e análise do impacto regulatório*. Brasília: Anvisa.

Santana, A. (2002) O Processo de Agencificação: pressupostos do modelo brasileiro e balanço da experiência. In: *Balanço da Reforma do Estado no Brasil: a Nova Gestão Pública*, Brasília. Disponível em < www.gestaopublica.gov.br >. Acesso em: 23. jan. 2015

Secchi, L. (2009). Modelos Organizacionais e Reformas da Administração Pública. *Revista de Administração Pública*, 43 (2), 347-369

Silva, M. B. (2012) Mecanismos de participação e atuação de grupos de interesse no processo regulatório brasileiro: o caso da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). *Revista de Administração Pública*, v. 46 (4), 969-992.