



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**PLURALISMO REGULATÓRIO E CULTURA RESPONSIVA NA ANATEL:
mecanismos e práticas na proteção de direitos do consumidor de telecomunicações**

ELISA VIEIRA LEONEL

Brasília, agosto de 2023

Elisa Vieira Leonel

**PLURALISMO REGULATÓRIO E CULTURA RESPONSIVA NA ANATEL:
mecanismos e práticas na proteção de direitos do consumidor de telecomunicações**

Tese de doutoramento apresentada ao Programa
de Pós-Graduação em Ciência Política da
Universidade de Brasília.

Área de concentração: Políticas e Instituições

Orientador: Prof. Dr. Pablo Holmes

Coorientador: Prof. Dr. Márcio Iorio Aranha

Brasília, 2023

Elisa Vieira Leonel

**PLURALISMO REGULATÓRIO E CULTURA RESPONSIVA NA ANATEL:
mecanismos e práticas na proteção de direitos do consumidor de telecomunicações**

Tese de doutoramento apresentada ao Programa
de Pós-Graduação em Ciência Política da
Universidade de Brasília.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Pablo Holmes Chaves (IPOL/UnB)
Orientador

Prof. Dr. Márcio Iorio Aranha (FD/UnB)
Coorientador

Prof. Dr. Paulo Du Pin Calmon (IPOL/UnB)
Examinador Interno

Prof. Dra. Izabela Moreira Correa
Examinadora Externa

Prof. Dr. João Caldeira Brant Monteiro de Castro
Examinador Externo

Prof. Dr. Denilson Bandeira Coêlho (IPOL/UnB)
Examinador Suplente

AGRADECIMENTOS

A trajetória até a conclusão da tese foi longa e muita gente esteve ao meu lado. A todas essas pessoas, por suas boas energias e apoios valiosos, obrigada.

Entre dedicatórias e agradecimentos, gostaria de reconhecer a importância que tiveram os meus colegas e professores do IPOL, pelo aprendizado e pela convivência. Aos professores Pablo Holmes e Márcio Iorio minha gratidão por terem me guiado, partilhado conhecimentos e apoiado tanto na pesquisa e na tese. Meu agradecimento à Carolina Rezende, assistente de pesquisa que tive a sorte de ter como parceira.

Agradeço ao querido amigo Octavio Pieranti, que tanto me estimulou a encarar o desafio do doutorado. Agradeço também aos colegas da Anatel e às pessoas das diferentes empresas e entidades com quem estive trabalhando e que, direta ou indiretamente, participaram da pesquisa.

Agradeço e dedico a tese ao meu companheiro Enylson, pelas várias formas de incentivar meu percurso e ajudar a acalmar minha ansiedade. Obrigada aos meus filhos João Pedro, Luísa, Gabriela e Felipe, pelo apoio e, mais ainda, pela compreensão com meus momentos de ausência e de tensão.

Agradeço e dedico também de maneira carinhosa aos meus pais José Afonso e Cristina que sempre me estimularam tanto a seguir me desafiando e encontrando caminhos. À minha avó Nair, maravilhosa e admirável, com quem aprendo o que não se ensina na escola.

A interdependência não é uma escolha de política pública; é um fato da vida. Nós não podemos acabar com a interdependência, mas nós podemos aprender como governá-la (Braithwaite, 1994, p. 227).

RESUMO

LEONEL, Elisa Vieira. **Pluralismo regulatório e cultura responsiva na Anatel**: mecanismos e práticas na proteção de direitos do consumidor de telecomunicações. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2023.

O trabalho ora apresentado busca discutir a implementação de governança regulatória ancorada nas teorias pluralistas da regulação, em especial na Teoria da Regulação Responsiva, a partir do estudo de caso da proteção de consumidores de telecomunicações. A Agência Nacional de Telecomunicações, assim como outras agências reguladoras no Brasil, vem enfrentando um importante debate acerca da efetividade de seus instrumentos regulatórios ancorados na perspectiva do comando e controle, os quais se mostraram, em muita medida, inefetivos em seus objetivos de moldar o comportamento de empresas reguladas, gerando crise de legitimidade sobre a atuação das agências. Nesse contexto, projetos-piloto de regulação responsiva foram implementados pela Anatel buscando testar conceitos da regulação responsiva, o que ensejaria a revisão do arcabouço institucional de acompanhamento, controle e fiscalização de obrigações regulatórias pela Anatel, denominada, no âmbito da agência, fiscalização regulatória. Nossa pesquisa buscou discutir a implementação, em caráter piloto, da regulação responsiva na proteção de consumidores a partir dos processos de fiscalização regulatória sobre cobrança indevida nos serviços de telecomunicações, em especial dos serviços de valor adicionado; e o processo responsivo sobre ligações de tele vendas indesejadas (*telemarketing*). Trouxemos como categorias de análise, a partir da literatura de regulação responsiva, a avaliação sobre a pirâmide responsiva, a organização das arenas de discussão dos processos e a publicidade de informações estratégicas. Agregamos às categorias a avaliação de mecanismos de cooperação, comprometimento e coordenação, acreditando que a efetividade das políticas públicas, em muita medida, está relacionada à construção de confiança entre os agentes que delas participam ou por ela são impactados. Para a operacionalização da pesquisa, fizemos análise documental e entrevistas semiestruturadas com os principais executivos das empresas de telecomunicações envolvidas, com representantes da sociedade civil integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e com a equipe da Anatel que atuou nos processos. Nosso trabalho aponta para a conclusão de que a regulação responsiva na Anatel pode ser negativamente impactada pela ausência de efetivos mecanismos de participação e de coordenação de terceiros interessados. O caráter experimental é parte da explicação da imaturidade que percebemos nas relações entre os *stakeholders*. Contudo, entendemos que ainda há espaço para uma procedimentalização mais robusta, que promova o diálogo e a confiança entre eles.

Palavras-chave: Agência Nacional de Telecomunicações; regulação responsiva; proteção de consumidores.

ABSTRACT

LEONEL, Elisa Vieira. **Regulatory pluralism and responsive regulatory culture at Anatel: mechanisms and practices in the protection of telecommunications consumer rights.** Thesis (Doctorate) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2023.

The work seeks to discuss the implementation of regulatory governance anchored on pluralist theories of regulation, especially the Responsive Regulation Theory, based on the case study on consumer protection in telecommunications. The National Telecommunications Agency, along with other regulatory agencies in Brazil, is engaged in an important debate about the effectiveness of its regulatory instruments rooted in the command and control perspective, which have largely proven ineffective in their objectives of shaping the behavior of regulated companies, leading to a legitimacy crisis in the performance of those agencies. In this context, pilot projects for responsive regulation were implemented by Anatel to test concepts of responsive regulation, which could lead to a review of the institutional framework for monitoring, control and inspection of regulatory obligations by Anatel, known within the Agency as regulatory inspection. Our research sought to discuss the implementation, on a pilot basis, of responsive regulation in consumer protection, focusing on the processes of regulatory oversight of undue charges of telecommunications services, particularly value-added services; and the responsive process of unwanted calls (telemarketing). Drawing from the literature on responsive regulation, we used the categories of analysis to evaluate the responsive pyramid, the organization of arenas for discussing processes and the publicity of strategic information. We added the evaluation of cooperation, commitment and coordination mechanisms to these categories, believing that the effectiveness of public policies is, to a large extent, related to building trust among the agents who participate or are impacted by them. In order to make the research operational, we carried out document analysis and semi-structured interviews with key executives of the telecommunications companies involved, with representatives of civil society who are members of the National Consumer Protection System and with the Anatel team that worked on the processes. Our findings suggest that responsive regulation at Anatel can be negatively impacted by the absence of effective mechanisms for the participation and coordination of interested third parties. The experimental nature contributes to the observed immaturity in stakeholder relationships. However, we believe that there is still room for a more robust procedural approach that promotes dialogue and trust between stakeholders.

Keywords: National Telecommunications Agency; Responsive Regulation; Consumer Protection.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|--|----|
| Quadro 1 – Três princípios para repensar a governança para o desenvolvimento | 24 |
| Figura 1 – Pirâmide de <i>enforcement</i> | 29 |
| Figura 2 – Pirâmide de estratégias regulatórias | 30 |
| Figura 3 – Pirâmide de governança regulatória em rede | 35 |
| Quadro 2 – Instrumentos e mecanismos para a regulação responsiva | 53 |
| Gráfico 1 – Número de reclamações referentes a serviços adicionais | 76 |
| Gráfico 2 – Volume de reclamações sobre ligações de <i>telemarketing</i> | 88 |
| Gráfico 3 – Volume de reclamações sobre <i>telemarketing</i> | 92 |

LISTA DE SIGLAS

| | |
|---------|---|
| Anatel | Agência Nacional de Telecomunicações |
| Aneel | Agência Nacional de Energia Elétrica |
| ANS | Agência Nacional de Saúde Suplementar |
| ANTT | Agência Nacional de Transportes Terrestres |
| CDC | Código Nacional de Defesa do Consumidor |
| Cdust | Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços de Telecomunicações |
| CNDC | Conselho Nacional de Defesa do Consumidor |
| IDA | Índice de desempenho no atendimento |
| IDEC | Instituto de Defesa do Consumidor |
| LGT | Lei Geral de Telecomunicações |
| MEF | <i>Mobile Ecosystem Forum</i> |
| OCDE | Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico |
| PIG | <i>Public interest groups</i> |
| Plandec | Plano Nacional de Consumo e Cidadania |
| PLS | Projeto de lei do senado |
| Probare | Programa Brasileiro de Autorregulamentação do Setor de Relacionamento |
| Procon | Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor |
| RGC | Regulamento Geral dos Direitos do Consumidor |
| SART | Sistema de Autorregulação das Telecomunicações |
| Senacon | Secretaria Nacional do Consumidor |
| SNDC | Sistema Nacional de Defesa do Consumidor |
| SRC | Superintendência de Relações com Consumidores |
| SVA | Serviços de valor adicionado |

SUMÁRIO

| | |
|---|------------|
| INTRODUÇÃO | 11 |
| 1 SUPERANDO A CULTURA DE COMANDO E CONTROLE RUMO ÀS TEORIAS PLURALISTAS DA REGULAÇÃO | 18 |
| 1.1 Governança de políticas públicas – arenas e atores em prol dos resultados | 21 |
| 1.2 Governança regulatória – reconhecendo interdependências, complexificando cenários | 25 |
| <i>1.2.1 Regulação responsiva e a lógica das diferentes pirâmides</i> | <i>28</i> |
| <i>1.2.2 Autorregulação como parte da caixa de ferramentas regulatórias.....</i> | <i>35</i> |
| <i>1.2.3 Regulação inteligente – somando abordagens pluralistas</i> | <i>38</i> |
| <i>1.2.4 Desafios de legitimidade – participação de terceiros no processo regulatório</i> | <i>42</i> |
| <i>1.2.5 A regulação na Anatel – do comando e controle à regulação responsiva</i> | <i>46</i> |
| 1.3 Notas metodológicas | 48 |
| 2 RESPONSABILIDADE NA ATUAÇÃO REGULATÓRIA – CAMINHOS PERCORRIDOS PELA AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL)..... | 54 |
| 2.1 Compreendendo o contexto da proteção de consumidores | 54 |
| 2.2 Proteção de consumidores de telecomunicações na Anatel..... | 57 |
| 2.3 Crise do comando e controle – a busca por um novo modelo de governança regulatória | 62 |
| 2.4 Fiscalização regulatória sobre a cobrança dos serviços de valor adicionado..... | 67 |
| 2.5 O imbróglio das ligações de televendas indesejadas (<i>telemarketing</i>)..... | 79 |
| 3 DESENROLANDO O NOVELO DA REGULAÇÃO RESPONSIVA NA FISCALIZAÇÃO REGULATÓRIA DA ANATEL..... | 98 |
| 3.1 Pirâmide de regulação responsiva..... | 98 |
| 3.2 Arenas de discussão | 103 |
| 3.3 Disponibilização de informações estratégicas | 111 |
| 3.4 Cooperação | 114 |
| 3.5 Comprometimento | 124 |
| 3.6 Coordenação..... | 133 |

| | |
|--|------------|
| 4 REFLEXÕES SOBRE PLURALISMO REGULATÓRIO NA PROTEÇÃO DE CONSUMIDORES DE TELECOMUNICAÇÕES – DESAFIOS E CAPACIDADES . | 142 |
| 4.1 Múltiplos atores, múltiplas arenas na proteção dos consumidores no Brasil | 149 |
| 4.2 Organizando o pluralismo regulatório a partir de que bases? Procedimentalização da proteção de consumidores de telecomunicações | 152 |
| 4.3 Lei Geral das Agências Reguladoras – nova lei em bases velhas? | 157 |
| CONCLUSÕES..... | 167 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 173 |
| Apêndice A – Instrumento de coleta de dados | 178 |
| Apêndice B – Relação de entrevistados identificados por instituição de origem | 179 |

INTRODUÇÃO

Poucos são os consensos em torno de como se enxerga a atividade de regulação de mercados, os mecanismos que garantem sua legitimidade e sua efetividade. Se tivéssemos, contudo, que apontar uma visão comum no debate sobre a regulação, seria a de que modelos tradicionais não têm sido efetivos para lidar com a complexidade do tema, independentemente do setor regulado.

A regulação de atividades privadas não é fenômeno recente na atuação estatal e, em muitos países, os primeiros órgãos reguladores foram constituídos ainda no início do século XX. Mas, no Brasil, na década de 1990 é que se sedimentou o debate sobre modelos regulatórios ancorados em órgãos reguladores independentes, com um conjunto de mecanismos e um desenho institucional característicos. Foi também nessa época que as agências reguladoras se multiplicaram na América Latina como um todo, inclusive no Brasil (Jordana, 2016).

Conquanto não consideremos que haja um único modelo de agência reguladora, partimos do pressuposto de que há características bastante consolidadas no tocante à independência, à transparência de suas ações, à autonomia e à legitimidade de suas decisões. Essas características que se tornaram praticamente onipresentes no desenho de agências reguladoras foram difundidas com participação fundamental de organismos internacionais. Dentre os elementos comuns aos modelos hegemônicos de agências reguladoras, três podem ser citados: são entidades com mandados claros e base jurídica estabelecida, que lhe garantem o desempenho de suas funções; as atribuições são coerentes com a complexidade dos problemas com os quais a agência precisa lidar, promovendo uma “microintegração de poderes”, somando competências administrativas, legislativas e jurisdicionais; tais entidades contam com um nível de discricionariedade, sem constantes interferências externas (Jordana, 2016, p. 213-215).

Por seu turno, debate importante que acompanhou o amadurecimento do modelo regulatório faz referência à dicotomia regulação *versus* desregulação. Ainda na década de 80 do século passado, no bojo das reformas liberalizantes nos Estados Unidos, havia uma visão de que, depois de organizados os mercados recém-privatizados de importantes serviços até então estatais (telecomunicações entre eles), as agências reguladoras perderiam sua razão de ser; afinal, o mercado estaria funcionando e a atividade regulatória não seria mais necessária. Tal visão veio sendo fortemente desbancada pela realidade; a regulação foi-se mostrando inerente ao próprio funcionamento do mercado. Em muita medida, tal fenômeno é explicado por atributos de alguns mercados, dentre eles, as assimetrias de informação e as características

monopolísticas mesmo quando se conseguiu algum nível de competição (Lodge; Wegrich, 2009). O que presenciamos, então, não foram movimentos de desregulação, mas de reregulação a partir de outros mecanismos e formas de intervenção (Ayres; Braithwaite, 1992).

Sob essa perspectiva, outras formulações passaram a se mover no sentido de discutir a qualidade da atuação regulatória, muito mais do que a superação da regulação. Foi buscando a discussão de modelos regulatórios efetivos, capazes de entregar o que a sociedade espera que, a partir da década de 1980, pesquisadores de políticas regulatórias passaram a discutir modelos alternativos ao tradicional desenho de comando e controle, que já demonstrava suas limitações. Nesse contexto, a tendência de polarização do debate regulatório entre as opções de desregulação ou intervenção detalhada veio sendo paulatinamente desestabilizada pelo surgimento de abordagens atinentes às teorias pluralistas da regulação de mercados, em que o maior pressuposto é de que cenários são complexos, multifacetados, com interesses ambíguos e participação de diferentes segmentos de atores, nacional ou internacionalmente.

Muito tem-se discutido sobre como fortalecer a atividade regulatória estatal adotando-se diferentes mecanismos regulatórios que levem em conta a complexidade de cenários e o caso concreto. É dessa reflexão sobre a adaptabilidade regulatória ao contexto como forma de aumentar a efetividade da regulação que advêm as teorias da regulação responsiva. A perspectiva é a da inovação do desenho regulatório com vistas à maximização dos resultados para a sociedade.

Muitas agências reguladoras ao redor do mundo surgiram na década de 1990, em desenho institucional construído a partir da influência internacional, por meio, inclusive, do financiamento de apoio técnico-financeiro aos países em desenvolvimento, num processo de difusão que alcançou uma dimensão global (Jordana, 2016). O número de agências reguladoras de telecomunicações, por exemplo, saltou de 29 em 1992 para 113 em 2001 (Levi-Faur, 2011, p. 707). Tal movimento acabou por “padronizar” o desenho dessas organizações, ancorando-as à premissa de independência administrativa sob o objetivo de pretensa “segurança jurídica, despolitização e priorização da técnica diante da política” (Cunha, 2018, p. 386).

No Brasil, as primeiras agências reguladoras surgiram na década de 1990, no âmbito das reformas neoliberais e pró-mercado empreendidas como parte da agenda da “nova gestão pública” (Cunha, 2018). Com um de conjunto de emendas constitucionais editadas a partir de 1995, os principais setores de infraestrutura foram abertos à exploração pelo capital estrangeiro, além de terem sido quebrados os monopólios de atuação estatal, como no caso das telecomunicações. As primeiras agências reguladoras – Agência Nacional de Energia Elétrica

(Aneel) e Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) – foram instituídas em 1997, ancoradas na visão de independência, expertise técnica e despolitização. A verdade é que tais pressupostos de independência e despolitização sempre foram, e ainda são, elementos amplamente questionados, contribuindo para compor a visão crítica sobre o insulamento da atividade regulatória e suas recorrentes crises de legitimidade. Reguladores ao redor do mundo enfrentam críticas quanto à opacidade e impermeabilidade da atividade regulatória, distante dos anseios da sociedade e atuando com excessiva proximidade das empresas que regulam. O desenho do tipo ideal das agências reguladoras implementadas no Brasil, respondendo à crítica, incorporou institutos relacionados à transparência e ao controle social de suas atividades – por exemplo, a obrigatoriedade de consultas e audiências públicas, a instituição de conselhos com participação da sociedade e das autoridades públicas. Contudo, assim como nos modelos regulatórios tradicionais que inspiraram o brasileiro, a participação social e a transparência nos processos sempre foram muito mais uma formalidade voltada à legitimação da atividade regulatória do que uma efetivação do debate plural e da permeabilidade das agências aos anseios da sociedade. Não raras vezes, as agências reguladoras brasileiras são criticadas: ora por estarem muito próximas do mercado; ora, do governo – o que, em certa medida, desmontaria o pressuposto da independência e do caráter técnico de suas decisões (Cunha, 2008).

As atividades estatais se tornaram cada vez mais fragmentadas, interdependentes e complexas. O mesmo aconteceu com a complexidade social, tendo havido reflexos profundos na atividade econômica. Os riscos produzidos pela dinâmica social aumentaram, multiplicando-se como riscos ambientais, riscos de saúde, financeiros, de segurança e sociais. Por consequência, ao final do século XX, o debate sobre modelos regulatórios tendeu a superar a perspectiva dual (reguladores estatais e setores regulados), tendo incorporado diversos outros atores, estatais ou não, que efetivamente atuam no processo regulatório. Os regimes regulatórios foram-se complexificando, à medida que também a dinâmica social se complexificava. Nesse contexto, ganhou força o debate sobre a regulação “policêntrica”, o qual reconhece que o Estado deixou de ser o único lócus de autoridade da atividade regulatória, dividindo-o com outros atores, em um cenário de interdependências, complexidades e fragmentação, de ingovernabilidade e de falta de clareza quanto aos limites entre público e privado (Black, 2008).

A constatação de uma atividade regulatória policêntrica e fragmentada, por sua vez, traz consigo a necessidade de uma reflexão ainda mais profunda sobre a legitimidade da regulação. Surgem desafios de ordem democrática quanto a quem deve estar envolvido no debate regulatório, e de que modo isso se dá. Os reguladores passam a ser ainda mais criticados por

serem impermeáveis às demandas da sociedade civil, “insuficientemente sensíveis aos interesses ambientais, do consumidor, trabalhistas, interesses ambientais” (Black, 2008, p. 142). Da mesma forma que a discussão sobre a capacidade da sociedade civil para fazer frente ao poder das empresas reguladas está pautada na literatura, tal aspecto também é um elemento de tensão na realidade brasileira. Tal reflexão fica ainda mais importante em modelos descentrados de regulação, de perda de espaço da atuação estatal, em que as margens de discricionariedade e de negociação se acentuam (Ayres; Braithwaite, 1992; Black, 2008).

As teorias da regulação responsiva e inteligente são parte dessa discussão da regulação descentrada. Elas adotam por pressuposto que há outras formas de moldar os comportamentos dos regulados por meio de incentivos intrínsecos, buscando-se atingir efetividade e ganhos de eficiência da atuação regulatória, numa dinâmica mais adaptativa e flexível, num “ambiente regulatório de constante diálogo entre regulador e regulado” (Aranha, 2019, p. 99). Tais teorias não são novas; pesquisas e estudos ancorados em seus pressupostos já foram desenvolvidos em diferentes épocas, países e setores da economia desde a década de 1970 (Aranha, 2019). No caso brasileiro, o debate acerca da regulação responsiva ganhou notoriedade muito mais recentemente, a partir da incorporação de alguns de seus pressupostos à atividade regulatória de agências federais – dentre elas, a Anatel. A partir da crise de efetividade do modelo regulatório tradicional e da crítica contundente ao modelo de comando e controle, as agências passaram a buscar revisões em seus desenhos institucionais ancoradas nas teorias da regulação responsiva (Chaves, 2023).

A visão tradicional de regulação como processo exclusivo da esfera estatal já não encontra respaldo na realidade. “Há regulação em muitas salas” (Black, 2001, p. 103). Mesmo em setores tradicionalmente regulados por autoridades reguladoras estatais, já se verificam modelos descentrados de regulação (Black, 2001), com a participação cada vez mais intensa de atores privados.

Entendemos ser importante ressaltar, por outro lado, que os críticos às abordagens da governança regulatória, e, de maneira especial, à participação dos agentes regulados no processo regulatório, ressaltam que o risco de tal tipo de abordagem é que a regulação se torne um gesto mais simbólico do que efetivo. Preocupam-se, ademais, que o Estado perca sua capacidade de garantir o adequado desempenho do setor regulado.

Quanto a esse aspecto, autores salientam que são duas as possíveis visões sobre o pluralismo regulatório: de um lado, a otimista, que enxerga que esses modelos potencializam a construção de novas capacidades, melhores padrões, performances e o fortalecimento do

desenho regulatório; de outro, a visão pessimista de que esse movimento estaria contribuindo para a atrofia do Estado (Grabosky, 2013).

Nosso pressuposto é o de que é inescapável o papel de agentes não estatais se tornar cada vez mais relevante nos processos regulatórios. Enxergamos que modelos tradicionais de governança regulatória e os papéis tradicionais desempenhados pelos reguladores não são suficientes para fazer frente aos desafios atuais. Por outro lado, também partimos da premissa de que o Estado continua tendo papel central na regulação, precisa ter sua capacidade regulatória preservada e, mais ainda, fortalecida. Desloca-se o papel do Estado, mas ele não desaparece.

[...] há um papel essencial para o governo nas políticas públicas de moldar as demandas do mercado e facilitar as atividades construtivas de instituições não-governamentais. Ou seja, ao mesmo tempo em que o Estado está recuando de suas funções regulatórias tradicionais, numerosas oportunidades surgem para desenvolver novos papéis [...] (Gunningham; Phillipson; Grabosky, 1999).

Partindo do pressuposto de que a regulação tende a se dar em ambiente cada vez mais complexo, de alta evolução tecnológica, com surgimento de problemas novos e necessidade de respostas cada vez mais rápidas, com desconcentração da atuação regulatória e fortalecimento do papel de atores privados nesse processo, nosso intuito é discutir, a partir do caso da Agência Nacional de Telecomunicações, de que forma os reguladores têm buscado se adaptar e se estruturar para fazer frente aos desafios postos.

O objetivo do trabalho foi estudar a implementação da regulação responsiva no Brasil a partir do caso da proteção de consumidores no âmbito da Anatel. Partimos do pressuposto de que as regras do jogo, apesar de desempenharem um papel fundamental de organização institucional, não são suficientes para explicar de que modo atores e organizações se moldam e desempenham seus papéis. Nesse sentido, buscamos compreender os desenhos regulatórios responsivos adotados pela referida agência não somente sob uma perspectiva de revisão normativa, mas investigando de que forma seus instrumentos e elementos foram efetivamente materializados em sua atividade.

Buscamos, ainda, discutir como organizar, na Anatel, a regulação com participação de atores privados e demais partes interessadas, que mecanismos fortalecer no desenho institucional, mitigando os riscos de atrofia da capacidade regulatória estatal apontados por alguns estudiosos do tema. Nossa abordagem foi da teoria aplicada ao contexto, para aportar

elementos adicionais como contribuição ao aprimoramento da teoria, mas também possibilitando trazer luz a questões práticas que são importantes para reguladores se almejam a melhoria da qualidade regulatória em um cenário de pluralismo.

Ainda que comunguemos das visões da perda de centralidade da atuação estatal e da incorporação de múltiplos atores exercendo atividade regulatória, como discutido nas teorias pluralistas, não vislumbramos a ausência do Estado no processo regulatório, tampouco de total controle estatal sobre todo o processo. Nesse sentido, discutimos qual modelo institucional e quais papéis e instrumentos têm sido exercitados e fortalecidos – ou, por outro lado, quais papéis têm sido negligenciados – na atuação da agência reguladora, e que merecem nosso olhar atento.

O Estado regulador administra uma complexidade cada vez maior, em ambiente de escassez de recursos; medeia relações entre uma multiplicidade de atores e instituições fragmentadas, com interesses ambíguos, além da legítima pressão social para a garantia de qualidade e proteção de direitos. Conciliar interesses distintos e entregar resultados de forma rápida ao menor custo demanda um novo olhar sobre velhos desafios; demanda inovação regulatória, cuja implementação não tem sido simples, sob diferentes aspectos: desde a formulação jurídica até a legitimação de novos modelos perante os diferentes atores.

Discutir o fortalecimento regulatório e os mecanismos que têm sido percebidos como os mais adequados a fim de se atingir resultados para a sociedade é ainda mais importante no contexto de crise e escassez de recursos que o País enfrenta. De um lado, a regulação precisa garantir ambiente estável e seguro para investidores e organizações; de outro, uma gama enorme de serviços, bens e facilidades precisa ser garantida à sociedade.

As transformações tecnológicas cada vez mais velozes – no caso da regulação de mercados, associada às tecnologias de informações e comunicações – são desafio adicional na proteção de cidadãos e garantia de seu bem-estar. O caráter estratégico das telecomunicações e seus impactos em diferentes âmbitos pressionam ainda mais pelo fortalecimento da atuação regulatória a fim de que os serviços estejam disponíveis em todo o território, com qualidade adequada e preço acessível. Nesse cenário, a qualidade regulatória deve ser perseguida. Nosso trabalho contribui para a compreensão de como esse processo tem-se dado na Anatel.

No campo da pesquisa regulatória, cada vez mais mostra-se importante discutir desenhos institucionais que sejam condizentes com o cenário, que sejam capazes de prover ao Estado mecanismos para que execute o papel de “regulador de reguladores” e garanta efetividade na regulação.

O nosso trabalho buscou responder à seguinte pergunta: de que modo a Anatel tem incorporado as perspectivas regulatórias atreladas à regulação responsiva na agenda de proteção de consumidores? Discutimos quais mecanismos têm contribuído para a atuação da referida agência e quais deles ainda se encontram passíveis de fortalecimento. Buscamos compreender e avaliar criticamente de que modo foram internalizados e reproduzidos os principais aspectos das teorias da regulação responsiva e inteligente que possibilitam e fortalecem o diálogo e a cooperação entre os atores envolvidos no processo regulatório de proteção dos consumidores de telecomunicações.

A pesquisa foi realizada a partir da análise documental de processos administrativos da Anatel, da leitura de matérias veiculadas em jornais e veículos de comunicação, dentre eles os especializados em telecomunicações e tecnologia, complementando-se tais fontes de dados com a realização de entrevistas semiestruturadas com os principais atores envolvidos nos processos, ou seja, com servidores da Anatel, representantes de operadoras (diretores e vice-presidentes) e representantes da sociedade civil integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. A análise dos dados foi realizada por meio de categorias construídas a partir do referencial teórico.

No capítulo 1, discutiremos os elementos teóricos sobre a governança regulatória e o modelo de regulação responsiva, entendendo-o como uma busca de superação da visão tradicional de comando e controle. No capítulo 2, apresentaremos o cenário de implantação da regulação responsiva na proteção de consumidores na Anatel. No capítulo 3, aprofundaremos algumas leituras sobre mecanismos e elementos da regulação responsiva na Anatel, buscando discutir nossos achados a partir das categorias de análise que desenvolvemos para a operacionalização desta investigação. No capítulo 4, discutiremos os resultados encontrados à luz do debate teórico acerca do modelo responsivo e buscaremos aportar discussões sobre os avanços que podem ser empreendidos na adoção da regulação responsiva na Anatel; mais ainda, buscaremos propor uma possível ampliação dos achados para o contexto de outras agências reguladoras federais brasileiras que têm também buscado se apoiar nos elementos das teorias da regulação responsiva.

1 SUPERANDO A CULTURA DE COMANDO E CONTROLE RUMO ÀS TEORIAS PLURALISTAS DA REGULAÇÃO

Há amplas possibilidades para se discutir o que vem a ser Estado regulador e seu papel na regulação de mercados. Ainda que o pressuposto a embasar a pesquisa ora proposta seja o de que o Estado regulador vem experimentando importantes transformações e adotando diferentes modelos regulatórios, nossa perspectiva é a de que a regulação de mercados é função estatal, e seu foco é o direito à igualdade, sendo a proteção de direitos fundamentais o cerne da regulação (Aranha, 2019).

Ainda que a regulação em sentido amplo possa ser desempenhada por diferentes órgãos e entidades, também reputamos importante caracterizar que o conceito mais hegemônico de “regulação” a qualifica como atividade desenvolvida por agências administrativas configuradas como órgãos reguladores. Tal conceito ganhou força a partir da década de 1980, quando o mundo viveu uma onda de agencificação da atividade regulatória (Levi-Faur, 2011).

Nesse sentido, a regulação passou a ser associada a órgãos administrativos dotados de *expertise* técnica, com atribuições relacionadas ao monitoramento de determinada atividade econômica, minimizando eventuais falhas de mercado, normatizando, fazendo uso de poder de polícia para investigar e punir condutas não aderentes à promoção do bem público e à garantia dos direitos fundamentais. Ainda que óbvio, convém também mencionar que, de outro lado, pressupõe-se que, para toda atividade de regulação, haja um setor regulado. O particular cuja atividade seja regulada divide com o Estado a responsabilidade pela garantia do interesse público.

Levi-Faur (2011) define “regulação” como o ato de se promulgarem regras, impondo-as a atores sociais, empresariais e políticos, bem como monitorando o seu efetivo cumprimento. Estariam, então, englobados no conceito de “regulação” o processo de elaboração de regras (*rulemaking*), o monitoramento e a exigência de observância dessas regras pelos regulados (*enforcement*). Importante mencionar, ainda, que as regras resultantes da regulação não se confundiriam com aquelas decorrentes da atividade legiferante, tampouco com decisões emanadas do Poder Judiciário.

O conceito tradicional de “regulação” está ainda bastante calcado na visão de comando e controle, na natureza prescritiva da regulação e na atuação punitiva decorrente do descumprimento das regras. São modelos formais, jurídicos e típicos de Estado (King, 2007). As vantagens mais comumente explicitadas da regulação de comando e controle referem-se ao fato de ela ser estável, transparente e clara. Por outro lado, as críticas a ela associadas referem-

se aos seus altos custos de transação, seja para edição de regras detalhadas, seja para o controle de seu cumprimento. Ressaltam seus críticos, ainda, que tende a ser uma regulação inflexível, pouco adaptável e, dessa forma, incompatível com a complexidade do mundo contemporâneo.

É claro que a regulação do tipo comando e controle ainda é necessária, e adotada em muitos casos. Contudo, ao longo do tempo e diante das dificuldades enfrentadas pelos reguladores com a atividade ancorada no modelo tradicional, novas formas de regulação foram ganhando espaço e sendo debatidas tanto por pesquisadores e teóricos da governança regulatória como por reguladores. As alternativas aos modelos foram surgindo baseadas na visão de que era necessário reconhecer os diferentes espaços e acrescentar novos instrumentos de regulação existentes. As teorias da regulação responsiva e inteligente emergem desse contexto.

A regulação “descentrada” parte da observação de que governos não detêm monopólio da atividade regulatória, e que a atividade regulatória tem-se dado também no âmbito de outros atores sociais, inclusive sem envolvimento de governos e/ou sua aprovação formal (Black, 2001). Por outro lado, admitir que a regulação hoje se desenvolve sob essa perspectiva descentrada não é desconhecer o papel ainda central do Estado. Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é compreender como, na proteção de consumidores pela Anatel, têm sido incorporados os mecanismos presentes nas teorias regulatórias pluralistas, em especial os referentes à inclusão dos terceiros interessados nos processos regulatórios.

Admitindo a insuficiência da atuação estatal pura, pressupomos que já está superada a visão de onipotência do Estado na regulação de mercados; modelos e mecanismos alternativos de regulação vêm ganhando espaço. Assim, o Estado vem-se valendo de outros meios, inclusive de mecanismos de incentivo, para que os agentes privados adotem postura condizente com o esperado.

Uma das linhas de estudo da regulação a partir dessa visão mais ampla é a que busca compreender a regulação em rede, ou, em outras palavras, a regulação descentrada. Essa perspectiva observa os mecanismos pelos quais se implementam desenhos regulatórios híbridos, em que atividades regulatórias são delegadas e em que resultados regulatórios são buscados por meios alternativos ao tradicional desenho da regulação de comando e controle.

Teóricos da “regulação inteligente” – ou *smart regulation* –, nesse sentido advogam que, em muitos casos, é desejável que atores governamentais operem com o apoio de outras formas de constrangimento ou “quase regulação” nas próprias corporações (Baldwin; Cave; Lodge, 2012). É a esse contexto que se incorpora o chamado *soft law*, designação teórica para

regras não formais e não impostas de forma hierárquica pelo Estado, que se tornam parte do conjunto de instrumentos regulatórios a moldar mercados conformando-os ao interesse público (Levi-Faur, 2011).

Ainda que haja uma relação bastante estreita entre a regulação e a presença de uma agência reguladora, podemos afirmar que a regulação não se restringe a tais órgãos. São as agências reguladoras que, em geral, produzem regras para garantia de direitos em determinado setor da economia e detêm poder de polícia para dar efetividade a tais regras. Contudo, e esse é um movimento cada vez mais comum, a regulação pode ser exercida por agentes privados.

Se, numa concepção clássica e estadocêntrica do Estado regulador, havia delimitação clara entre as funções do regulador, do regulado e a legitimação pela sociedade, essa divisão de papéis tem ganhado novos contornos e permitido modelos regulatórios mais adaptados a cenários complexos, mutáveis e multifacetados. Para efeitos da pesquisa ora apresentada, partimos da visão de que não vivemos a era da desregulação, mas de diferentes formas de regulação. “O Estado regulador, numa era de governança, não é um Estado fraco, mas uma mistura de vigilância intensificada e aumento de liberdades individuais” (King, 2007, p. 66).

A regulação hoje se apresenta, então, como uma “tecnologia de governo de sistemas sociais”, podendo ser desempenhada por órgãos estatais, por práticas corporativas internas às empresas ou por mecanismos institucionais de autorregulação (Aranha, 2019, p. 42). Essa concepção mais ampla da regulação vem ganhando cada vez mais força, superando o embate clássico entre regulação e desregulação. Ainda que o papel do Estado se mantenha e seja central na garantia do bem-estar social, reconhecem-se agentes privados como parte integrante do processo regulatório e passa-se a compreender que os mecanismos de regulação são produzidos com o direto envolvimento de terceiros não estatais, inclusive os próprios regulados – um processo inexorável em ambientes de alta complexidade e acelerado processo de mudança. Importante ressaltar, contudo, que, embora reconheçamos um panorama mais amplo, em que atores privados estejam numa posição estratégica desempenhando papéis regulatórios para além do Estado, o referencial teórico aqui adotado ainda se ancora fortemente no Estado como indutor da regulação (Grabosky, 2013). Em outras palavras, apesar de partilharmos da visão de que a regulação tem-se feito sob diferentes desenhos e por diferentes atores, estatais ou não, para efeito da nossa pesquisa, delimitamos seu objeto àquela regulação que, por visar à proteção de direitos fundamentais, é induzida, é provocada pela ação do Estado.

1.1 Governança de políticas públicas – arenas e atores em prol dos resultados

Antes de discutirmos governança regulatória, propomos um olhar sobre o debate mais amplo, a respeito da governança. Embora seja possível adotar o conceito de “governança” para múltiplas formas de governo – incluindo-se aqui as estratégias e ações de mercados, famílias, ou redes (Bevir, 2013) –, o debate sobre governança, na perspectiva proposta para este trabalho, concentra-se na governança de políticas públicas, especialmente a governança regulatória.

A governança de políticas públicas guarda relação com a mudança da natureza da atividade estatal e se refere mais ao processo de supervisão de redes de políticas públicas pelo Estado do que a comando, controle, produção e entrega de bens ou serviços diretamente (King, 2007). Essa nova forma de organização das políticas públicas seria, então, caracterizada pela distribuição de papéis e atividades entre atores privados e públicos, numa relação de poder e autoridade fragmentada e descentralizada, organizada em redes. Ainda que tenha mantido seu espaço de formulador de políticas públicas, o Estado se tornou menos voltado ao comando e controle, e passou a atuar mais no papel de supervisão e monitoramento de atores relativamente autônomos (Bevir, 2013). Essa abordagem é conhecida como *governança descentrada*, conceito que busca enfatizar e compreender a diversidade de práticas criadas e recriadas constantemente; enfatiza o caráter contingente das organizações, criadas a partir de regras formais, mas também da interação destas com os atores; discute, assim, a natureza permanentemente mutável da política. A teoria descentrada da governança move os cientistas sociais de explicações formais para análises baseadas em narrativas, em que buscam observar as negociações e interações entre os atores na busca por determinados resultados, reconhecendo a diversidade e a contingência em que se inserem as políticas (Bevir, 2013).

[...] a teoria descentrada encoraja cientistas a examinarem caminhos pelos quais a governança é criada, sustentada e modificada por indivíduos agindo com base em crenças que não são dadas nem por um interesse próprio específico tampouco por uma instituição, mas sim que decorrem de um processo no qual indivíduos modificam tradições em resposta a dilemas (Bevir, 2013, p. 50, tradução nossa).

A teoria da governança descentrada abandona, assim, a visão de Estado monolítico. Admite que as políticas públicas advêm da interação entre diferentes atores e setores – públicos, privados e Terceiro Setor. Não somente ficam opacos os limites entre o que seja atuação do Estado e da sociedade civil, mas também do que seja ação em âmbito nacional ou transnacional. A autoridade clássica do Estado, nesse contexto, é constantemente ressignificada, negociada e

contestada (Bevir, 2013). Por seu turno, a ressignificação e a transformação são contingentes. Cada ator, cada organização age de acordo com um conjunto de crenças, visões e tradições, o que resulta em distintas visões e construções sobre dilemas e, conseqüentemente, em distintas mudanças.

Um primeiro aspecto da formulação e da implementação de políticas públicas no contexto atual é o reconhecimento de que estas não são desenvolvidas num governo unitário. Ou seja, há diferentes níveis governamentais e diferentes centros de políticas públicas – locais, regionais, nacionais e supranacionais. A relação é de interdependência entre atores e níveis governamentais. A governança representa a forma de organização dessas relações entre instituições, considerando-se a interdependência, a troca de recursos (Rhodes, 1997¹). Além disso, o conceito de “governança” pressupõe também o abandono de uma perspectiva estadocêntrica. Tornam-se menos claros os contornos sobre a clássica divisão Estado e sociedade civil. “O Estado se torna uma coleção de redes interorganizacionais desenvolvidas a partir de atores governamentais e sociais em que não há um ator com soberania para controlar ou regular” (Rhodes, 1997, p. 57, tradução nossa).

A definição apresentada no Relatório do Banco Mundial de 2017 segue linha similar, porém incorporando dimensão importante: a das relações de poder entre os atores. A governança seria, então, “[...] o processo pela qual atores estatais e não estatais interagem para desenhar e implementar políticas públicas, dado um conjunto de regras formais e informais que moldam e são moldadas pelo poder” (Banco Mundial, 2017, p. 3, tradução nossa).

Mas, mais do que discutir o conceito de “governança”, diante desse cenário de interdependência e multiplicidade de atores, questão importante é a referente a de que forma são criadas condições que propiciem o funcionamento das redes e a cooperação entre os atores. O mesmo Relatório do Banco Mundial anteriormente citado parte da premissa de que as **políticas públicas com maior efetividade nesse contexto são aquelas em que os atores são capazes de gerar ambiente de comprometimento, cooperação e coordenação** (Banco Mundial, 2017). Significa dizer, superando visões normativas e prescritivas, que as políticas públicas podem muitas vezes falhar, não por um defeito em seu desenho ou por problemas institucionais, tanto de instituições formais como informais, mas por conta da sua relação com o respectivo entorno social. Arranjos diversos podem, desse modo, gerar políticas públicas

¹ O conceito apresentado por Rhodes é fruto de seu trabalho somado às reflexões de Dunsire (1995), conforme nota de rodapé 33 (Rhodes, 1997, p. 660).

efetivas, desde que estejam desenhados para estimular a cooperação, induzir a coordenação e fortalecer o comprometimento entre os atores envolvidos (Banco Mundial, 2017).

A capacidade de se estabelecerem compromissos críveis (*credible commitments*) é condição basilar para a cooperação entre atores. À medida que se reconhece estabilidade nos processos e segurança de que os acordos serão honrados, cada ator tende a se comportar em linha com o esperado, reduzindo comportamentos oportunistas de curto prazo. Por outro lado, o comprometimento isoladamente não é suficiente.

O segundo fator apresentado no Relatório do Banco Mundial se refere à coordenação, compreendida como uma convergência de expectativas dentro de uma rede complexa de atores e *stakeholders* relevantes para uma determinada política pública.

Por fim, outro elemento tido como fundamental é a cooperação: o desejo de cidadãos e atores sociais relevantes de contribuírem com a produção do bem público visado pela política, evitando-se o efeito “carona” (Banco Mundial, 2017). **A cooperação pressupõe o desejo de incluir e discutir benefícios para todos**, pois a exclusão de determinado ator afetado por uma decisão de política pública tende, naturalmente, a reduzir sua disposição a cooperar.

As negociações e a mediação de interesses se dão, segundo o mesmo relatório, no que denominam “arena de políticas públicas” (*policy arena*) (Banco Mundial, 2017, p. 7). **A forma como se distribui poder entre aqueles que participam de determinada arena de políticas públicas é elemento fundamental para que se garantam o comprometimento, a coordenação e a cooperação.** Na ausência de equilíbrio, é reduzida a chance de que a conduta de cada agente seja condizente com o esperado. A distribuição desigual de poder, ou seja, a capacidade maior de determinado grupo influenciar ou impor aos outros seus pontos de vista e interesses – e, por conseguinte, influenciar os resultados de determinada política pública – não necessariamente é um mal em si. Entretanto, há consequências negativas geralmente associadas à distribuição desigual de poder, como são os casos de captura, clientelismo e exclusão (Banco Mundial, 2017). Refletir, então, sobre a arena de políticas públicas e a distribuição de poder entre atores é necessário caso se deseje mudar o resultado de determinada política pública. Quanto mais contestáveis as arenas, ou seja, quanto maior a chance de que todos os atores envolvidos e interessados em determinada política tenham condições de vocalizar suas demandas e efetivamente participar do endereçamento delas, maior também a chance de se atingirem resultados esperados. Além da contestabilidade da arena, outros dois fatores que os atores apontam como fundamentais para maior comprometimento, coordenação e cooperação são a estrutura de incentivos que moldam o comportamento dos atores e o conjunto de crenças

e preferências, as quais precisam ser agregadas e coordenadas (Banco Mundial, 2017). A perspectiva do estudo apresentado pelo Banco Mundial aponta, ainda, que as regras formais – a Lei em sentido estrito ou regulamentos estatais impositivos que regulam determinada arena – são elementos importantes na garantia de contestabilidade, na criação de incentivos e no estímulo a mecanismos para coordenação, cooperação e comprometimento, porém não são os únicos, reconhecendo-se a existência de certo pluralismo normativo. Ou seja, regras informais e normas sociais são também fontes de organização da sociedade. Independentemente de serem formais ou não, repise-se, as regras do jogo devem ser aquelas que favorecem a cooperação, o comprometimento e a coordenação entre os atores.

Pergunta importante que se faz no Relatório do Banco Mundial, então, é sobre como se altera a configuração de uma determinada arena para que ela gere resultados efetivos de políticas públicas. Os autores acreditam que alguns fatores ajudam a explicar as mudanças em arenas: o poder de barganha das elites, o engajamento dos cidadãos e as intervenções internacionais. As elites podem entender ser necessário limitar sua capacidade de influência em função de outros interesses. Por outro lado, cidadãos podem se organizar e pressionar por mudanças. Por fim, considerando o contexto da transnacionalização e a influência cada vez menor de fronteiras geográficas para a delimitação de políticas públicas, mudanças podem advir do papel que desempenham alguns atores transnacionais (Banco Mundial, 2017).

O relatório propõe três princípios que deveriam nortear o debate sobre fortalecimento de políticas públicas e sua efetividade; eles partem do pressuposto de que o desenho de determinada política pública deve considerar o contexto local. O estudo busca, ainda, enfatizar que não há *best practices* capazes de trazer resultados se os fatores relacionados à arena de políticas públicas em determinado contexto específico forem desconsiderados. Vejamos os três princípios propostos *vis-à-vis* aos modelos tradicionais, conforme discutido no estudo.

Quadro 1 – Três princípios para repensar a governança para o desenvolvimento

| Abordagem tradicional | Princípios para repensar a governança |
|--|--|
| Investir na forma certa das instituições. | Pensar não somente na forma das instituições, mas em suas funções . |
| Construir a capacidade técnica para que as instituições implementem políticas públicas. | Pensar não somente no desenvolvimento de capacidades técnicas, mas também na assimetria de poder . |
| Focar em fortalecer o arcabouço jurídico para garantir que políticas públicas e regras sejam aplicadas mediante impessoalidade. | Pensar não somente no arcabouço jurídico, mas também no papel desempenhado pelo arcabouço jurídico. |

Fonte: Banco Mundial (2017, p. 29, tradução nossa).

Estudos e teorias da governança de políticas públicas têm-se mostrado campo fértil para pesquisadores que buscam compreender, em cenários complexos, processos de elaboração e implementação de políticas públicas que levem aos resultados esperados pela coletividade. O conceito de “governança”, utilizado para compreender esses processos, admite um cenário de pluralidade de atores que formam redes mais ou menos organizadas, em que seus papéis são desempenhados em uma multiplicidade de mecanismos, e em que as mudanças e as necessidades de adaptação são constantes (Burriss; Drahos; Shearing, 2005).

Ora, ao trazermos a reflexão sobre a governança, estamos nos alinhando à perspectiva de que as políticas públicas dependem não somente dos marcos que as formalizam, mas do contexto e da forma como ocorrem as interações, e de como se estabelecem as relações de poder entre os atores. As políticas bem-sucedidas estariam diretamente relacionadas à colaboração que o ambiente de sua construção e implementação possibilita (Agranoff, 2012). As novas formas de governança seriam, então, o caminho para a superação dos chamados “problemas traiçoeiros”, frutos de crescentes complexidades, a partir da colaboração, da comunicação e da coordenação entre os atores envolvidos (Klijn; Koppenjan, 2016).

1.2 Governança regulatória – reconhecendo interdependências, complexificando cenários

Nas ciências sociais, as pesquisas relacionadas à regulação estão, de maneira geral, distribuídas em duas trilhas. Uma das perspectivas é a neoinstitucionalista, focada em compreender o desenho das instituições reguladoras, seus mecanismos e instrumentos, e o respectivo impacto no comportamento de agentes regulados e na transformação de setores. Outra vertente é a da governança regulatória, que busca compreender a inter-relação entre autoridades reguladoras e atores por elas regulados. Somadas, as duas perspectivas retratam a inter-relação entre a política e a atividades dos órgãos reguladores e o impacto da sua atuação nos setores que regulam (Carrigan; Coglianese, 2011).

O debate sob o enfoque neoinstitucionalista contribuiu ao discutir desenhos de órgãos reguladores e seus mecanismos *vis-à-vis* ao resultado da atuação regulatória. Pesquisas e estudos sob essas lentes buscam discutir, por exemplo, que mecanismos e que desenho regulatório contribuem para evitar a captura de órgãos reguladores; que influência os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário exercem sobre a regulação; que procedimentos de debate com a sociedade garantem a legitimidade das decisões regulatórias. Também sob o enfoque neoinstitucionalista se desenvolveram modelos regulatórios hegemônicos e generalistas,

prescritivos, por meio dos quais está estruturada a vasta maioria dos órgãos reguladores. A fórmula padrão era a de construção e garantia de determinados mecanismos – consultas públicas, audiências públicas, escrutínio das ações regulatórias pelo Poder Legislativo, avaliações de custo-benefício de remédios regulatórios, dentre outros.

Aspecto também central dos mecanismos prescritos era a regulação de comando e controle. Ou seja, teóricos ancorados no neoinstitucionalismo estavam interessados em discutir a prescrição de determinadas regras que levariam a resultados pretendidos. A questão central era, então, como os mecanismos presentes garantiriam uma entrega de resultados condizente com o interesse público e a expectativa da coletividade.

Contudo, pesquisadores e estudiosos do tema notavam uma considerável simplificação de determinados aspectos. Ao estudarem mecanismos e resultados, não necessariamente encontravam as correlações que a teoria buscava examinar; as regras e receituários do que se entendia por “boa regulação” não se transformavam em resultados condizentes com a expectativa e a demanda sociais. Havia, também, o reconhecimento de que, em cenários complexos, de permanente mudança, eram necessárias perspectivas adaptáveis. A regulação de comando e controle demonstrava fragilidades em cenários de mudança e de inovação; não eram “à prova de futuro”.

Foi nesse contexto que uma nova abordagem, mais ampla, a da governança, começou a se desenvolver, buscando compreender mecanismos regulatórios alternativos que vinham contribuindo com uma regulação coerente relativamente ao interesse público. Dentre tais alternativas, estão presentes as abordagens da regulação desenvolvida com a participação do próprio setor regulado. Nas teorias da governança regulatória, há uma relativa inversão na forma como se percebe o papel do Estado. Discute-se a transição de um modelo de atuação estatal mais “mão na massa” para um modelo de governo à distância, de governança. O Estado deveria se voltar, segundo essa abordagem, mais ao monitoramento de redes de atores, públicos e privados, e se concentraria menos em gerir diretamente uma “custosa e possivelmente não efetiva burocracia” (Howlett; Rayner, 2004, p. 173).

A governança regulatória, nesse sentido, anseia que o público-alvo de determinado tipo de regulação assuma algum nível de responsabilidade, de forma colaborativa (Aranha, 2019), pelo processo regulatório. A governança abarca, portanto, um espectro mais amplo de atividades comparativamente às típicas desenvolvidas por governos (Braithwaite, 2008). O Estado regulatório, como uma forma de governança de políticas públicas, seria, assim, marcado pelas relações e pela interdependência entre atores, com a participação de atores não estatais no

processo de formulação de normas e instrumentos de controle; também pela mudança na estrutura administrativa estatal (King, 2007). A análise da governança adota como pressuposto a interdependência de atores e o trabalho em rede como elemento presente na elaboração e na execução das políticas públicas. Representa, nesse sentido, **uma mudança na mentalidade da divisão de papéis clássica entre Estado e sociedade, Estado e iniciativa privada, para reconhecer a maior fluidez e interdependência entre atores na consecução de determinado objetivo de política pública.**

Nesse sentido, embora os pesquisadores da governança regulatória estejam estudando a inter-relação entre reguladores e regulados, a abordagem não se dá sob o enfoque de uma análise de agente principal. Dentre outras razões, a governança regulatória pressupõe a cooperação entre os agentes. Além disso, outros atores, para além de reguladores e regulados, são reconhecidos como parte do processo regulatório e, de tal sorte, compõem também o quadro para análise (Carrigan; Coglianese, 2011).

A nova governança, base para os estudos da governança regulatória, acentua a importância das formas plurais e cooperativas para o atingimento do interesse público. É a partir de uma perspectiva ampla – em que se admitem a multiplicidade de atores, a fragmentação do processo decisório, os múltiplos interesses, visões e perspectivas, a interdependência – que se busca atingir um melhor resultado. É um conceito que se ancora na concepção do “Estado descentrado” (Black, 2001).

Carrigan e Coglianese (2011) propõem uma abordagem combinada das duas vertentes, neoinstitucionalista e da governança, que poderia acrescentar importantes discussões e ideias ao debate regulatório, gerando caminhos por vezes negligenciados. Ponto que parece relevante é a interação entre desenhos institucionais de agências reguladoras e a forma como elas selecionam os mecanismos de atuação para o desempenho da sua função regulatória. Em alguns casos, a própria legislação que institui o órgão regulador seleciona os instrumentos de que este disporá.

As teorias pluralistas da regulação partem da visão da governança descentrada. A regulação descentrada desafia a visão estadocêntrica, a visão da onipotência estatal. Black (2001) busca detalhar seis aspectos definidores da perspectiva da regulação descentrada. Um primeiro aspecto (1) é o reconhecimento da complexidade, tanto das questões postas quanto das interações entre atores diante das questões. Outro aspecto (2) é a fragmentação de informações, do conhecimento e de sua construção; também há (3) a fragmentação da distribuição do poder e do controle. O reconhecimento da fragmentação é parte do que explica um quarto aspecto da

regulação descentrada: (4) a relativa autonomia dos atores sociais envolvidos. Quinto aspecto da regulação descentrada, na visão da autora, (5) é a “existência de complexidade nas interações e interdependências entre os atores sociais e o governo no processo de regulação” (Black, 2001, p. 109, tradução nossa). Nesse sentido, a regulação descentrada supera a visão de que a sociedade tem problemas e o governo soluções para problemas. Tanto capacidades e soluções quanto problemas existem em ambos os lados, configurando-se, assim, a dependência mútua na construção de caminhos (Black, 2001). Um (6) sexto aspecto que daí decorre, na visão da autora, é o abandono de uma visão simplista que separe público e privado em termos sociopolíticos, em favor de uma nova visão e reflexão sobre o significado da autoridade na regulação e na governança. Para a autora, a regulação não deriva necessariamente de uma autoridade formal, tampouco de autoridade governamental (Black, 2001); ela pode ser produzida processualmente e envolver, inclusive, atores privados.

A governança regulatória descentrada, ao admitir um amplo espectro de atores e relações, é campo com nível maior de tensão, complexidade e ambiguidade do que o campo da regulação tradicional de comando e controle, requerendo especial atenção nos mecanismos para negociação, cooperação e colaboração (King, 2007).

1.2.1 Regulação responsiva e a lógica das diferentes pirâmides

Uma compreensão atualizada do Estado regulatório, diferentemente do conceito original de “estatalidade”, confere espaço igualmente ao debate de instrumentos regulatórios alternativos, dentre eles a autorregulação, a autorregulação regulada, os sistemas corporativos de *compliance* e os mecanismos de regulação responsiva, em substituição ou em complementação à tradicional regulação de comando e controle (Levi-Faur, 2011). É do debate do novo Estado regulatório que advém a ideia de regulação responsiva, cujo trabalho mais influente é o livro *Responsive Regulation*, de Ayres e Braithwaite (1992).

Como nos informa Van der Heijden (2021), a regulação responsiva como conceituada por Ayres and Braithwaite (1992), é uma das teorias mais discutidas na literatura acadêmica sobre regulação, representando uma terceira via entre regulação intrusiva e o *laissez-faire* (Van der Heijden, 2021, p. 130).

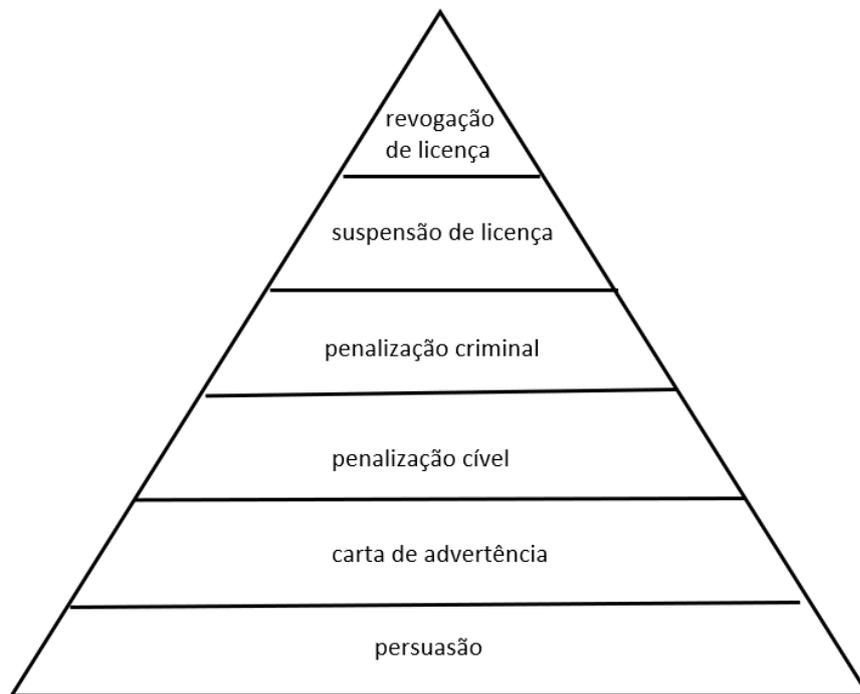
A ideia basilar da regulação responsiva é a de que os reguladores devem ser responsivos aos comportamentos dos regulados e decidir por uma abordagem mais ou menos intrusiva, escolhendo entre punir ou persuadir, a partir da avaliação da conduta do agente regulado. O pressuposto é o de que “um bom desenho regulatório começa com o foco nos recursos

regulatórios que já existem dentro das organizações” (King, 2007, p. 72, tradução nossa). A lógica é manter a credibilidade em todo o sistema e conceder espaço para a atuação dos próprios regulados. Assim, o regulador estatal poderia concentrar esforços em temas e problemas que de fato não pudessem ser endereçados por meios alternativos.

Ordinariamente, o debate clássico sobre a escolha de instrumentos regulatórios fundados na ideia de comando e controle se organiza numa polarização entre aquelas opções baseadas na dissuasão (*stick*) e aquelas relativas ao estímulo ao *compliance* (*carrot*). Questiona-se, assim, se reguladores deveriam ser moldados para o estímulo ao comportamento virtuoso de seus regulados ou, contrariamente, para o combate permanente de comportamentos desviantes e indesejáveis. A regulação responsiva busca enfrentar a dicotomia e lidar com o preparo de reguladores para ambos os casos, desenvolvendo, para tanto, um modelo dinâmico e misto de instrumentos regulatórios à disposição dos reguladores e que transcenda aquela dicotomia.

Conforme se verá ao longo deste trabalho, não se trata, na realidade, de escolher um lado dentre os dois polos, mas de desenvolver estratégias para combiná-los, beneficiando-se de ambas as abordagens. A sofisticação está em dosar corretamente dissuasão e incentivos. “A questão central se tornou: Quando punir; quando persuadir?” (Ayres; Braithwaite, 1992, p. 21, tradução nossa). A regulação responsiva pressupõe, dessa forma, que reguladores combinem instrumentos regulatórios na persecução dos resultados que almejam. A opção sempre parte da premissa da menor intervenção necessária. Na ausência de alinhamento entre a expectativa do regulador e o comportamento do regulado, escala-se na chamada “pirâmide de atuação regulatória”. São muitas as pirâmides propostas por Ayres e Braithwaite (1992) na lógica *tit-for-tat*. A seguir, tem-se um exemplo, a pirâmide de *enforcement*.

Figura 1 – Pirâmide de *enforcement*

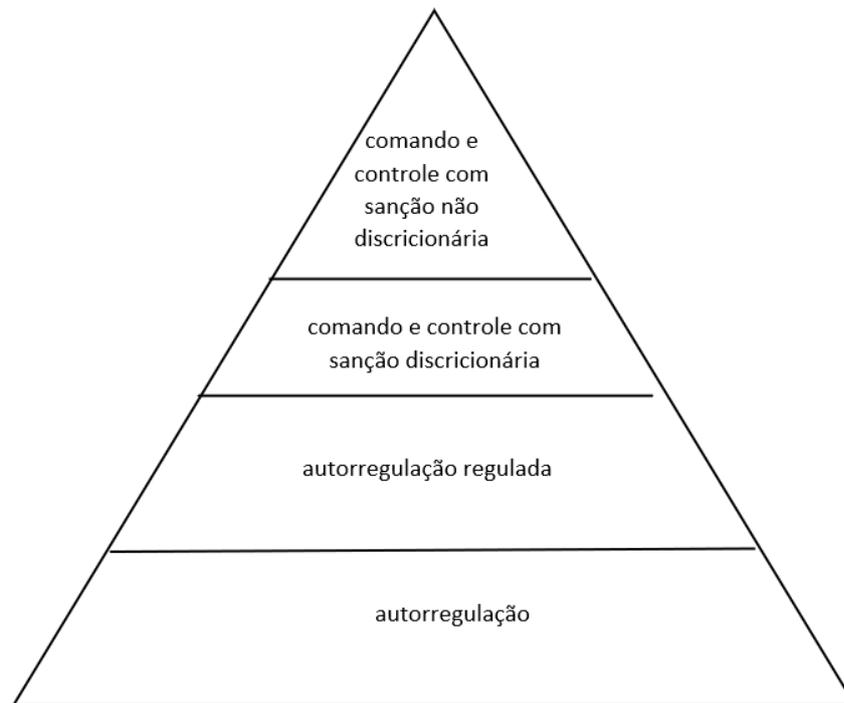


Fonte: Ayres e Braithwaite (1992, p. 35, tradução nossa).

Ponto importante a considerar é que a pirâmide de atuação responsiva apresentada é apenas um exemplo, não necessariamente aplicável em setor específico, em situação específica. **A ideia central da teoria, no entanto, deve ser reforçada: os instrumentos precisam ser escalados à medida da necessidade.** Assim, diferentes cenários demandam diferentes formas de atuação; e diferentes comportamentos dos regulados demandam diferentes respostas pelos reguladores. A motivação por detrás da pirâmide é a constatação de que reguladores que detêm apenas um meio de dissuasão, por mais forte que este seja, têm menores chances de conseguir a cooperação por parte dos regulados do que aqueles que dispõem de uma diversidade de instrumentos, em cenários nos quais podem fazer uma dosagem desses instrumentos adequada ao caso concreto. Por outro lado, estudos sobre pirâmides responsivas sugerem que, quanto maior a força do topo da pirâmide, ou seja, quanto mais severa a punição do topo da pirâmide responsiva, maior a chance de que reguladores consigam promover a cooperação, podendo, inclusive, se manter na base da pirâmide com os regulados (Ayres; Braithwaite, 1992).

Outra pirâmide responsiva é central para o estudo que ora se propõe: a pirâmide de estratégias regulatórias. Seguindo a lógica da menor intervenção, a pirâmide busca demonstrar que outros meios para a regulação de mercados são desejáveis e devem anteceder o modelo tradicional de regulação de comando e controle.

Figura 2 – Pirâmide de estratégias regulatórias



Fonte: Ayres e Braithwaite (1992, p. 39, tradução nossa).

A regulação responsiva, como se percebe pelas duas pirâmides apresentadas, busca superar a dicotomia regulação *versus* desregulação, mais controle *versus* mais liberdade. O foco passa a ser a coerência entre instrumentos e comportamentos do agente regulado. Ponto importante que merece ser reforçado é o de que não se trata de instituir um regulador frágil, um leão sem dentes; os instrumentos de atuação devem estar todos à disposição do regulador. É essa característica que permitirá, nas palavras dos autores, que se mantenham os reguladores como “arma benigna”, ou seja, agências que “falam com suavidade enquanto carregam grandes porretes” (Ayres; Braithwaite, 1992, p. 40, tradução nossa).

Uma questão sempre presente quando se discutem regulação responsiva e a relativa autonomia dos reguladores nas decisões relacionadas à maior ou menor intervenção e na escalada da pirâmide responsiva é o risco de captura. Estudiosos da regulação responsiva **apontam como a principal saída para o enfrentamento da questão o fortalecimento da participação de terceiros interessados**, os *public interest groups*, ou PIG (Ayres; Braithwaite, 1992, tradução nossa).

Na teoria regulatória tradicional, também há elementos relacionados à participação de terceiros interessados, mas numa etapa prévia do processo regulatório, qual seja, a elaboração de regras. Os institutos de consulta e audiência públicas estão sempre citados como elementos necessários para legitimidade dos órgãos reguladores. Mas, superada a fase de regulamentação, o processo regulatório se resumiria a uma relação entre órgãos reguladores e mercado regulado.

A verdade é que, como sustentado pelas teorias pluralistas da regulação, o cenário é mais complexo e multifacetado.

No processo de controle e acompanhamento dos regulados para garantia de *compliance*, é a teoria responsiva que advoga a presença de terceiros: representantes da sociedade civil organizada, associações privadas da indústria regulada, empresas privadas de setores diretamente afetados pelo mercado regulado, dentre outros. O tripartismo seria, então, a resposta ao dilema do aumento de autonomia dos reguladores *versus* o risco da captura (Ayres; Braithwaite, 1992).

Como asseguramos as vantagens da evolução da cooperação enquanto evitamos a evolução da captura e da corrupção? Nossa resposta repousa numa forma republicana de tripartismo. Tripartismo é um processo em que grupos de interesse público (PIGs) se tornam totalmente aptos a agirem como o terceiro jogador. Como terceiro jogador, os PIG podem diretamente punir o regulado (Ayres; Braithwaite, 1992, p. 56, tradução nossa).

Outro elemento de igual importância para o tripartismo que ancora a regulação responsiva é a ampla transparência e disponibilização de informações aos grupos de interesse público. É dizer que, para que a participação deles seja efetiva, é necessário que detenham todas as informações acerca dos temas regulatórios. Em resumo, são três os elementos considerados no tripartismo: i) a concessão aos grupos de interesse público das mesmas informações disponíveis ao regulador; ii) a necessidade de que os grupos de interesse público possam ter assento à mesa de negociação entre reguladores e regulados quando temas e condutas estão em debate; iii) a necessidade de que os grupos de interesse público tenham garantidos o poder e a legitimidade para processar e acusar regulados, assim como o próprio órgão regulador. “Tripartismo significa tanto destrancar as salas cheias de fumaça onde a real negociação regulatória acontece quanto permitir que os PIGs operem como procuradores-gerais privados” (Ayres; Braithwaite, 1992, p. 58, tradução nossa). As salas cheias de fumaça representariam os espaços do debate regulatório de acesso restrito, aos quais poucos têm acesso e dos quais pouca ou nenhuma informação se enxerga. A regulação responsiva, em sentido contrário, pressuporia transparência e efetiva participação de todos os atores em todas as fases da negociação.

Há aqui um fator importante a ser considerado: um argumento central da elaboração dos autores sobre o tripartismo é o de que, se o empoderamento dos grupos de interesse não for real, as tendências são de não cooperação, inflexibilidade regulatória e resistência à discricionariedade. A questão então, reforça-se, seria garantir que esses atores tenham participação efetiva e significativa de modo que possam aderir ao processo regulatório numa

perspectiva de ganha-ganha. Em ambiente de incerteza e opacidade, os grupos de interesse terão dificuldades de se alinharem às estratégias do *tit-for-tat*; ou seja, não estarão dispostos a se engajar em negociações em busca de resultados viáveis a partir de um processo relacional e negocial. Ayres e Braithwaite (1992) propõem, então, uma teoria do empoderamento dos PIGs, que seria um necessário complemento à abordagem do tripartismo. Eles assumem, assim, que há desequilíbrios na distribuição de poder e recursos entre os participantes do processo regulatório tripartite, e buscam corrigi-los.

A participação de terceiros no processo democrático já seria desejável e defensável apenas se olhássemos o processo regulatório desde a perspectiva da legitimidade democrática e da participação social. Mas, mais que isso, a ideia, aqui, é a de que o empoderamento promove, nos jogadores do processo regulatório, um desejo de construir confiança, cooperação e diálogo entre as comunidades regulatórias – algo que traria uma melhora qualitativa ao próprio processo regulatório.

Deve-se admitir que num primeiro momento de empoderamento, os PIG ganham um poder ampliado e as firmas perdem. Mas, uma vez que o empoderamento se estabelece, a confiança traz ainda mais empoderamento tanto às firmas reguladas quanto aos grupos de interesse: ambos ganham (Ayres; Braithwaite, 1992, p. 86, tradução nossa).

A confiança, a cooperação e a comunicação são, nesse sentido, basilares para a ancoragem da regulação responsiva. O diálogo, por sua vez, é elemento central no desenvolvimento do tripartismo. Em contraposição ao confronto entre instituições com preferências em princípio conflitantes, a negociação e a coordenação de perspectivas podem levar a convergências, a acomodações e pontos de mediação que não seriam alcançados de outro modo.

Arranjos regulatórios advindos da abordagem responsiva, nesse sentido, precisariam considerar os diferentes grupos de atores, incorporando como rotina da atividade regulatória o diálogo e a compreensão, permitindo, ainda, que as próprias comunidades e atores organizem suas estratégias regulatórias e garantam *enforcement* sobre elas (King, 2007). Nesse contexto, Ayres e Braithwaite (1992, p. 92, tradução nossa) propõem o que denominam um “comunitarismo regulatório”. A partir de uma análise do comportamento do indivíduo em ambiente familiar e conhecido *vis-à-vis* uma situação de anonimato, os autores acreditam que a estratégia de controle social do indivíduo em seu pequeno círculo tende a ser muito mais efetiva do que aquela realizada por instituições distantes. O constrangimento tende a ser maior e, nesse sentido, também maior a chance de comportamento condizente com o esperado quando o indivíduo se reconhece como parte do grupo, ou seja, quando há socialização.

Da mesma forma, em se tratando de atores do processo regulatório, argumentam os autores, é sadio e produtivo para o melhor alcance de resultados que os diferentes *players* do jogo regulatório se conheçam e se reconheçam nele. É o que denominam “comunidades regulatórias”, que desempenhariam importante papel de desenvolvimento e fortalecimento da cultura regulatória.

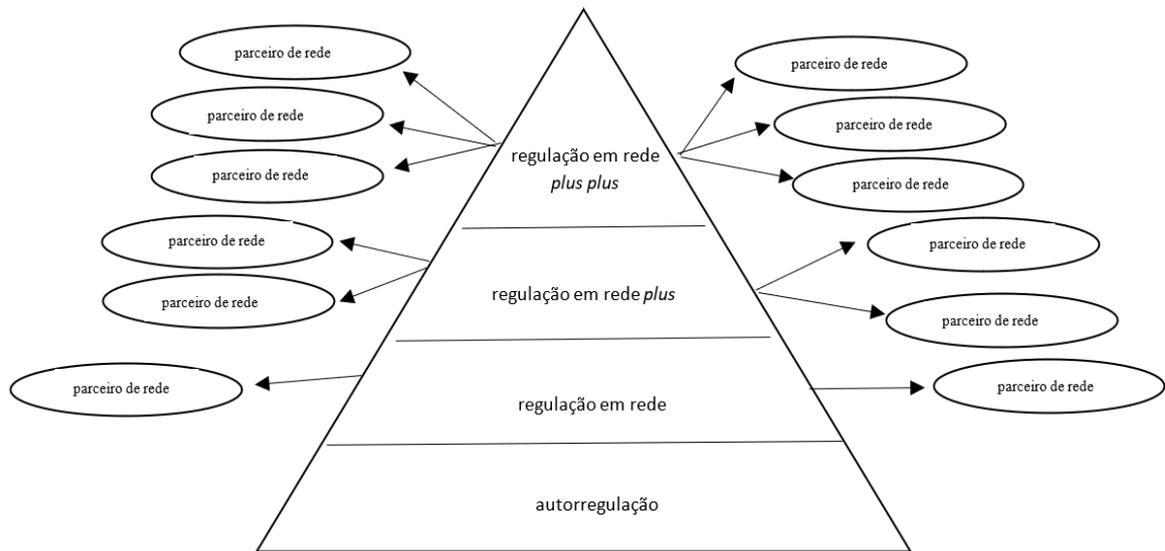
É preciso considerar, por outro lado, que, no contexto de países periféricos, as instituições e a participação da sociedade civil nas atividades do Estado não possuem a mesma dinâmica e estruturação que em países ricos, onde essas teorias pluralistas da regulação têm sido elaboradas. Nesse sentido, **em países em desenvolvimento, reguladores, em princípio, têm menor acompanhamento por organizações não governamentais, menor capacidade regulatória, menor poder de negociação** (Braithwaite, 2006). Contudo, **a mesma potencial fragilidade institucional se verifica também para a efetivação de mecanismos de regulação baseadas no comando e controle**. Nesse sentido, ainda que de fato haja desafios importantes a serem debatidos em contextos periféricos, os autores apontam que a regulação responsiva poderia contribuir para a solução de redução de problemas que deveriam ser enfrentados pela regulação tradicional. Ou seja, ainda que uma parte menor de problemas possa ser resolvida na base das pirâmides de instrumentos regulatórios, ao resolvê-los, já seria possível filtrar uma parcela dos temas dos quais o Estado teria que se ocupar num modelo tradicional (Braithwaite, 2006). A fragilidade institucional, nesse sentido, reforça a necessidade do pluralismo regulatório. Ademais, o maior risco de captura regulatória em contextos de fragilidade institucional torna ainda mais imperioso que terceiros interessados, em especial as organizações da sociedade civil, sejam atores do processo regulatório.

Mas as organizações não governamentais, repise-se, possuem papel não somente no controle da atuação regulatória estatal e na minimização dos riscos de captura; elas também têm um papel no âmbito do chamado *soft law*, como no caso das estratégias de *naming and shaming*, organizando boicotes dos consumidores, greves e disputas judiciais.

A fim de reforçar a defesa do tripartismo regulatório, Ayres e Braithwaite (1992) propõe uma pirâmide na qual, em cada novo nível, mais redes de atores seriam incorporadas. A defesa é de que se deve fortalecer cada vez mais a participação de terceiros no processo regulatório, fortalecer a governança em rede. Ou seja, advoga o autor, países em desenvolvimento devem lidar com suas fragilidades regulatórias escalando menos em termos de intervenção estatal e mais em redes de reguladores não estatais. Propõe, especialmente para os países em

desenvolvimento, que a escalada da regulação considere sempre a hipótese de ir acrescentando outros atores não governamentais, conforme a pirâmide a seguir.

Figura 3 – Pirâmide de governança regulatória em rede



Fonte: Braithwaite (2006, p. 890, tradução nossa).

Pelo exposto, reforçamos nossa visão de que vivemos em uma era da regulação descentrada, em que a atuação governamental se organiza a partir da governança em rede, o que impõe ao órgão regulador o desafio de desenvolver novos mecanismos que facilitem a coordenação entre os diferentes atores, de modo a se alcançar resultados. Em países periféricos, como apontado por Braithwaite (2006), a escalada na pirâmide deve se dar menos no sentido de ampliar a intervenção estatal (dadas as fragilidades para sua efetividade) e mais no sentido de incluir novos atores a cada nova tentativa de solucionar um problema e moldar comportamentos, buscando em outros atores os reforços de capacidades que faltam ao próprio Estado.

1.2.2 Autorregulação como parte da caixa de ferramentas regulatórias

Na teoria da regulação responsiva, a pirâmide de estratégias regulatórias traz a autorregulação em sua base. Nesse sentido, a primeira escolha do regulador deveria ser, segundo a teoria, a da não intervenção ou da mínima intervenção. O Estado, nesse sentido, incorporaria e passaria a dispor de uma estratégia adicional à regulação tradicional, desenvolvendo estratégias que incentivassem o comportamento proativo dos setores regulados

para se atingir o resultado esperado pela regulação. Mais uma vez, enfatizamos, ancorados nos estudos de governança, que a cooperação é peça fundamental no processo.

Ainda que em sentido amplo o conceito de “autorregulação” possa ser entendido como qualquer comportamento voluntário por parte dos agentes regulados, na teoria da regulação responsiva, parte-se do pressuposto de que **a resposta do regulado se dá em função de prévia provocação por parte do regulador**. Ela se diferencia, nesse sentido, do voluntarismo e dos mecanismos de mercado (Aranha, 2019).

Um dos tipos de autorregulação é a correção: uma regulação desenvolvida pela indústria, porém com algum nível de interferência/acompanhamento pelo próprio Estado (Grabosky; Braithwaite, 1986). A teoria responsiva comporta, em realidade, diferentes arranjos para autorregulação. Uma das formas alternativas de autorregulação é a autorregulação regulada, ou *enforced self-regulation*, na qual o Estado estabelece negociações com firmas individuais sobre os termos da regulação a ser estabelecida e, assim, os termos estabelecidos pela própria empresa regulada passam a ser exigíveis pelo regulador. Esse seria um tipo intermediário entre o modelo de regulação comando e controle e a autorregulação pura, que seria aquela adotada a partir de decisões voluntárias da iniciativa privada. No modelo de autorregulação regulada, reconhece-se uma relação mais complexa entre o Estado e o ator privado a ser regulado, uma relação na qual o Estado ainda exerce papel decisivo.

No contexto da autorregulação regulada, é o Estado quem demanda das firmas, individualmente, a organização de determinadas atividades por meio da autorregulação. Mas disso decorrem novas obrigações ao setor privado que passam a ser exigíveis pelo Estado; ou seja, acordados os parâmetros, estes passam a ser controlados e monitorados pelo Estado, que, no caso de descumprimento, sujeita a empresa regulada às mesmas regras de *enforcement* que teria uma regulação emanada do Poder Público de acordo com modelos hierárquicos de comando e controle (Ayres; Braithwaite, 1992). O pressuposto dessa “subcontratação” de funções regulatórias é o de que é possível garantir maior aderência das regras à realidade concreta de cada empresa e, nesse sentido, maiores eficácia e efetividade do resultado regulatório.

Admite-se, nesse sentido, que a assimetria de informações pode levar o Estado a editar regras pouco ou menos aderentes ao funcionamento das companhias, as quais, ao final, podem ser inócuas. Assim, ao trazer o próprio agente regulado para o processo de formulação de regras e parâmetros, o objetivo é o de que as regras sejam mais adequadas às suas especificidades, garantindo um resultado regulatório mais eficaz e com um menor risco de erro. Novamente, é

importante enfatizar que a teoria da regulação responsiva tem como um dos elementos centrais a participação de terceiros interessados. Nesse sentido, no processo de autorregulação regulada, também se deve considerar a participação dos grupos de interesse público como um elemento crucial para a eficácia do modelo.

Ayres e Braithwaite (1992) apontam uma série de aspectos positivos da autorregulação regulada. Em termos gerais, a adoção do mecanismo é vista como meio para a redução de custos regulatórios, custos de transação e efetividade da regulação. Em primeiro lugar, como já mencionado, regras desenvolvidas pelas próprias empresas se ajustariam mais ao seus contextos específicos e, nesse sentido, tenderiam a ser mais simples e mais significativas para a empresa. Adicionalmente, regras feitas para situações particulares e desenvolvidas pelas próprias empresas tenderiam a um processo de formulação mais rápido do que um que busque uniformizar regras para todo um setor, sobretudo diante da existência de culturas e práticas corporativas distintas em cada empresa. Com efeito, regras focadas em casos particulares tenderiam a ser negociadas mais facilmente com os regulados do que aquelas que se pretendem universalistas.

Além disso, durante o próprio processo negociado de formulação de regras, o regulador poderia fazer um inventário dos riscos ou ameaças relacionados à conduta do regulado, tornando mais fácil o desenvolvimento de mecanismo de autorregulação. Num modelo tradicional de comando e controle, diante de um risco ou ameaça, o Estado daria início ao processo de regulamentação, estaria sujeito a custos de transação relativamente altos e a prazos longos até a regra efetivamente surtir efeito – sem mencionar o risco real de que, em função de assimetria informacional, a regra não atinja os resultados esperados.

Para seus defensores, trazer os próprios regulados para a função de regular, ou seja, admitir a centralidade destes para o processo regulatório e engajá-los na busca de soluções para as questões a serem endereçadas, também poderia levar a um maior engajamento destes na busca de soluções inovadoras para velhos problemas. A inovação regulatória é estimulada pela autorregulação regulada, pois acredita-se que a autorregulação regulada geraria maior comprometimento e engajamento dos regulados com os resultados, à medida que eles próprios são também responsáveis pelo desenho das soluções e alternativas.

Um outro aspecto positivo apontado por Ayres e Braithwaite (1992) quanto à autorregulação é a sua capacidade de diminuir a ambiguidade e a confusão (ao menos potencial) de haver duas regras – a do regulador e as internas a cada regulado – para desempenho das atividades. As práticas corporativas internas tendem a ser ignoradas em regulamentações

universalistas editadas pelo Estado. Assim, ao compartilhar-se entre Estado e companhia regulada a função de formulação das regras a que esta vai se submeter no momento seguinte, diminuir-se-ia o fosso entre a prática corporativa e a própria regulação. Esse fenômeno também contribuiria para o adequado cumprimento das obrigações. E as áreas de controle interno da companhia poderiam, assim, se tornar mais convergentes com os próprios parâmetros que são do interesse do regulador.

Uma crítica importante ao modelo de autorregulação regulada refere-se ao potencial de aumento do custo de transação à medida que se individualiza a regulação. Nesse sentido, o Estado estaria sujeito a uma multiplicidade de negociações e regras que decorreriam de cada negociação, o que tornaria extremamente custoso o acompanhamento do adimplemento por parte do regulado. Contudo, a essa crítica, os autores respondem que as regras particularistas tendem a ter custos de transação bem menores por lidarem com contingências mais previsíveis (em vez das amplas e de difícil mapeamento), além de grupos de negociação mais limitados, diminuindo a pressão em contrário (Ayres; Braithwaite, 1992).

É claro que a autorregulação regulada não deve ser vista como a panaceia para todos os problemas que o Estado enfrenta em se tratando de regulação. Também os autores não acreditam nisso. Há temas que demandam ações mais uniformes e, nesse sentido, regulações mais universalistas. Não se trataria, assim, de abandonar totalmente outros modelos, mas de admitir este em discussão como um desenho alternativo e, em muitos casos, com grande potencial para entregar bons resultados.

O pressuposto, repise-se, é o de que o melhor resultado regulatório será atingido se reguladores tiverem à sua disposição um “cardápio” de instrumentos regulatórios e dele fizerem uso equilibrando as escolhas a partir dos custos de transação e dos resultados de que necessitam. O sucesso da regulação tenderia a ser maior se o regulador contasse com diferentes instrumentos para empregar em cada situação. A grande questão é reconhecer que “[...] pode haver força na convergência de fraquezas. O desafio é encontrar um misto de autorregulação com regulação governamental – um misto que irá cobrir os gaps deixados por uma abordagem com as forças de outra abordagem” (Ayres; Braithwaite, 1992, p. 132, tradução nossa).

1.2.3 Regulação inteligente – somando abordagens pluralistas

“Regulação inteligente” (*smart regulation*) foi o termo cunhado por Gunningham, Sinclair e Grabosky (1998) para se referir ao pluralismo regulatório e às formas mais flexíveis

e inovadoras de regulação. Para ele, a combinação de diferentes abordagens poderia promover uma melhor regulação. A regulação inteligente bebe da mesma fonte da regulação responsiva; igualmente, parte da premissa de que o contexto regulatório não se resume a empresas e órgãos reguladores. Ela busca “aproveitar” as possíveis ações de governos, empresas reguladas e terceiros interessados como parte do conjunto de instrumentos regulatórios. Admite como válidos os instrumentos de autorregulação e corregulação, **buscando encontrar atores que ajam como “reguladores substitutos”**, com a finalidade de aumentar a efetividade e a eficiência na regulação (Gunningham; Sinclair; Grabosky, 1998).

Também ancorada no pluralismo regulatório, a teoria da regulação inteligente assume que a dicotomia entre maior e menor regulação precisa ser superada e substituída pelo debate sobre as múltiplas formas de se exercer a atividade regulatória, aqui incluídos os modelos de regulação com a participação de agentes privados, da sociedade civil organizada, dos organismos internacionais, dentre outros. Ela também considera que a regulação deve estar aderente a cada contexto específico, de modo que não se admite que um único remédio, ou uma única resposta regulatória, seja cabível em diferentes cenários e para diferentes objetivos.

O cerne da regulação inteligente consiste em alguns princípios e elementos que traduzem uma visão flexível da regulação segundo a qual os reguladores devem dispor de um conjunto de instrumentos, em detrimento de uma única estratégia regulatória. Nesse sentido, a ideia de complementaridade entre os instrumentos é fundamental, o que faz da regulação inteligente igualmente uma forma de pluralismo regulatório. Nesse sentido, a teoria se ancora na visão de que é possível combinar medidas de comando e controle tradicionais com um “[...] mix de mecanismos e instrumentos motivacionais e informacionais, instrumentos voluntários, instrumentos mercadológicos [...]” (Aranha, 2019, p. 158). A combinação de instrumentos não deve se dar, porém, sem a comprovada necessidade de cada um deles. É também princípio basilar da teoria da regulação inteligente que a menor intervenção deve ser sempre a primeira opção quando se busca um resultado. Não se atingindo resultados almejados, a partir de gatilhos definidos, outros instrumentos devem ser escolhidos. É o que os autores tratam como o “sequenciamento de instrumentos” dependentes dos resultados (Gunningham; Sinclair; Grabosky, 1998).

A regulação inteligente também tem como peça-chave a atuação de terceiros, para além de reguladores e regulados, no processo regulatório. É ponto fundamental da teoria que se empoderem terceiros interessados (sejam agentes da indústria ou da sociedade civil) para atuarem como “reguladores substitutos”, minimizando custos de transação, ampliando chances

de êxito da regulação (Gunningham; Sinclair, 2017b, tradução nossa), maximizando as oportunidades de ganha-ganha (Gunningham; Sinclair; Grabosky, 1998). Teóricos da regulação inteligente advogam que o papel principal de governos sob a ótica da regulação inteligente deve ser o de criar condições para que outros agentes atuem como **reguladores substitutos**, engajando-os no processo de acompanhamento e controle de mercados, possibilitando, inclusive, que se contorne a por vezes limitada capacidade operacional estatal. Nesse sentido, atores estatais agiriam como catalisadores e facilitadores de uma regulação, desempenhando papel importante “permitindo uma escalada coordenada e gradual até uma pirâmide de instrumentos, preenchendo quaisquer lacunas que possam existir nessa pirâmide e facilitando as conexões entre suas diferentes camadas” (Gunningham; Sinclair, 2017b, p. 139, tradução nossa).

A regulação inteligente, repise-se, apregoa que a combinação de instrumentos regulatórios distintos contribui para a melhoria da qualidade regulatória à medida que a fraqueza de um instrumento é superada, ou minimizada, pela força de outro. Dentre os instrumentos regulatórios citados pelos teóricos da regulação responsiva, estão a regulação do tipo comando e controle, os instrumentos econômicos – por exemplo, os que buscam atuar sob a cadeia de fornecedores de determinado setor regulado –, as estratégias de ampliação das informações disponíveis ao público, de ações de conscientização e educação, a autorregulação – seja setorial por meio de entidades e associações empresariais ou a de empresas individuais, também denominada “*voluntarismo*” por Gunningham e Sinclair (2017b, tradução nossa).

Em um dos textos seminais sobre a regulação inteligente, os autores relacionam os seus princípios, que são bastante alinhados à regulação responsiva. Um dos princípios está no cerne do pluralismo regulatório: 1) dar preferência a políticas regulatórias que incorporem múltiplos instrumentos, acolhendo a atuação de outros atores, abandonando a visão da onipotência da atuação estatal. Seguindo a mesma linha da regulação responsiva quanto à necessidade de reduzir custos regulatórios, os autores propõem 2) a escolha por medidas menos intervencionistas, buscando a redução de custos de transação com monitoramentos e controles desnecessários, desajustados em relação ao caso concreto. Em casos de não adequação da conduta e não atingimento dos resultados esperados, o princípio 3) faz referência à necessidade de se escalar em uma pirâmide de instrumentos regulatórios (Gunningham; Sinclair; Grabosky, 1998).

Sob este modelo, os reguladores começam assumindo virtude (para a qual eles respondem com medidas cooperativas), mas quando suas expectativas são frustradas,

eles respondem com estratégias progressivamente punitivas / coercitivas até que o regulado se ajuste (Gunningham; Sinclair; Grabosky, 1998, p. 5).

Dentre os instrumentos de escalada da pirâmide, segundo os autores, nem todos são de atuação direta do ator estatal, admitindo-se, por exemplo, que a solução venha por autorregulação. Se apenas uma empresa, nesse sentido, não apresentar comportamento adequado, apenas para ela haveria atuação direta do regulador. Mas, nesse sentido de se admitirem atuações para além das do regulador tradicional, outro princípio busca reforçar a importância de 4) empoderar outros atores participantes do processo regulatório que estejam em melhores condições de agirem como “reguladores substitutos”.

Não raro, contudo, o papel desses atores é menosprezado e o potencial de seu envolvimento é ignorado pelos formuladores da política regulatória. A regulação com a participação de terceiros legitima o processo regulatório e, por si só, essa seria uma motivação importante para garantir espaço a outros atores. Mas, mais que isso, agregar atores ao processo regulatório e à “caixa de ferramentas” disponível para a regulação poderia também trazer enormes ganhos e melhores resultados em relação aos mecanismos da regulação tradicional (Gunningham; Sinclair; Grabosky, 1998). A participação de terceiros nos processos regulatórios, contudo, não é fenômeno espontaneamente gerado. Assim, a teoria da regulação inteligente também considera que o Estado deve agir como indutor da participação de terceiros, desempenhando o papel de facilitar, catalisar e comandar a participações desses atores (Gunningham; Sinclair; Grabosky, 1998).

Por fim, um último princípio apontado pelos autores se refere à 6) necessidade de maximizar oportunidades de ganha-ganha. Se, numa situação de regulação tradicional, os reguladores estatais estavam focados em prescrever, fiscalizar e punir, a lógica da regulação inteligente parte da premissa de que é possível desenvolver modelos cooperativos e de engajamento dos regulados na busca de soluções, ao menos como primeira alternativa. O engajamento, contudo, depende do reconhecimento, por parte dos regulados, de que haverá ganhos na cooperação. Dois limitadores para esse reconhecimento são considerados por Gunningham, Sinclair e Grabosky (1998): as empresas podem enxergar ganhos no médio e longo prazos, mas estão, por características da governança corporativa, perseguindo resultados de curto prazo; o segundo fator que limita o reconhecimento do jogo de ganha-ganha é a racionalidade limitada dos agentes. Na superação de tais dificuldades, na visão dos autores, mais uma vez, o Estado é chamado a exercer um papel: seja pela adoção de mecanismos de comando e controle, seja tentando fazer uso de mecanismos de indução de comportamento nos

regulados a partir do *nudging*. A “cutucada”, tradução literal, na visão dos autores, levaria as empresas à avaliação de mais longo prazo em detrimento do curto. O órgão regulador poderia, por exemplo, divulgar informações que levassem a uma reflexão sobre determinado tema, divulgar relatórios que demonstrassem os ganhos de médio e longo prazos de determinada estratégia. Não necessariamente os órgãos reguladores produziriam determinados estudos, mas poderiam aumentar o grau de conhecimento daqueles que já tivessem sido, inclusive, produzidos por terceiros.

A teoria da regulação inteligente, por ter sido absorvida nos guias de boas práticas da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), teve ampla repercussão no Brasil, tendo pautado decisões do governo federal quanto a mecanismos que seriam, ao menos sob uma visão teórica, as respostas a uma regulação de qualidade. A pergunta que nos salta, entretanto, é em que medida tais princípios podem ser efetivamente implementados nos mesmos contextos de complexidade a que os próprios autores se referem. Ponto central das teorias estudadas, como já tivemos a oportunidade de comentar, se refere ao equilíbrio de forças no jogo regulatório e à efetiva participação de outros atores no processo. A esse respeito, vamos nos debruçar sobre os apontamentos teóricos na seção seguinte, buscando aprofundar as visões teóricas a respeito do envolvimento de terceiros na atividade regulatória.

1.2.4 Desafios de legitimidade – participação de terceiros no processo regulatório

A discussão sobre como garantir legitimidade e evitar a captura em um contexto de maior discricionariedade e de delegação de papéis no processo regulatório ao próprio regulado é frequente entre os críticos da regulação responsiva. Afinal, em se tratando de um modelo teórico que pressupõe que a atuação regulatória é plural e relacional, flexível e descentrada, as bases em que as relações entre os atores se constituem passa também a ser objeto de atenção – em nossa perspectiva, mais que isso, devem ter centralidade na discussão sobre o modelo. Como discutido na literatura de governança apresentada anteriormente, entendemos ser aspecto fundamental debater como se promovem os ambientes de cooperação e colaboração. “*No longo prazo, a sobrevivência de nosso planeta depende mais que tudo de nosso aprendizado sobre como lidar com a cooperação em um mundo interdependente*” (Braithwaite, 1994, p. 225). A perspectiva da qual partimos, bastante discutida por Braithwaite (1994), é a de que a gestão da mudança no contexto de redes plurais requer a manutenção de confiança mútua, transparência, disponibilização proativa de informações, a participação de atores não governamentais e a

responsabilização pelos resultados (Braithwaite, 1994). Para melhor elaborar sobre o tema, Ayres e Braithwaite (1991) buscaram, no desenvolvimento da teoria responsiva, explorar a figura do tripartismo. O tripartismo, como já mencionamos, refere-se ao processo de envolvimento de terceiros interessados no processo regulatório.

A literatura de regulação responsiva confere especial atenção a um dos grupos de atores interessados no processo regulatório, a saber, as organizações não governamentais. A fim de estimular o tripartismo, fortalecendo a participação e o engajamento das ONGs no processo, são apontados três aspectos que precisam figurar na construção de instrumentos de política regulatória: 1) disponibilização às ONGs de todas as informações a que tenha acesso o regulador; 2) é necessário que se garanta a elas o assento em mesas de negociação; 3) as ONGs devem ter a mesma condição de processar regulados que os próprios reguladores (Ayres; Braithwaite, 1991).

Ainda que tais aspectos sejam ressaltados, os autores, por outro lado, admitem que não há uma forma única de tripartismo, sendo o debate sobre o modelo ideal uma análise histórica e institucionalmente contingente (Ayres; Braithwaite, 1991). A grande questão nos parece, então, refletir sobre instrumentos e mecanismos para o tripartismo, promovendo o real empoderamento de terceiros interessados. O empoderamento, na visão dos autores, “promove nos atores regulatórios um interesse em construir a confiança, a cooperação e o diálogo dentre as comunidades regulatórias” (Ayres; Braithwaite, 1991, p. 473, tradução nossa).

Há alguns mecanismos apontados pela literatura para o fortalecimento da participação de terceiros interessados, ou grupos de interesse público. Gunningham, Phillipson e Grabosky (1999) elencam alguns, dentre eles, medidas de apoio ao próprio financiamento dessas organizações, seja por meio de subsídio direto, seja por incentivos e desonerações financeiras. Muitos autores, inclusive os citados, também dão especial destaque a outra forma de apoio aos grupos de interesse público: a informação. Ela é a “moeda principal” de grupos de interesse (Gunningham; Phillipson; Grabosky, 1999, p. 213). Outro elemento para fortalecimento da atuação de terceiros apontado pelos autores é a legitimidade de estes ingressarem com ações perante tribunais em casos em que empresas apresentem comportamentos inadequados.

Destacamos, a partir da revisão da literatura associada à teoria da regulação responsiva, que a promoção da participação de grupos de interesse público no processo regulatório pode ser uma forma mais factível de democratização do debate regulatório. Esperar que cidadãos comuns participem em massa de decisões regulatórias, ainda que diversos instrumentos sejam desenvolvidos para tanto, parece um ideal ainda mais difícil de implementação. Há limitação

de capacidade e motivação para a participação direta em larga escala. Empoderar as ONGs, na visão dos autores da teoria da regulação responsiva, cumpre o papel de garantir que alguns atores estarão acompanhando o processo, a partir de informações que estarão disponíveis e farão soar o alarme para participação mais ampla caso algum fenômeno os mova a tanto (Ayres; Braithwaite, 1991).

Nas discussões sobre o tripartismo, assim como no debate sobre as arenas de governança de políticas, os autores também discutem as relações de poder e a promoção de confiança entre os diferentes atores. Ayres e Braithwaite (1992) argumentam que o empoderamento promove a confiança e a confiança promove poder, ou seja, reconhecendo-se que um ator esteja empoderado e efetivamente participando do processo regulatório, ele passa a ser considerado pelos demais, o que provoca a intenção e o desejo de construir com ele uma relação de confiança. Assim, diante do empoderamento de todos os atores, na visão dos autores, são maiores as chances de que as relações de cooperação aumentem e, por consequência, o potencial de se desenvolverem processos de ganha-ganha. O tripartismo, nesse sentido, abre margem para que diferentes atores compreendam a perspectiva do outro e tentem conciliar visões, de modo a se evitar resultados danosos para ambos (Ayres; Braithwaite, 1991).

A confiança, na concepção dos autores, refere-se à relação na qual há o “compromisso com a comunicação honesta, com a compreensão das necessidades do outro, com as regras acordadas para um jogo justo e uma preferência pela cooperação” (Ayres; Braithwaite, 1991, p. 478, tradução nossa). Por seu turno, a confiança e a cooperação aumentam as chances de que se chegue a compromissos e se atinjam soluções. Não há comunicação honesta, entretanto, em ambiente de assimetria de informações. Nesse sentido, a construção de confiança passa, segundo os autores, necessariamente pelo fortalecimento da transparência, pelo compartilhamento de conhecimentos, pela responsabilização e pela prestação de contas (*accountability*). A transparência, em contexto de interdependência, vai além de uma mera formalidade democrática; ela é necessária pelo fato de as ações e o planejamento de um ator impactarem os do outro (Braithwaite, 1994). Da mesma forma, o compartilhamento de conhecimento reforça a eficiência e o diálogo produtivo entre atores interdependentes. Então, para além da transparência, canais de comunicação precisam ser reforçados para que o conhecimento se dissemine (Braithwaite, 1994). Da mesma forma, os autores têm como peça central que os mecanismos de *accountability* estejam bem definidos, não apenas para identificar falhas e achar culpados, mas para que sejam claramente pactuados os resultados e os responsáveis pelo seu atingimento.

Em geral, mecanismos de responsabilização mais simples e menos dispendiosos devem ser experimentados antes dos mais caros. Isso nos leva de volta à confiança e à transparência. A *accountability* mais barata é cultural, residindo na busca mútua de reputação por ser confiável e confiar (Braithwaite, 1994, p. 231).

A partir da perspectiva de que laços de confiança devem ser construídos, os autores também reforçam que a atividade de reguladores adquire novos contornos: a regulação responsiva pressupõe fortalecimento da função dialógica e das relações iterativas. Nesse sentido, para que a confiança se estabeleça e a regulação responsiva funcione, são necessários encontros iterativos, é necessária uma dedicação maior de tempo em campo, tempo antes gasto pelos reguladores “em seus escritórios debruçados sobre modelos quantitativos de risco” (Braithwaite; Hong, 2015, p. 17). Dentre os temas muito debatidos na produção bibliográfica a partir da literatura de regulação responsiva está a necessidade de capacitar equipes e reguladores, trazendo a burocratas de nível de rua lidando com regulação, guias e conteúdo que os apoiem para lidar com o contínuo aumento de discricionariedade e com a estratégia negocial característica da regulação responsiva (Van der Heijden, 2021).

A partir da análise da literatura citada ao longo deste capítulo, notamos, num primeiro olhar, uma visão bastante normativo-prescritiva, com princípios dos quais poucos discordariam, desafiados, no entanto, pela realidade e pela complexidade de cada contexto. Os debates sobre a “boa governança” e as implementações de mecanismos de gestão pública a partir desse conceito se tornaram lugar comum, porém nem todos efetivamente aprofundaram nas formulações associadas ao cenário, numa perspectiva contingente; muitos desconsideraram os arranjos de políticas públicas cada vez mais plurais e complexos. A partir de visões simplificadoras da realidade, algumas iniciativas de regulação responsiva ou de estratégias regulatórias ancoradas nos conceitos da regulação inteligente foram surgindo sem a devida reflexão sobre sua complexidade, num movimento que nos parece apequenar o debate teórico, instrumentalizá-lo, numa visão *one size fits all*. Grande parte das pesquisas acadêmicas ancoradas na teoria da regulação responsiva, inclusive, estiveram concentradas em estudar pirâmides e incentivos, tornando-se, muitas vezes “uma receita de como reguladores devem trabalhar”, havendo poucos estudos sobre como operam, na prática, os conceitos, com vistas a discutir seus limites e buscar oportunidades para o avanço na teoria (Van der Heijden, 2021).

Essa tentativa de reduzir as teorias da regulação responsiva ao seu caráter prescritivo desconsideram, ao nosso ver, que ela é construída exatamente a partir da perspectiva de que cada contexto merece uma resposta específica, devendo a regulação ser flexível e adaptável. A

flexibilidade, por outro lado, precisa vir acompanhada de reforços significativos nos mecanismos pelos quais se inserem no debate regulatório os terceiros interessados. As teorias da regulação responsiva e inteligente discutem, assim, como empoderar atores, como garantir a eles o acesso a informações. As seções seguintes tratarão do caso específico da proteção de consumidores na Anatel, buscando encontrar tais elementos.

1.2.5 A regulação na Anatel – do comando e controle à regulação responsiva

A proteção dos consumidores no Brasil teve seu desenho institucional constituído a partir do Código de Defesa do Consumidor, por meio do qual se instituiu o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), em setembro de 1990. No setor de telecomunicações, em julho de 1997, ao mandato geral do SNDC, foi acrescentada, por meio da Lei Geral de Telecomunicações, a competência da Anatel.

Ao privatizar o setor de telecomunicações, a Lei que instituiu a agência reguladora dispôs sobre a obrigação de proteção e defesa dos usuários do serviço. Era, então, inaugurada uma nova fase da prestação de serviços de telecomunicações, concedidos à exploração privada, com a obrigação atribuída à Anatel de zelar pelos direitos dos consumidores e pela qualidade na prestação dos serviços.

A primeira fase da regulação de telecomunicações foi marcada por uma estratégia focada em ampliar a cobertura e a disponibilidade dos serviços de telecomunicações. À época da privatização, o Brasil enfrentava uma crise de investimentos no setor de telecomunicações. Linhas telefônicas eram bens de alto valor, apenas acessíveis depois de longo tempo de espera e um alto custo de aquisição. Também era indicativa da falta de investimentos do setor a baixa qualidade das chamadas telefônicas. Havia, então, questões prioritárias na agenda regulatória: expandir a rede e aumentar a qualidade. Em 1994, havia menos de 15 milhões de serviços habilitados, entre orelhões, telefones fixos e móveis. Pouco mais de duas décadas depois, em 2022, o mercado de telecomunicações brasileiro já contava com mais de 330 milhões de contratos de serviços ativos².

A celebrada massificação do serviço trouxe consigo um enorme desafio: a proteção de consumidores se tornou cada vez mais complexa. A gestão dos mais de 330 milhões de contratos já seria, *per se*, um fator a justificar tal desafio; mas, para além da massificação, o

² Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/dados>. Acesso em: 20 nov. 2022.

setor de telecomunicações experimentou processos rápidos de inovação tecnológica, tornando os serviços cada vez mais diversos, gerando processos de convergência tecnológica e alterações profundas em aplicações, serviços e, conseqüentemente, em modelos de negócios e no próprio comportamento dos consumidores.

As redes de telecomunicações proporcionaram a massificação do acesso à internet. A partir disso, novos serviços e padrões tecnológicos tornaram possível o surgimento de uma multiplicidade de serviços baseados na internet, desde o entretenimento até os meios para sustentação de negócios nos mais variados ramos da atividade econômica. O consumidor tem hoje facilidades de acesso a uma infinidade de conteúdos, em tempo real e sob demanda; a serviços baseados em plataformas *on-line* que tocam diversas experiências de seu cotidiano: educação, saúde, serviços financeiros, lazer, dentre tantos outros segmentos. O telefone celular se transformou, para muitos, no principal instrumento de trabalho. Foram as redes móveis de telecomunicações associadas à capacidade cada vez maior de processamento e análise de dados as grandes impulsionadoras do movimento de “plataformização da economia”. Estimativas apontam também que há cerca de 1,5 milhão de trabalhadores “sob o controle” de plataformas digitais (Machado; Zanoni, 2022, p. 116).

A proteção dos consumidores, nesse cenário, torna-se mais complexa. Os serviços de telecomunicações deixaram de ser apenas a comunicação entre duas pessoas; tornaram-se a base para uma gama de outras facilidades e aplicações. Nesse cenário, é comum o debate sobre se os meios de regulação tradicionais são suficientes para fazer frente aos desafios postos.

Ainda que o setor de telecomunicações tenha sido, historicamente, bastante regulado e sancionado pela Anatel, percebemos que a proteção dos consumidores dos serviços de telecomunicações não atingiu a maturidade necessária. Sobram sinais de desarmonia nas relações entre empresas de telecomunicações, seus assinantes e outros atores que compõem o quadro de proteção de consumidores no Brasil – aqui incluídas as entidades representantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor.

Esse movimento, por outro lado, não se restringe ao Brasil. Reguladores em todo canto do mundo têm-se debruçado em discutir como a regulação pode se tornar mais efetiva, como reguladores podem ser mais bem-sucedidos em moldar comportamentos de empresas reguladas em um ambiente cada vez mais complexo e multifacetado, que demanda respostas rápidas. A crise de *enforcement* é debate presente nos principais espaços de discussão sobre o desenvolvimento da regulação.

A regulação tradicional esteve ancorada no que comumente se denomina regulação de “comando e controle”, em que o Estado regulador, a partir de uma falha de mercado identificada, prescreveria uma regra detalhada e puniria as empresas reguladas que não ajustassem seu comportamento ao desejado e positivado pelo regulador. Contudo, tal modelo encontra falhas. Tais falhas foram, inclusive, reconhecidas em diferentes circunstâncias e por diferentes atores, dentre eles a própria Controladoria-Geral da União, que, em relatório publicado em 2021, afirmava:

Foi verificado que o modelo *regulatório* de Comando e Controle tradicionalmente utilizado pela Agência não tem surtido o efeito esperado de induzir os regulados a respeitarem os normativos existentes e contribuir para o desenvolvimento do setor de telecomunicação no país.

Esse contexto de discussão de melhoria da atuação regulatória e adoção de mecanismos mais inovadores e plurais de regulação, promovido fortemente no âmbito da OCDE, influenciou as atividades das agências reguladoras federais brasileiras. Muitas delas passaram a revisar seus marcos institucionais a fim de adotarem desenhos regulatórios mais flexíveis, alinhados com os modelos e as práticas propostas pela OCDE.

As adaptações dos reguladores no Brasil têm sido desafiadoras. Ainda que os principais *stakeholders* do processo regulatório comunguem da visão de que o cenário demanda inovação na forma como se regula, não são raros os confrontos que têm como pano de fundo a velha dicotomia regular *versus* desregular. Compreender os novos papéis e mecanismos por meio dos quais as autoridades reguladoras atuam demanda um olhar crítico e muita reflexão. Ao longo dos capítulos seguintes buscaremos discutir alguns mecanismos que foram adotados na regulação de proteção de consumidores da Anatel a fim de contribuir com o debate.

1.3 Notas metodológicas

A pesquisa teve natureza qualitativa. Ancorou-se nas teorias da regulação responsiva e inteligente, somadas aos debates presentes na literatura de governança de políticas públicas, de colaboração e promoção de confiança entre os diferentes atores no processo. O objeto de análise foi a proteção de consumidores de telecomunicações no Brasil, a partir do estudo do caso da Anatel.

Ao longo dos anos de 2013 a 2022, ocupei o cargo de superintendente de Relações com Consumidores da Anatel, o que me permitiu acompanhar o tema da proteção de consumidores sob uma perspectiva privilegiada, não somente como pesquisadora, mas, mais ainda, como agente no campo. Nesse sentido, o meu papel como servidora pública e a minha visão de mundo

estão também implicados no processo de conhecimento e na organização da pesquisa (Minayo, 2002, p.14-15).

Nesses anos em que estive à frente da Superintendência, participei ativamente da construção e implementação de uma abordagem alternativa à tradicional regulação de comando e controle. A Anatel apostou nos princípios da regulação responsiva como caminho para superar a crise de efetividade de sua atuação regulatória e é a partir desse estudo de campo que minha pesquisa se desenvolveu. Assim, ela esteve ancorada nos textos seminais relacionados à teoria da regulação responsiva e regulação inteligente para, a partir deles, compreender e correlacionar a construção teórica com a implementação prática no âmbito da proteção de consumidores na Agência, a fim de “criar conhecimento, partindo da realidade presente no campo” (Cruz Neto, 2002, p. 51).

Dentre os processos de proteção de consumidores em telecomunicações implementados sob a lógica da regulação responsiva, os casos escolhidos para nossa pesquisa são emblemáticos por diferentes razões, e sua escolha se justificam. O primeiro deles, sobre cobrança indevida de serviços, esteve, junto de um segundo (atendimento a consumidores), dentre os temas elencados para os primeiros exercícios formais de regulação responsiva na proteção dos consumidores, ainda em 2017, em caráter piloto, na Anatel. Já o segundo processo, o de *telemarketing* abusivo, representou a primeira tentativa do setor de telecomunicações em promover a autorregulação em instância constituída com essa finalidade.

Além de a Anatel ser uma agência reguladora que afirma que tem adotado o processo responsivo, a escolha do caso se deveu também ao fato de que o setor de telecomunicações fornece serviços massificados de alto impacto para a sociedade, tornando-se bastante suscetível a pressões públicas, políticas e debates de interesses diversos. Esse nível de envolvimento de atores distintos permite a análise da capacidade de diálogo e de mediação de interesses. Trata-se, ainda, de um setor com frequentes mudanças tecnológicas e interdependências com outras indústrias (a exemplo das plataformas), desafiando a capacidade de uma regulação à prova de futuro, demandando cada vez maior flexibilidade regulatória. Nosso objeto de análise foi, portanto, o próprio debate entre os *stakeholders* sobre a transição, ou a suposta transição, do modelo tradicional para uma abordagem de regulação responsiva.

Nesse sentido, tendo foco no fenômeno como a “realidade de fato”, levantamos a hipótese de que certos mecanismos presentes na literatura sequer teriam sido acionados. Assim, não é nosso intuito discutir o que deveria ser, mas o que de fato é (Kellstedt; Whitten, 2015). Só após compreender como ocorreram os projetos, torna-se possível traçar contribuições.

Motivado por isso, o estudo partiu de uma proposição preliminar: na prática, os mecanismos de promoção de confiança e colaboração entre os *stakeholders* ainda estão pouco institucionalizados ou reconhecidos como efetivos. Se essa nossa hipótese é confirmada, também tal cenário contribui para aumentar a resistência à implementação de práticas regulatórias responsivas, mantendo, em certa medida, a polarização do debate entre regulação e desregulação, entre maior ou menor intervenção estatal. De certa forma, a implementação da regulação responsiva, conforme ocorreu na Anatel, estaria impulsionando a falta de confiança no modelo.

Tendo em consideração o fato de que eu estive à frente da implementação dos projetos que foram aqui estudados, a pesquisa tem, de certa forma, componente da técnica de observação participante, por meio da qual se estabelece uma relação entre observador e observados (Cruz Neto, 2002, p. 59).

A importância dessa técnica reside no fato de podermos captar uma variedade de situações ou fenômenos que não são obtidos por meio de perguntas, uma vez que observados diretamente na própria realidade, transmitem o que há de mais imponderável e evasivo na vida real. (Cruz Neto, 2002, p. 59-60)

Ainda que a função que eu estivesse desempenhando fosse a de superintendente responsável pelo assunto, era transparente para os atores com quem me relacionei (colegas de trabalho, representantes das operadoras e da sociedade civil) que eu também estava desenvolvendo pesquisa acadêmica sobre a temática.

As minhas observações a partir da atuação no campo, nesse sentido, permeiam toda a pesquisa. Mas também, para sua operacionalização, foi feito um levantamento de informações por meio da análise documental, a partir dos processos instaurados no âmbito da atividade regulatória da Anatel, além de apresentações e materiais de divulgação institucional publicizados pela agência – todos esses documentos são públicos e podem ser consultados no sistema eletrônico da entidade reguladora. Alguns dos elementos trazidos foram incorporados a partir da minha própria observação. Utilizamos, também, os conteúdos publicados na mídia sobre a adoção de práticas de regulação responsiva na agência de forma geral e sobre os projetos em específico. Adicionalmente – ressaltando-se uma vez mais que nosso trabalho extrapola a avaliação de desenhos institucionais formais e observa a prática e as tradições adotadas –, desenvolvemos uma coleta de dados complementar à análise documental. As abordagens da governança sob a perspectiva pluralista e descentrada amparam essa outra etapa de coleta e análise de dados. Nesse sentido, “o Estado e suas atividades são explicados como construções contingentes de variados atores, inspirados por uma rede de crenças e tradições associadas”

(Bevir, 2013, p. 66). A perspectiva do estudo está centrada na “interpretação dos atores sobre suas próprias ações e práticas” (Bevir, 2013, p. 66). Por essa razão, no período de novembro de 2021 a março de 2022, foram conduzidas 19 entrevistas semiestruturadas com *stakeholders* identificados como centrais nos projetos. As perguntas formuladas para as entrevistas, diferentemente da análise documental, não buscaram absorver desenhos institucionais formais, mas se atentaram à percepção dos mecanismos associados às teorias da regulação inteligente e responsiva. O foco esteve na percepção dos atores, mais do que nos instrumentos formais e no desenho institucional.

A pesquisa e, em especial, o desenho do processo de entrevistas, foram aprovados pelo Comitê de Ética Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais da Universidade de Brasília. Considerando o meu envolvimento com todos os entrevistados e a fim de evitar qualquer constrangimento que pudesse contaminar suas respostas e reflexões, optei por não conduzir as entrevistas pessoalmente. Assim, elas foram realizadas, transcritas e anonimizadas por pesquisadora independente com conhecimento no campo e desconhecida dos entrevistados, havendo apenas 3 entrevistados como exceção a esse formato: para que pudéssemos testar o instrumento de coleta, participei diretamente das entrevistas concedidas pelos entrevistados 1 a 3, realizadas com a minha presença, sob o consentimento expresso dos respondentes.

A seleção dos entrevistados aconteceu a partir da escolha inicial de atores em função da posição que ocupavam na implementação dos projetos. Em cada entrevista, os participantes foram convidados a indicar entrevistados adicionais, permitindo uma amostra construída por “bola de neve”. Quando começamos a identificar que as entrevistas estavam se tornando repetitivas, interrompemos os convites aos entrevistados. Foram entrevistados membros do corpo diretivo e servidores da Anatel; representantes da sociedade civil membros do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor; representantes das empresas reguladas (diretores e/ou vice-presidentes), conforme apêndice B. Cada um deles foi informado sobre o escopo da pesquisa, e todos assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Importante reforçar que o pressuposto que adotamos é o de que os desenhos institucionais, por si só, não são capazes de explicar o processo regulatório efetivamente implementado. A questão que nos importou, então, foi compreender o significado, que defendemos ser contingente ao contexto. Nesse sentido, estivemos muito mais atentos em avaliar como os atores percebem do que como os manuais prescrevem.

Julgamos importante, adicionalmente, informar que os projetos objeto de nossa pesquisa são bastante recentes, e ainda não estão concluídos. Dessa forma, nossa análise se restringe às

ações que ocorreram até o primeiro trimestre de 2022. O fato de serem tão recentes e inovadores traz, naturalmente, implicações para as conclusões de nossa pesquisa, que não podem ser tomadas enquanto explicações de longo alcance, ainda que vejamos possibilidade de expandir o debate não somente para outros processos da Anatel, quiçá de outras agências reguladoras brasileiras, como poderemos discutir ao longo das seções que se seguirão.

A partir da literatura já exposta, optamos por examinar o caso a partir de seis categorias. Três delas estão mais associadas ao desenho institucional e aos instrumentos à disposição dos atores para o processo regulatório responsivo: i) pirâmide de regulação responsiva; ii) arenas de discussão; iii) a disponibilização de informações estratégicas. Entendemos, no entanto, que os desenhos institucionais não são suficientes à medida que partimos da visão de que as políticas públicas são contingentes ao contexto e sua efetividade depende não somente dos desenhos formais que as permeiam, mas também dos mecanismos pelos quais se geram as relações de confiança e cooperação esperadas e necessárias para o atingimento de resultados. Acrescentamos, então, outras três categorias de análise: a) cooperação; b) comprometimento; c) coordenação. As entrevistas foram então sistematizadas a partir de tais categorias, para as quais estabelecemos uma pergunta auxiliar, que nos guiou em nossas análises. As categorias e perguntas respectivas podem ser visualizadas no quadro abaixo:

Quadro 2 – Instrumentos e mecanismos para a regulação responsiva

| Instrumentos formais | |
|---|--|
| Pirâmide responsiva para promoção de <i>compliance</i> | Existem outros instrumentos para cumprimento de obrigações pelos regulados para além do processo sancionatório tradicional? |
| Arenas plurais com delimitação do papel de cada <i>stakeholder</i> | Outros atores além de reguladores e regulados têm papel delimitado no processo regulatório e no acompanhamento de performance dos regulados? |
| Disponibilização de informações estratégicas para atuação dos <i>stakeholders</i> | Há compartilhamento de dados de performance e de resultados da atuação regulatória? |
| Mecanismos para promoção do diálogo efetivo | |
| Cooperação | Os <i>stakeholders</i> se engajam no processo e se dispõem a construir compromissos com os demais? |
| Comprometimento | Os <i>stakeholders</i> sentem consistência nas ações e acreditam que os compromissos serão mantidos e honrados no médio e no longo prazos? |
| Coordenação | Os <i>stakeholders</i> identificam mecanismos pelos quais se busca moldar expectativas e proporcionar ações complementares que enderecem as perspectivas de todos? |

Fonte: elaboração própria.

2 RESPONSABILIDADE NA ATUAÇÃO REGULATÓRIA – CAMINHOS PERCORRIDOS PELA AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL)

O presente capítulo tem por objetivo apresentar e discutir o caso da proteção de consumidores na Anatel, a partir, especialmente, do rastreamento de dois projetos-piloto desenvolvidos, que tiveram como objetivo, dentre outros, o teste de conceitos da regulação responsiva, que daria subsídios para a revisão do arcabouço regulatório da referida agência. São eles: o processo de fiscalização regulatória sobre cobrança indevida nos serviços de telecomunicações, em especial dos serviços de valor adicionado; e o processo responsivo sobre ligações de tele vendas indesejadas (*telemarketing*).

Era tomando os resultados dos pilotos como subsídios que se faria “o redesenho de processos, normas de fiscalização regulatória e soluções de TI”³. Ainda que elementos presentes nas teorias da regulação responsiva possam ser verificados em projetos anteriores a esse momento, nosso estudo optou pela seleção de processos nos quais a agência expressamente reconheceu tal conexão.

2.1 Compreendendo o contexto da proteção de consumidores

A proteção de consumidores de telecomunicações é competência compartilhada, no âmbito administrativo, entre a Anatel e o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC). Como já mencionamos, o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor foi instituído na década de 1990, a partir da aprovação do Código de Defesa do Consumidor. Reconhecendo a hipossuficiência do consumidor nas relações de consumo, o referido código buscou estabelecer princípios e diretrizes, definir direitos básicos nas relações de consumo e, especialmente, desenhar um sistema institucional que fosse garantidor de tais direitos. Essa é a origem do SNDC. Integram o sistema os órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal, municipais e as entidades privadas de defesa do consumidor⁴, estando todos coordenados por um departamento

³ Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/anatel-apresenta-novo-modelo-de-fiscalizacao-regulatoria>. Acesso em: 12 jul. 23.

⁴ Art. 105 do Código de Defesa do Consumidor (Cf. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm).

do Ministério da Justiça, ou órgão que venha a substituí-lo⁵. Atualmente, a Secretaria Nacional do Consumidor exerce a coordenação do SNDC.

Quase uma década depois da edição do Código de Defesa do Consumidor e da constituição do sistema, foi criada a Anatel – a partir da privatização dos serviços de telecomunicações. Passaram ambos, Anatel e SNDC, a assumir competências compartilhadas na proteção dos consumidores. A proteção dos consumidores de telecomunicações especificamente está, então, fundada também na própria Lei Geral de Telecomunicações (LGT), que, ao trazer os direitos dos usuários (qualidade, tarifas, proteção de dados pessoais, dentre outros), já menciona, explicitamente, o direito de peticionar perante o órgão regulador contra a prestadora⁶. Da mesma forma, o decreto regulamentador da LGT estabeleceu que SNDC e Anatel deveriam atuar em articulação, deixando as medidas sancionatórias mais rigorosas à competência exclusiva do regulador setorial⁷.

Não é incomum o debate sobre se agências reguladoras devem ou não atuar na proteção de consumidores. Críticos do tema alertam para os riscos de captura, perda de espaço e de

⁵ Por meio do Decreto n. 7.738, de 28 de maio de 2012 (cf. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7738.htm), o departamento foi transformado na Secretaria Nacional do Consumidor, permanecendo esta vinculada ao Ministério da Justiça.

⁶ “Art. 3º O usuário de serviços de telecomunicações tem direito:

- I - de acesso aos serviços de telecomunicações, com padrões de qualidade e regularidade adequados à sua natureza, em qualquer ponto do território nacional;
- II - à liberdade de escolha de sua prestadora de serviço;
- III - de não ser discriminado quanto às condições de acesso e fruição do serviço;
- IV - à informação adequada sobre as condições de prestação dos serviços, suas tarifas e preços;
- V - à inviolabilidade e ao segredo de sua comunicação, salvo nas hipóteses e condições constitucionais e legalmente previstas;
- VI - à não divulgação, caso o requeira, de seu código de acesso;
- VII - à não suspensão de serviço prestado em regime público, salvo por débito diretamente decorrente de sua utilização ou por descumprimento de condições contratuais;
- VIII - ao prévio conhecimento das condições de suspensão do serviço;
- IX - ao respeito de sua privacidade nos documentos de cobrança e na utilização de seus dados pessoais pela prestadora do serviço;
- X - de resposta às suas reclamações pela prestadora do serviço;
- XI - de peticionar contra a prestadora do serviço perante o órgão regulador e os organismos de defesa do consumidor;
- XII - à reparação dos danos causados pela violação de seus direitos.

Parágrafo único. Para o cumprimento do disposto no inciso IV do caput deste artigo, a prestadora de serviço deverá divulgar em seu sítio eletrônico, de forma clara e de fácil compreensão pelos usuários, tabela com o valor das tarifas e preços praticados e a evolução dos reajustes realizados nos últimos cinco anos.” (BRASIL, 1997).

⁷ Decreto n. 2.338, de 7 de outubro de 1997 (cf. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2338.htm):

“Art. 19. A Agência articulará sua atuação com a do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, organizado pelo Decreto nº. 2.181, de 20 de março de 1997, visando à eficácia da proteção e defesa do consumidor dos serviços de telecomunicações, observado o disposto nas Leis nº. 8.078, de 11 de setembro de 1990, e nº. 9.472, de 1997. Parágrafo único. A competência da Agência prevalecerá sobre a de outras entidades ou órgãos destinados à defesa dos interesses e direitos do consumidor, que atuarão de modo supletivo, cabendo-lhe com exclusividade a aplicação das sanções do art. 56, incisos VI, VII, IX, X e XI da Lei nº. 8.078, de 11 de setembro de 1990.”

importância da temática quando inserida no órgão regulador. Lazzarini (2006, p. 63) aponta como potenciais riscos da assunção de atividades de proteção dos consumidores pelas agências reguladoras:

[...] a fragmentação da proteção ao consumidor e da repressão aos abusos, com órgãos assumindo funções para as quais não estão preparados; a ausência de coordenação entre os órgãos, deixando lacunas e superposição de atividades; a captura pelos entes regulados, levando ao protecionismo e prejudicando os consumidores e o mercado; finalmente, a ênfase excessiva aos aspectos econômicos ou técnicos em detrimento dos direitos dos consumidores e da inclusão social.

De outro lado, é presente a preocupação de muitos atores, inclusive integrantes da sociedade civil, quanto à capacidade do SNDC de fazer frente à proteção de consumidores dos serviços regulados, como apontou o entrevistado 1, integrante do SNDC:

Então a possibilidade de uma sociedade civil forte atenta às práticas de mercado e capaz também de produzir normatividade pela sua própria conduta, fazendo campanhas, pressão, auto-organização, ela pressupõe pelo menos uma classe média muito forte que consegue se organizar e criar suas associações para fazer isso. [...] Em geral, na sociedade brasileira, você não vai encontrar em outras regiões essa capacidade de organização. E você vai ver na verdade uma desarticulação muito grande.

O entrevistado 12, também do SNDC, ainda que reconhecendo o papel que deve ser desempenhado pelas agências reguladoras, apontou preocupações quanto a como estas se posicionam:

As agências reguladoras, elas, como a Anatel, durante muito tempo se colocaram numa posição mais imparcial entre setor regulado e consumidores. E tem afirmações muito claras de que não é papel da agência reguladora proteger os interesses dos consumidores, os direitos dos consumidores, “porque a Anatel ou a Anac ou a ANS não é um órgão de defesa do consumidor”. Essa afirmação muito forte ela é vista, por nós... realmente, ela não é um Procon, nós sabemos disso, mas ela nega o papel dela de fazer uma regulação que se preocupa sim com o fato de que os consumidores estão em desvantagem, os usuários estão em desvantagem. Esse é o primeiro caminho pra isso. Se as agências reguladoras passarem a assumir de verdade, publicamente, o papel de que elas querem proteger o direito dos consumidores, isso já é um passo importante pra que as pessoas acreditem que a decisão que ela está tomando é para proteger os consumidores, e não para proteger o interesse exclusivo das empresas.

As robustas estruturas e capacidades conferidas às agências reguladoras não se traduziram em legitimidade de sua atuação perante a sociedade. Ainda que, no Brasil, as agências reguladoras federais tenham, todas, atuação estável e especializada, com áreas e mandatos definidos em matéria consumerista, a desconfiança de parcela importante dos *stakeholders* está longe de ser equacionada. Da mesma forma, há questionamentos quanto à própria efetividade do SNDC na proteção de consumidores. Há quem constate que, apesar de

todos os esforços no sentido do fortalecimento do sistema, a história demonstra dificuldades em desempenhar seus mandatos, atribuída a certo isolamento de seus membros, incapacidade de fortalecimento dos representantes da sociedade civil e generalidade do objeto de atuação (Cordeiro, 2013).

De parte a parte, a relação entre as agências reguladoras e o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor esteve sempre permeada por tensionamentos, cobranças sobre ineficácia de medidas adotadas⁸ e disputas sobre proeminência no tratamento de questões consumeristas, como se houvesse, de fato, uma busca por legitimidade a partir da fragilização do outro e da assunção de liderança nos temas mais relevantes em determinado momento histórico. Nesse sentido, não foram raros os momentos na recente história regulatória brasileira de cobranças públicas de órgãos do SNDC sobre a atuação das agências, inclusive Anatel. Reportagem do jornal *O Globo* (13 set. 2015) exemplifica:

Eficiência das agências reguladoras está em xeque: setores controlados por elas são os que prestam os piores serviços, mostra estudo da Secretaria do Consumidor. No momento em que o governo debate formas de cortar custos e melhorar a eficiência da máquina pública, um estudo da Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon), vinculada ao Ministério da Justiça, mostra que as agências reguladoras, encarregadas de fiscalizar serviços regulados, como telecomunicações e saúde, caminham na contramão desse objetivo. A má qualidade desses serviços é o motivo de maior insatisfação do consumidor brasileiro, revela o estudo. Segundo o levantamento, “falhas na prestação dos serviços regulados são origem da maioria dos conflitos de consumo registrados pelos órgãos de defesa do consumidor”. O destaque é para o setor de telecomunicações, que ocupa os primeiros lugares no ranking de insatisfação, e deve ser alvo de um estudo específico da secretaria. No ano passado, as reclamações sobre telefonia representaram 27,4% de todas as queixas registradas nos Procons do país.⁹

Nesse contexto de crise de efetividade na proteção de direitos dos consumidores, a Anatel foi buscando aprimorar seus mecanismos ao longo de sua história, como se apresentará na seção seguinte. É possível perceber momentos distintos de sua abordagem regulatória quanto ao tema¹⁰.

2.2 Proteção de consumidores de telecomunicações na Anatel

⁸ Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/senacon-debate-interacao-das-agencias-reguladoras-com-o-consumidor>. Acesso em: 14 abr. 2021.

⁹ Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/defesa-do-consumidor/eficiencia-das-agencias-reguladoras-esta-em-xeque-17477333>. Acesso em: 14 abr. 2021.

¹⁰ A linha do tempo apresentada decorre da observação, do direto envolvimento da pesquisadora com a operacionalização dos temas na Anatel, onde atuou como servidora pública durante grande parte da implementação dos processos.

Na primeira década de regulação do mercado privado de telecomunicações, a preocupação esteve centrada na expansão da rede, na garantia de investimentos para ampliação da cobertura e do acesso aos serviços de telecomunicações. Naquele momento, a harmonização das relações consumeristas e o olhar da agência para a proteção de usuários estiveram muito voltados à resposta a demandas individuais. Na sua sede, a Anatel inaugurou uma central de atendimento telefônico aos usuários de serviço, além de ter instituído o atendimento presencial aos cidadãos em todas as capitais do País.

A cada nova reclamação individual de cidadão, um número de protocolo era gerado e a prestadora deveria, em cinco dias úteis, dar resposta ao pleito pelo próprio sistema de atendimento da agência. Por se mostrar efetivo, o canal da Anatel foi-se tornando cada vez mais acessado, gerando, nos consumidores, a expectativa de solução de suas demandas; para a agência, uma legitimação de sua atuação, ainda que permeada por críticas relacionadas à captura e proximidade das operadoras de telecomunicações.

À medida que as reclamações individuais ganhavam volume e que a agência passava a ser cobrada a dar respostas aos problemas e conflitos entre consumidores e operadoras de telecomunicações, notou-se que a atuação no caso individual era insuficiente para fazer frente aos problemas. Não se conseguia, por essa via, uma atuação que fosse efetiva na correção de causas-raiz para os problemas que se repetiam e se avolumavam.

Foi nesse contexto que a Anatel passou a incorporar em sua atuação regulatória a geração de indicadores e informações que trouxessem evidências e atuação mais certa na proteção dos consumidores. As reclamações continuaram sendo acolhidas nos canais de atendimento e, a partir delas, a agência passou a produzir indicadores e avaliações sobre os principais problemas associados às reclamações, bem como a monitorar a performance das operadoras no próprio tratamento dessas demandas.

Uma das primeiras iniciativas dessa tentativa de realinhamento da atuação na proteção de consumidores na Anatel a partir da construção de indicadores de performance foi o lançamento do Índice de Desempenho no Atendimento (IDA), a partir de 2009. Ele inaugurou a primeira fase da produção de informações e de ranqueamento público das operadoras quanto a critérios de atendimento a consumidores. A partir desse índice, mediam-se os volumes de reclamações que chegavam à agência, assim como o tratamento dado pelas operadoras a essas reclamações, considerando prazo e a reabertura ou não da reclamação, caso houvesse discordância do consumidor com o tratamento dado.

A publicação do *ranking* gerava nas prestadoras esforço e atenção a temas que, diluídos num processo sancionatório, passavam despercebidos nas companhias. Como reconhece o entrevistado 16, da Anatel, o potencial dano à imagem das empresas por vezes catalisava suas ações:

Eu acho que um instrumento muito positivo é o *naming and shaming*. Muito positivo. Assim, quando há a competição da imagem, sabe? E manchar de forma positiva ou negativa a imagem, isso gera uma competição muito saudável e importante na regulação responsiva.

Curioso notar que o IDA desde o seu nascedouro, incorporava elementos da regulação responsiva. Tal indicador não estava previsto em nenhum normativo; ainda assim, era considerado nos processos decisórios, respeitado pelos executivos das empresas (que tinham bonificações atreladas ao resultado do índice) e acompanhado pelos principais atores – empresas, regulador e membros SNDC. Sua divulgação pública, inclusive pela mídia, provocava movimentos das operadoras, a fim de evitar que suas marcas estivessem estampadas em notícias negativas, como esta:

Anatel agora dá notas para operadoras
A Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) criou um novo indicador para medir a qualidade do atendimento das operadoras de telefonia aos consumidores brasileiros: o Índice de Desempenho no Atendimento (IDA). Dentre as empresas que atuam em São Paulo, AEIOU (telefonia móvel), Telefônica (fixa) e TIM (móvel e fixa) foram as prestadoras de serviço que tiveram as piores notas no primeiro mês de avaliação. [...] “Agora, com a portabilidade, o IDA será uma ferramenta a mais para auxiliar o cliente na hora de escolher a operadora que melhor atende suas necessidades”, explica Rubia Marize de Araújo, chefe da assessoria de relações com os usuários da Anatel (Jornal Estadão, 4 mar. 2009).¹¹

Já na época da implantação do IDA, coordenado pela então Assessoria de Relações com Usuários, vinculada à presidência da Anatel, havia um trabalho que, em grande medida, relacionava-se com a regulação responsiva, formalmente adotada quase uma década mais tarde. Reuniões periódicas com as operadoras eram organizadas pela Anatel, a partir dos indicadores de desempenho que apresentavam, e medidas eram discutidas buscando-se endereçar as principais questões.

¹¹ Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/advogado-de-defesa/anatel-agora-da-notas-para-operadoras/>. Acesso em: 14 abr. 2021.

Pouco tempo depois de instituído o IDA, novo passo foi dado pela Agência: o Plano de Ação Pró-Usuários¹². Em entrevista concedida à NBR, Rúbia Marize, à época Assessora de Relações com Usuários da Anatel, enfatizava que o plano seria implementado para “aumentar a transparência, a participação do consumidor no processo regulatório, reduzir assimetria de informações”¹³. Tal plano tinha por escopo alguns grandes objetivos¹⁴. Um deles estava voltado ao aprimoramento da cultura interna da Anatel, inclusive capacitando servidores para internalização da temática consumerista na atividade regulatória. Elucidava-se que havia também necessidade de aprimoramento do diálogo e da troca de informações com entidades integrantes do SNDC e que seriam formalizados acordos de cooperação com representantes do sistema.

Outro grande objetivo se relacionava ao fortalecimento da participação social na atividade regulatória desenvolvida pela Anatel. Também ressaltava-se a necessidade de aumento da transparência, possibilitando, inclusive, a comparação entre prestadoras por meio da divulgação de informações públicas. Na mesma entrevista concedida à NBR, a assessora apontou como principal objetivo daquele plano a atuação da Anatel junto às prestadoras a partir dos temas que estivessem mais incômodos aos consumidores, mais presentes em suas queixas. Essa cultura já bem ancorada em princípios da regulação responsiva é apontada como um dos fatores que contribuíram para a implementação dos projetos-piloto anos mais tarde, como afirma o entrevistado 4, da Anatel:

Mas nesse caso específico, teve uma coisa muito importante que foi esse piloto ter sido rodado na SRC, na Superintendência de Relação com Consumidores, que não tinha o viés de comando e controle da Superintendência de Controle de Obrigações. Viés de comando e controle de fiscalização e multa. Fiscalização e multa. Então esse projeto ele rodou dentro de uma superintendência que estava com [...] mente limpa, mente limpa. E não tinha os vícios do modelo de comando e controle. Eu acho que esse foi o principal fator assim, em conjunto com outro. Mas assim, se tivesse sido tocado na superintendência de comando e controle de obrigações, não sei se teria o mesmo resultado.

A atuação consumerista da Anatel teve um novo marco importante para seu fortalecimento: com a edição do novo Regimento Interno da Anatel, foi criada a

¹² Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/consumo/anatel-publica-diretrizes-do-plano-de-acao-pro-usuarios/>. Acesso em: 14 maio 2021.

¹³ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=XLE5IUBVDNc>. Acesso em: 5 jun. 2022.

¹⁴ Disponível em: <https://teletime.com.br/29/10/2010/anatel-cria-plano-de-acao-pro-usuarios/?amp>. Acesso em: 14 abr. 2021.

Superintendência de Relações com Consumidores (SRC), em maio de 2013¹⁵. Junto a isso, o mesmo regimento também promoveu mudanças relevantes que contribuíram para a adoção de esforços pela regulação responsiva, como a divisão das competências da agência por processos e não por serviços, promovendo a desconcentração do poder decisório¹⁶. De uma agência antes organizada sob a lógica de serviços de telecomunicações (grosso modo, uma superintendência para telefonia fixa, outra para móvel, outra de TV), migrou-se a um modelo de organização por processos, de modo que uma superintendência cuidaria de regulamentação, outra de fiscalização, outra de sancionamento, uma de relações com consumidores, e assim por diante. A SRC passou, então, a concentrar *expertise* e informações sobre relações consumeristas de telecomunicações, independentemente de qual era a natureza do serviço (se fixo ou móvel, se banda larga ou TV por assinatura).

Dentre as competências atribuídas à SRC, estava a de elaboração de estudos e diagnósticos das relações de consumo no setor de telecomunicações. Foi, então, fortalecida a atividade de gerar evidências e informações para sua atuação regulatória voltada à proteção dos consumidores. A capacidade de compreender o setor, de extrair informações das milhões de reclamações recebidas pela agência, de realizar uma pesquisa ampla de percepção dos consumidores foi-se aprimorando. Então, a segunda fase da proteção de consumidores em telecomunicações esteve relacionada ao fortalecimento da inteligência institucional que ancorava a atividade de regulamentação da agência.

Entretanto, ainda que se tivesse desenvolvido e fortalecido a atividade de diagnóstico e de construção de evidências para a decisão do regulador, o processo de regulação de comando e controle permanecia: constatada a evidência de que havia um problema demandando atuação do regulador, o passo seguinte era discutir, aprovar e implementar regulamentos elaborados com base em diagnósticos e leituras prévias. Via de regra, os regulamentos editados pela agência eram (e ainda são, em grande medida) detalhados, prescritivos e, ainda assim, de baixa efetividade na solução de problemas que se pretendia resolver. Da crise do comando e controle, surgiria, então, uma terceira onda na proteção de consumidores, ancorada nos preceitos da teoria responsiva, conforme discutiremos na seção seguinte.

¹⁵Até 2013, o departamento responsável pela gestão do atendimento aos consumidores era uma assessoria vinculada ao gabinete do presidente da Anatel, a Assessoria de Relações com os Usuários.

¹⁶ Disponível em:

https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?eEP-wqk1skrd8hSlk5Z3rN4EVg9uLJqrLYJw_9INcO5osGGsF7RWJ_x_wIm20beYdqMB4h2F-IJKqQLYt6NNepoy1ws4V-RIQ1PFJjdFiB-2wCzXIEtqLTm53asNycvx. Acesso em: 14 abr. 2021.

2.3 Crise do comando e controle – a busca por um novo modelo de governança regulatória

Editado um regulamento, a Anatel normatizava o modelo de fiscalização que seria adotado pelos fiscais em campo. Diversas infrações eram constatadas, processos administrativos instaurados, multas vultosas aplicadas e, ao fim, havia alto nível de judicialização e de não recolhimento de valores. O efeito pedagógico da sanção se perdia, e a sociedade continuava desprotegida em suas relações com as operadoras. A esse respeito, o entrevistado 3, de uma operadora de telecomunicações, afirmou:

Eu me lembro que foi dezembro de 2008, eu comecei a receber multas que eu nunca tinha recebido antes. E era todos os dias, toda semana. E eu experimentei uma situação muito curiosa. Até então, se eu recebia uma multa que era mais pesada, aquilo mexia com a empresa, comovia a empresa. Eles falavam “gente, tem que resolver, que que é isso, o que aconteceu, tem que corrigir, o que tem que falar com a Anatel, etc.” Quando se começou a receber diariamente, semanalmente – o que o valha – multas de R\$ 50 milhões, R\$ 100 milhões, R\$ 200 milhões, o efeito é o contrário. Porque chegou-se um determinado momento que é o seguinte: não tem como tratar esse tema. [...] Agora é o seguinte, vamos judicializar! Eu lembro das pessoas falando, eu tentando – porque eu sempre acreditei mais no relacionamento administrador-administrado. Mas realmente começou a ficar muito difícil de sustentar, inclusive internamente nas empresas, porque de fato era irresponsável. Alguém perguntava: “você tem como resolver isso?” – toda semana você recebendo coisa de processos de dois anos atrás, que tavam lá, porque acho que até os próprios superintendentes tinham dificuldade de assinar aquilo, porque era muito pesado. Então eu percebi essa mudança na conduta da empresa. [...] A gente voltou as energias pra um canal completamente diferente desse. E aí começou essa nova era, digamos assim, a partir de 2008, com um distanciamento – nunca estivemos distantes da Anatel, mas em relação aos processos e essas questões das boas práticas, foi se perdendo. Porque você não tinha incentivos pra se corrigir.

Apenas no ano de 2008, como mencionado pelo entrevistado, a Anatel aplicou quase R\$ 1 bilhão de reais em multa. Ainda assim, seguiu duramente criticada pela baixa efetividade de suas ações, cobrada por órgãos de controle quanto ao baixo grau de recolhimento das multas, que, no caso das grandes operadoras de telecomunicações, eram todas judicializadas – apenas as operadoras de pequeno porte recolhiam as multas que lhes eram imputadas. Relatório da CGU de 2020¹⁷, corroborando a visão, apontou que, no período de 1997 a 2019, a agência aplicara R\$ 11,5 bilhões em multas, tendo arrecadado apenas 7,55% desse valor. A esse respeito, o entrevistado 9, representante de operadora, comentou:

¹⁷ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Relatório de Avaliação**. Processo Sancionatório da Anatel. Exercício de 2020. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/886363>. Acesso em: 27 jun. 2022.

[...] todo mundo sabia, todo mundo sabia, que tava errado. A própria Anatel. No final, era um teatro, porque a gente sabia que vinha a multa, a gente sabia que não ia cumprir, sabia que vinha a multa, sabia que ia entrar na justiça, sabia que ia protelar, era um desgaste infernal, porque aquela... todo mundo chegava a resultado nenhum. Processos, processos de “ah, recebi PADO”, aí faz recurso, o recurso tramita durante, lá da base, lá da superintendência pra chegar até o conselho da Anatel. Multas altíssimas.

É de 2015 o processo de revisão da regulamentação de sanções da Anatel. Já estava sedimentada a visão de que era preciso discutir as bases de um novo modelo de acompanhamento e controle de obrigações, visando à maior efetividade da atuação regulatória. Num primeiro momento, estiveram envolvidas apenas as superintendências relacionadas diretamente ao controle de obrigações, sancionamento e fiscalização. O projeto era denominado “Evolução do Modelo de Acompanhamento, Fiscalização e Controle”. A primeira proposta de consulta pública, que seria levada ao Conselho Diretor, é daquele mesmo ano, de 2015.

A mudança de cultura, contudo, era profunda. O tema enfrentava resistências, mesmo dentro da própria Anatel, que tinha em parecer da Procuradoria Federal Especializada uma primeira importante barreira. A visão da Procuradoria era de que, havendo qualquer indício de infração, um procedimento administrativo sancionador deveria ser aberto, não havendo margem para medidas corretivas prévias à sua instauração, o que colocaria em xeque a continuidade de um debate ancorado na regulação responsiva e na combinação de múltiplos instrumentos.

Forma de atuação da Agência. Do processo de controle.

(j) Nesse ponto, cumpre a esta Procuradoria destacar que, de qualquer sorte, ainda que sejam impostas outras medidas de controle, uma vez identificados indícios de infração, subsiste a necessidade de instauração de procedimento sancionador, para apuração da infração e aplicação da sanção cabível. Nesse caso, não há de se falar em discricionariedade da Agência. Essa premissa, no entanto, não parece estar clara na proposta.¹⁸

A cultura jurídico-institucional foi apontada por entrevistados como um entrave à efetiva implementação da regulação responsiva pela Anatel:

Porque tipo como que a regulação responsiva vai dar certo nessa estrutura, entendeu? Com essa complexidade de controle externo. Porque não são muitos países que têm isso. Não sei se por exemplo os países estudados pelo Braithwaite têm isso. E

¹⁸ Parecer da Procuradoria-Federal Especializada da Anatel disponível em: https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?Yj72kUioo_z14_E1ere_NErKAAYpCDMsB4uhQFHnURwXDobhdNhYWhq2CYWRkMIDGucCjPaaJNu9vDgeAiONqhhcznwWSqiU4bQ1mE9Cgeiw05JwGW00Qg7F7nICZvc3. Acesso em: 11 abr. 2022.

especialmente o tipo de cultura jurídica que se instaura. [...] eu achava que o desenho, a proposta – eu pessoalmente – era bem desenhada, refletia tipo uma... uma arquitetura institucional que fazia sentido que estava claramente inspirada pela regulação responsiva. E que de fato era quase que uma escolha política. “Nós não precisamos mesmo fazer esse processo administrativo sempre e essa é uma escolha.” E parecia que a pedra no sapato era assim: “Você não pode escolher isso. Se você quiser, leva para o Congresso e vê se o Congresso quer escolher isso, mas você não pode, entendeu? (Entrevistado 1, do SNDC).

Ainda assim, o mesmo entrevistado, do SNDC, enxergou alguns posicionamentos, inclusive da Procuradoria da Anatel, como conservadores, que impediriam inovações e experimentações nas políticas públicas:

Não sei que desfecho que deu, mas eu acho que era uma discussão importante. Mas também tinha acho que um elemento muito mais tipo jurídico formal, do que uma crítica substancial, entendeu? Não era um apontamento substancial sobre porque o modelo seria fracassado. Era mais um legalismo conservador assim. E eu acho isso muito ruim, da perspectiva da experimentação no Brasil. Tipo, quando a própria experimentação fica com medo porque vai ser vista como um ato ilícito e aí vai vir um TCU, vai vir um agente externo e vai te detonar, sabe? [...] como que também o jogo da regulação no Brasil e da experimentação ele é prejudicado por uma cultura legalista muito barra pesada e por uma coisa punitiva também.

Também entre os servidores da Anatel o processo de mudança demonstrava o tamanho do desafio:

Então eu acho que tem tudo a dar certo esse modelo. Mas, é lógico, não é fácil. É muito mais fácil você simplesmente mandar um fiscal, uma prancheta e falar: “Olha, tá errado, está aqui a multa e é isso”. Isso é realmente muito mais fácil. Você realmente entrar na causa raiz, tentar resolver o problema, é bem mais complexo, mas ele traz resultados muito positivos para a sociedade (Entrevistado 4, da Anatel).

A preocupação com o convencimento junto aos órgãos de controle esteve muito presente ao longo de todo o processo. A Anatel não somente lidava com uma crise de legitimidade junto à sociedade, mas também era desafiada a construir credibilidade junto aos órgãos de controle ao longo do caminho de inovação na governança regulatória.

Quando eu falo pra o Ministério Público que me questiona se a gente abriu um processo contra a prestadora X, e eu falo “ó, a gente abriu, mas não é um processo de sancionamento. A gente está tentando resolver esse problema”. E aí entra essa explicação toda, que a gente tem esse foco no resultado, que a gente está priorizando... De repente, o Ministério Público me questiona de um assunto que não está na nossa prioridade, não está no nosso radar. A gente tem que convencer o Ministério Público que a gente tem que resolver os principais problemas antes. Então, quer dizer, é toda uma construção de longo prazo (Entrevistado 4, da Anatel).

O entrevistado 5, também da Anatel, chamou a atenção para o fato de que a baixa credibilidade no novo modelo era também interna. Os próprios servidores da agência ainda não estavam tão convencidos do modelo, e parte do problema era o próprio comportamento das empresas reguladas: entendiam que seu engajamento ao processo de regulação responsável era casuístico, de acordo com a conveniência.

[...] ainda existe resistência interna. Então eu acho importante. Por quê? Porque foram muitos anos de comando e controle, né? A agência nasceu assim, né? Em 97, né? E assim, então, assim, são coisas que demoram mesmo, né? A gente arraizar [*sic*], aculturar. Eu acho que a Anatel tem que fazer um trabalho muito forte para divulgar. [...] Então, com relação à questão da regulação responsável, eu acho que existe um caminho enorme ainda a ser traçado pela agência, pelos regulados – porque não adianta querer atuar responsável só no que é interessante para eles e naquilo que é difícil, “não, não quero conversar”. Não existe isso, né? Ou você assume aquela cultura de responsabilidade, ou não, né? Então, eu acho que a gente ainda está em um caminho de muito crescimento ainda com relação à responsabilidade, sabe?

Representante do SNDC, o entrevistado 12 trouxe outro foco de resistência à mudança, associado ao sentimento de vingança que o processo tradicional buscava endereçar:

[...] uma análise, uma avaliação de impacto posterior, *ex post*, ela é muito necessária pra que o regulador possa demonstrar pra sociedade que aquela medida ela foi muito satisfatória, ela foi mais importante, ela foi melhor do que uma medida mais vingativa. Porque, de verdade, a sociedade fica esperando do regulador uma decisão forte num sentimento de vingança mesmo, de reparação desse prejuízo coletivo, desse dano coletivo, que foi gerado.

A revisão regulatória do processo de acompanhamento e controle, após ajustes na área técnica, foi submetida para aprovação da consulta pública pelo Conselho Diretor. Nesse contexto de acirrada disputa de narrativas e visões, por sucessivas vezes, o Conselho Diretor prorrogou a deliberação¹⁹ sobre os termos da revisão regulamentar. Em paralelo, em diferentes superintendências da agência, projetos-piloto foram-se desenvolvendo, de modo a promover um teste de modelo de maneira experimental. O desafio era grande: de um lado, era necessário que os pilotos não afrontassem a regulamentação vigente; de outro, que conseguisse testar conceitos atinentes à regulação responsável.

¹⁹ Disponível em: https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?gZ_biRTi-McwJKfKYbiX9-ETLPmZs04kO7AFZUe6B1ujtL7_oydgh71eSSHK20i24Fy7T9SmVsdDKyXjD0kD9RX6y_G7vj9_IkvbBGP-PM0vP6bMiVT9bR7HXuVJwcbS3. Acesso em: 14 abr. 2021.

Foi nesse contexto que a Anatel, pela primeira vez de maneira estruturada, passou a investir na apresentação e discussão pública da Teoria da Regulação Responsiva, defendendo-a como alternativa ao tradicional modelo de comando e controle. Em consulta pública sobre o novo regulamento de qualidade²⁰, em 2018, a Anatel expressamente mencionou que a revisão objetivava uma “atuação mais responsiva” das operadoras. Foi também em 2018 que a Agência organizou um seminário sobre o tema, buscando trazer mais *stakeholders* para o debate, abrindo espaço para a troca de conhecimentos entre membros da academia, da sociedade civil e de operadoras de telecomunicações²¹.

Atenta à complexidade do assunto e entendendo a profunda mudança institucional que ele implicava, compreendendo a necessidade de robustecer argumentos e narrativas, a agência estabeleceu, em 2018, uma parceria com a Universidade de Brasília, para a realização do Projeto de Pesquisa e Inovação Acadêmica sobre Regulação. Em seu relatório final²², de agosto de 2021, restaram apontadas diferentes reflexões, não somente de caráter jurídico, mas também dos aspectos econômicos, técnicos e de análise discursiva quanto à regulação responsiva. Tendo em conta que um dos produtos esteve diretamente relacionado com a proteção dos consumidores, o projeto confirmou que a regulação responsiva poderia ser utilizada como ferramenta de defesa do consumidor. Para isso, seria adequada a superação das confusões metodológicas ou conceituais que associam a regulação responsiva a uma desregulação. Entendia-se que a participação ativa de diversos atores seria também uma garantia de legitimidade democrática do próprio processo. Nesse sentido, o projeto remeteu ao controle social tanto de setores internos, como o Conselho dos Usuários, quanto de órgãos externos de defesa do consumidor.

Assim, o grupo de pesquisa recomendou que se adotassem três pressupostos na abordagem responsiva: flexibilidade e priorização; transparência; controle social. Além disso, reivindicou que se considerasse que a aplicação de sanções não é incompatível com a regulação

²⁰ Disponível em:

https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?5gYoR1KAsC6DjRCbPhmMOOVg9zRBSU6KM_dMM2dffV6uXABkpM3AC_FvsJjJLZawJGpS7XJ2Cix36pBUfTFiDVZQ1Inujb5MZKNjkDMzomjcfRjN_ryqIT6Nh6e2YSpZ. Acesso em: 14 abr. 2021.

²¹ Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/regulacao/eventos/2018/workshop-novo-modelo-de-qualidade-dos-servicos-de-telecomunicacoes/workshop-novo-modelo-de-qualidade-dos-servicos-de-telecomunicacoes>. Acesso em: 14 abr. 2021.

²² Disponível em:

https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?eEP-wqk1skrd8hSlk5Z3rN4EVg9uLJqrLYJw_9INcO5osGGsF7RWJ_x_wIm20beYdqMB4h2F-IJKqQLYt6NNepoy1ws4V-RIQ1PFJjdFiB-2wCzXIEtqLTm53asNycvx. Acesso em: 14 abr. 2021.

responsiva, sendo por vezes necessária, desde que em um exercício de proporcionalidade em relação à extensão dos danos causados aos consumidores.

A terceira onda de atuação na proteção dos consumidores na Anatel surgiu, então, no bojo de todo o debate em torno da baixa efetividade da atuação da Anatel no modelo tradicional e da percepção de que era preciso buscar vias alternativas de atuação regulatória, de modo que se conseguisse moldar comportamentos das operadoras de telecomunicações em consonância com o direito dos consumidores e, mais que isso, com as suas expectativas e anseios. Foi nesse contexto que se desenvolveram os primeiros projetos ancorados em regulação responsiva na Superintendência de Relações com Consumidores – dentre eles, os que serão apresentados na seção seguinte. Como já mencionamos, o primeiro deles é relativo às cobranças de serviços adicionais na fatura dos serviços de telecomunicações e no crédito pré-pago da telefonia móvel. Já o segundo caso se refere à atuação das operadoras de telecomunicações para corrigir os abusos praticados por seus parceiros na venda de serviços de telecomunicações por meio de contato telefônico, atividade conhecida como *telemarketing*. Ambos os processos ocorreram no âmbito dos projetos-piloto, ainda antes de a Anatel aprovar o Regulamento de Fiscalização Regulatória, o que ocorreu apenas em junho de 2021²³.

Os temas escolhidos para a presente pesquisa estão documentados em processos de fiscalização regulatória formalmente instaurados. Em ambos os casos, os processos têm início e são motivados em estudos e evidências que a Superintendência de Relações com Consumidores da Anatel coletou a partir de suas atividades, conforme discutiremos nas seções seguintes.

2.4 Fiscalização regulatória sobre a cobrança dos serviços de valor adicionado

Historicamente, o setor de telecomunicações possui um significativo volume de reclamações em vias administrativas e de processos judiciais em matéria consumerista relacionados às cobranças indevidas. Os modelos de negócios no setor de telecomunicações sempre envolveram a cobrança dos serviços básicos, os de voz e internet, e os denominados serviços de valor adicionado – os SVAs. Os SVAs foram conceituados pela Lei Geral de Telecomunicações como aqueles que trafegam pelas redes de telecomunicações, porém com

²³ Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/anatel-aprova-regulamento-de-fiscalizacao-regulatoria>. Acesso em: 1 maio 2021.

elas não se confundem²⁴; enquadram-se nessa categoria, por exemplo, os serviços de antivírus, armazenamento em nuvem, *streaming* de música e vídeo, aplicativos de controle parental, seguros para aparelhos celulares, dentre tantos outros. Ainda que tais serviços, como exposto, não se enquadrem no conceito de serviços de telecomunicações, o faturamento conjunto desses junto aos serviços tradicionais de telecomunicações, ou mesmo o débito de valores nos créditos pré-pagos nos serviços de telefonia, justificou a atuação da agência reguladora²⁵.

O débito indevido de valores referentes a SVAs no crédito pré-pago dos usuários de serviços de telecomunicações era um problema que a Anatel enfrentava havia mais de uma década. A despeito das volumosas multas historicamente aplicadas²⁶ quanto a cobranças indevidas e ativação de pacotes à revelia dos consumidores, os índices de reclamações mantinham-se até então em níveis extremamente altos. A agência já possuía um volume de processos sancionatórios instaurados sobre o tema, baixa efetividade na solução dos problemas e na mudança de comportamento das operadoras. Processos sancionatórios também foram abertos pela Secretaria Nacional do Consumidor (Ministério da Justiça), sem conclusão em tempo hábil que pudesse surtir qualquer efeito nas empresas fiscalizadas²⁷. Era consenso, nos diferentes *stakeholders*, que o problema era grave e nenhuma medida, da Anatel ou de outra entidade, havia sido capaz de equacioná-lo.

Estudos realizados nos anos de 2015 e 2016, no âmbito da Superintendência de Relações com Consumidores, apontavam que de 88 a 95% (variação entre operadoras) das reclamações de consumidores de telefonia móvel registradas na Anatel advinham de ativação de serviços à revelia de consumidores, gerando cobranças indevidas no crédito ou na conta, de produtos que não haviam sido contratados. Aprofundando as investigações, constatava-se que estavam

²⁴ “Art. 61. Serviço de valor adicionado é a atividade que acrescenta, a um serviço de telecomunicações que lhe dá suporte e com o qual não se confunde, novas utilidades relacionadas ao acesso, armazenamento, apresentação, movimentação ou recuperação de informações.

§ 1º Serviço de valor adicionado não constitui serviço de telecomunicações, classificando-se seu provedor como usuário do serviço de telecomunicações que lhe dá suporte, com os direitos e deveres inerentes a essa condição.

§ 2º É assegurado aos interessados o uso das redes de serviços de telecomunicações para prestação de serviços de valor adicionado, cabendo à Agência, para assegurar esse direito, regular os condicionamentos, assim como o relacionamento entre aqueles e as prestadoras de serviço de telecomunicações.” (Lei Geral de Telecomunicações, n.º 9.472/1997).

²⁵ A esse respeito, o Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Telecomunicações (Resolução 632/2014) assim disciplina: “Art. 63. A Prestadora pode cobrar, além dos valores decorrentes da prestação dos serviços de telecomunicações, aqueles decorrentes dos serviços de valor adicionado e outras facilidades contratadas que decorram da prestação de serviços de telecomunicações. Art. 64. A cobrança de qualquer valor devido que não decorra da prestação de serviços de telecomunicações depende de prévia e expressa autorização do Consumidor.”

²⁶ Exemplo de processo de sancionamento em função de cobranças indevidas referentes a serviços de valor adicionado refere-se ao processo n. 53542.001456/2007-19, cuja tramitação durou cerca de 10 anos na Anatel.

²⁷ Disponível em: <https://teletime.com.br/30/01/2019/senacon-multa-tim-por-sva-operadora-diz-que-processo-era-objeto-de-tac/>. Acesso em: 14 abr. 2021.

associadas diferentes práticas abusivas, dentre elas a de não respeitar o processo de dupla confirmação na contratação e de não prestar informação com a devida transparência²⁸. Os estudos haviam concluído também que as prestadoras de telecomunicações não possuíam o menor controle sobre o ciclo de faturamento desse tipo de serviços aos seus clientes, muitas vezes faturados por terceiros, com mecanismos frágeis de validação dos processos de contratação.

O cenário de crise sobre o tema já não dava muito espaço às prestadoras para questionarem a atuação da agência. Quando a Anatel anunciou que esse seria um tema objeto de projeto-piloto de fiscalização regulatória, o diagnóstico de que o problema era grave, de amplo impacto social e uma solução era urgente já parecia dado da realidade, harmonizado entre diferentes *stakeholders*. Ademais, os processos sancionatórios já tinham se mostrado inefetivos, com multas milionárias judicializadas. Não restava outro caminho que não a inovação regulatória.

O tema vinha sendo monitorado por diferentes atores, como mencionado pelo entrevistado 1, do SNDC; e foi a instauração do processo de fiscalização regulatória pela Anatel que desacelerou o ímpeto de uma entidade de defesa do consumidor de entrar com nova ação judicial:

Eu lembro que a gente lançou a campanha do “cadê meu crédito?” em 2017. Mas acho que foi o lançamento, foi em agosto, então definitivamente a gente deve ter feito esse movimento todo no primeiro semestre de 2017. Em que... Eu tinha intenção na época de construção de um litígio estratégico. [...] Fiz uma parceria com a Defensoria Pública de São Paulo. E que a Defensoria Pública topou entrar com uma ação civil pública e a gente escolheu, naquela época, entrar com uma ação civil pública contra as Telecoms em razão do SVAs. E gente começou a trabalhar com a produção de evidências e a construção de uma tese jurídica para que houvesse uma reparação histórica assim, uma decisão judicial de alto valor contra as principais operadoras. Só que... A gente até rodou algumas pesquisas bem artesanais assim. [...] E aí paralelamente a gente foi também colocado esse assunto no Cdust. E aí acho que um dos elementos importantes de desmobilização do litígio... Acho que foram dois sinais. Primeiro sinal é que a Senacon também estava olhando para isso. E na época, conversando muito com Senacon, a Senacon falou: “Olha, tem um processo administrativo andando, então a gente vai atrás disso, foi uma injustiça, a gente vai ter um processo de defesa do consumidor, a gente já...” Ficou numa posição do tipo então vamos usar o processo como última carta, como *last resource*. E o segundo movimento foi o movimento conduzido por vocês da Anatel. De inaugurar a fiscalização regulatória. Em que se instaurou um procedimento específico para justamente trazer mais informações e buscar uma pactuação, metas de diminuição, ações concretas, etc. E isso trouxe uma tranquilidade, digamos assim. Tipo, a gente esfriou o litígio, entendeu? Se não tivesse tido, a gente teria entrado com ação, levado a disputa pro judiciário.

²⁸ Disponível em: <https://www.pontoisp.com.br/anatel-investiga-operadoras-abusos-na-cobranca-de-svas/>. Acesso em: 14 ago. 2022.

Numa das primeiras falas públicas da Superintendência de Relações com Consumidores, um recado, em tom de ultimato, foi dado às operadoras de telecomunicações. Na ausência de um ajuste de conduta quanto ao tema, a Anatel cogitava proibir a cobrança de SVA por meio de crédito pré-pago ou de fatura telefônica. As prestadoras tinham dimensão da urgência, como se nota da fala do entrevistado 4, da Anatel:

Então, no caso do SVA, apesar de ser contrário à lógica dela de vender, é um assunto que tava muito na crista da onda mesmo, então ela percebeu que se ela não resolvesse, ela ia ter problemas mais sérios - inclusive podendo até ser proibida de comercializar, né? Então, nesse aspecto, assim, o convencimento não foi tão difícil, né?

Mais que por parte das prestadoras, havia também uma preocupação muito grande dos parceiros delas, os fornecedores de soluções de SVA. Afinal de contas, o serviço era faturado pelas empresas de telecomunicações, mas parte importante da receita era redirecionada à indústria de desenvolvimento das soluções. Os fornecedores se mobilizaram para discutir possíveis melhorias. Havia uma preocupação muito grande de a Anatel vedar a cobrança dos serviços. Empresas do segmento perderam investimentos de capital estrangeiro com receio de que a proibição do modelo de negócios pela Anatel efetivamente ocorresse. Pelo anúncio de que a Anatel poderia agir, tais fornecedores já começaram a se mobilizar, por meio de uma associação, a *Mobile Ecosystem Forum* (MEF), prometendo também aprimorar os mecanismos de gestão das soluções que desenvolviam. Notícia de maio de 2017 informando que Anatel atuaria no tema já trazia a confirmação de que o MEF estava revisando seu código de conduta sobre SVAs²⁹:

A Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) está investigando as operadoras de telecomunicação brasileiras e seus parceiros por abusos na cobrança de serviços de valor agregado (SVAs). A medida é uma resposta ao número de reclamações na agência, nos Procons e no judiciário de consumidores que dizem ser cobrados por serviços nunca contratados. [...] Por enquanto, a tentativa de autorregulação do setor parte *Mobile Ecosystem Forum* (MEF), que publicou em 2011 um código de conduta para as empresas. Este código está sendo reformulado, e sua nova versão será publicada na próxima sexta-feira, 19. “A revisão vem sendo feita em conjunto com empresas e a Anatel, como resposta aos questionamentos feitos pelos órgão reguladores. Após seu lançamento, vamos fazer novas reuniões para garantir sua aplicação”, disse Gabriela Fernandes, diretora executiva a América Latina do MEF.

²⁹ Disponível em: <https://www.telesintese.com.br/anatel-investiga-praticas-de-cobranca-de-sva/>. Acesso em: 14 abr. 2021.

A pressão sobre o MEF vinha não somente da Anatel, mas das próprias operadoras, como constata o representante de uma delas, o entrevistado 9:

Se chegou à conclusão, nas conversas que a gente tinha, na maneira como tava, nas conversas que a gente tinha com a Anatel, que nada daquilo que a gente apresentava inspirava confiança. A gente percebia isso. “Eu tô mostrando um troço, tá cheio de furo.” Um monte de bandido que trabalhava pra gente, terceiro, de gente que vivia ganhando pra enganar usuário. Então, e aí a gente pagava por isso. Porque todo o confronto com o usuário, a percepção de que tá sendo enganado, que tinha sido logrado, que tinha sido roubado, vinha em cima da gente.

O relativo consenso entre os diferentes *stakeholders* proporcionou um ambiente de maior cooperação diante da provocação da Anatel para uma atuação responsiva das operadoras. O entrevistado 4, da agência reguladora, avalia que parte importante de se atingir a atenção e o engajamento de todos foram a compreensão do problema, a clareza e o compartilhamento de uma visão no diagnóstico, que permitiria pactuar resultados de um modo mais assertivo.

Como a gente conseguiu – e aí não são todos os problemas que a gente consegue isso –, a gente conseguiu identificar a causa raiz do problema. [...] No SVA a gente conseguiu encontrar o principal fator. Então, quando a gente consegue identificar o principal fator e consegue atacar ele de forma mais sistêmica. No caso, a gente exigiu que a prestadora internalizasse a contratação do SVA e ela constrísse um sistema, desenvolvesse um sistema para gerir essa contratação, esse ciclo de vida do SVA. Então, quer dizer, a gente conseguiu identificar o problema principal, uma causa raiz principal, e conseguimos atacar de forma sistêmica essa causa raiz.

A partir disso, então, a Anatel instaurou procedimentos para apuração e mitigação dos problemas relacionados à cobrança indevida. No documento de instauração do processo, estavam expostos os objetivos:

3.4. Tendo isso em mente, o presente PFR, observado o regramento colacionado no Regimento Interno da Anatel, tem como objeto: 1. Apurar o histórico das reclamações relacionadas a cobrança de serviços adicionais não solicitados; 2. Requisitar dados operacionais das prestadoras para o desenvolvimento de estudo de caso; 3. Diagnosticar e apontar causa raiz dos possíveis problemas constatados; 4. Propor ações de melhorias com vistas a defesa e proteção dos direitos dos consumidores; 5. Analisar a efetividade das recomendações; 6. concluir o trabalho com propostas de ações de controle (*stricto sensu*) e *feedback* para a atividade regulatória; e 7. Divulgar os resultados para a sociedade (Anatel, 2017).³⁰

³⁰ ANATEL. Superintendência de Relações com Consumidores. **Informe n.º 10 (SEI 1331013)**. Disponível em: https://sei.anatel.gov.br/sei/controlador.php?acao=procedimento_trabalhar&acao_origem=protocolo_pesquisa_rapida&id_protocolo=1497730&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110001138&infra_hash=382ebc064ae30c476167bb2c006e0e4922cd6242d96fd640dedd50f8639c5fc4. Acesso em: 18 abr. 2023.

Acompanhando a forma mais comum e enraizada de atuação da Anatel, o documento já demonstrava, de fato, uma mudança bastante profunda: de uma atividade de controle por outra dinâmica. Não havia, como de costume, um apontamento de regulamento em descumprimento, um procedimento de sancionamento instaurado ou um pedido de fiscalização demandado; havia clara sinalização de que o processo que se inaugurava seguiria um outro caminho. Ele partia da própria visão de que era preciso aprofundar o diagnóstico, obter mais dados das operadoras e propor ações de melhoria. O entrevistado 3, representante de operadora, assim se referiu a essa dinâmica no processo do SVA:

O SVA foi um exemplo que funcionou. [...] Quando a Anatel se aproximou das empresas, ela buscou uma zona neutra, dizendo o seguinte: “Eu não tô aqui pra que você me fale o que tá acontecendo e eu te atire uma pedra amanhã. Eu tô aqui pra te dizer que existe um problema, existem reclamações, a Anatel como agência reguladora tem que atuar, mas eu gostaria de saber qual é o plano de vocês pra corrigir esse problema.” Então foi a primeira vez que a gente ouviu alguém falar “me dê o seu plano”. A empresa A pode dar o plano A, a empresa B pode dar o plano B, a empresa C pode dar o plano C. “Não sou eu que vou escrever como você vai fazer, mas você tem que abaixar esse número, você tem que resolver isso.” [...] A gente teve essa experiência do SVA que foi muito boa, porque é como se todo mundo tivesse abaixado as armas, sabe? E eu acho que as empresas aceitaram isso, confiaram nisso. E acho que você tem que ter uma coisa chamada confiança nessa relação. E eu acho que na Anatel também tinham atores de confiança, no qual isso conseguiu seguir adiante.

Ainda assim, como aponta o entrevistado 4, da Anatel, havia um ambiente novo, que provocava relativa insegurança nas operadoras:

Então, o primeiro desafio foi interno, da gente conseguir traçar uma linha de trabalho, vamos dizer assim. Esse é o primeiro desafio, né? E aí, dentro do SVA, lógico, a prestadora também estava com dois pés atrás, né? Ela também não sabia... Não tava muito claro pra prestadora aonde que a gente estava querendo chegar. Então, para você ter ideia, a primeira conversa que a gente teve com a prestadora, a princípio, todo mundo entendeu, mas quando a gente soltou o ofício questionando, veio uma coisa assim muito ainda voltada na lógica anterior, sabe? “Aqui o meu problema não... Tá tudo certo. Na verdade, eu não tenho um problema muito claro, isso é problema pontual com o consumidor, que não sabe direito como contratar o SVA.” Mas assim, e aí a gente foi evoluindo nessa discussão com o prestador, conseguimos demonstrar que existia um problema sistêmico na contratação do SVA, e aí por conta desse nosso estudo anterior, que a gente teve um trabalho de diagnóstico mais aprofundado, junto não só com a prestadora, mas também com o setor de fornecimento dos SVAs.

Essa visão sobre as dificuldades iniciais também foi apontada pelo entrevistado 9, de uma operadora:

As primeiras reuniões foram muito ruins, porque que não havia ainda uma... Era uma relação difícil, porque era muito de uma pressão, uma desconfiança, com relação a isso. Mas a partir do momento em que se começou a ver que não tinha outra saída.

Com a gente, eu me lembro de comentar ao fazer um trabalho dentro da empresa, que dizia o seguinte: “Olha, o que não dá é a forma como tá sendo feito até hoje. Que não resultou nada de positivo. Essa é a chance que a gente tem.”

O procedimento instaurado não substituiu os processos sancionatórios que já haviam sido instruídos contra as prestadoras no passado. Ele foi acrescentado à atividade regulatória tradicional da Anatel, em modelo ancorado no conceito de regulação responsiva, na combinação de instrumentos regulatórios. Nessa dinâmica, as empresas de telecomunicações foram chamadas a cooperar com a Anatel na investigação mais detalhada do problema e na negociação de planos de ação que adotariam para modificar processos e atuar nas raízes dos problemas. Considerando que as áreas regulatórias das companhias não possuíam a *expertise* no assunto demandada para conduzir o tema junto à Anatel, as áreas de negócio das operadoras ligadas ao ciclo do SVA foram envolvidas.

A discussão deixou, então, de ser meramente jurídica, incorporando também as questões de operação e fluxo de processos das empresas. Ocorreram mudanças até mesmo dos interlocutores nas operadoras, algo importante na aproximação da Anatel com as áreas de negócio que, efetivamente, lidavam com as temáticas consumeristas. Até então, havia uma “blindagem” da equipe regulatória, impedindo que um diálogo produtivo conectasse as áreas de negócio das empresas com a agência reguladora. A esse respeito, o entrevistado 8, da Anatel, ponderou:

Normalmente quem conversa com a Anatel, tradicionalmente, é o regulatório da empresa. Só que o regulatório da empresa, nessa discussão aberta, ele trazia os técnicos que conheciam o problema, o que normalmente não acontece. Nunca acontecia isso. A discussão era só com o regulatório, porque era uma discussão litigiosa, não tem porque você trazer o técnico, que vai às vezes falar de algo que pro regulatório não é interessante falar naquele momento – naquela visão que eu falei de coletar informação pra te condenar. Nesse momento, então, se a gente tá tendo um processo aberto, quando a empresa traz o técnico, o técnico – aquela pessoa que tá lá no chão da fábrica - conhece o problema, discutiu o problema internamente, e ele tem soluções que não chegavam no topo da empresa. Então o que era muito interessante, é que – as empresas trouxeram esse feedback pra gente de que – quando o técnico agradece... Assim, isso fora das reuniões, né? Eles agradeciam a gente por ter trazido ou ter aberto espaço pra eles, porque eles falavam assim: “a gente ganha aqueles cinco minutos na reunião do board, que a gente nunca teve”. Eles tinham a solução, muitas vezes, do problema. Só que é mais um problema dentre muitos. Mas quando a Anatel joga foco naquilo: “e aí?” Dentro das nossas escolhas e motivadamente dizendo “isso é um problema, e é importante pra sociedade, eu vou resolver, vou buscar resolver esse problema”. A empresa vem “quem é o cara que entende disso? Chama esse cara aqui. O que que tá acontecendo? Explica pra gente.” O cara tinha o problema e tinha a solução. Isso a gente viu mais de uma vez acontecendo. E no processo de SVA isso foi muito nítido.

A seguir, a mesma visão é confirmada pelos entrevistados 3 e 9, ambos de operadora.

Eu acho que eu tinha, na minha posição, duas funções. Primeiro, eu preciso convencer internamente o diretor de mercado de que ele poderia embarcar num plano desses. “Confia. Vamos fazer um plano de correção do SVA, tá? Que mesmo a gente mostrando que nós estamos com um problema, que vamos corrigir o problema, e isso não vai ser uma prova contra a gente, isso não vai ser usado contra nós”. Entendeu? Primeiro você tem que convencer inter... E é isso que as pessoas têm que entender que o regulatório ele lida com o órgão regulador, mas se ele não tiver capacidade interna de convencimento, essa articulação se perde. Então uma das minhas funções mais importantes foi trazer a área de mercado pra perto. Porque sem o plano deles, 1. eu não tenho legitimidade pra apresentar e 2. eu vou ser massacrada dentro da empresa.

Entrevistadora: E você acreditava que ia funcionar, que valia a pena, por essas questões que você colocou de que o diálogo teria um efeito maior, é isso?

Eu acreditava. Agora, se não funcio... Agora tem o efeito... Agora, se não tivesse funcionado, isso poderia me afastar da mesa por muito tempo. Se eu tivesse, por exemplo, apresentado um plano, chamado o pessoal pra ficar junto comigo - o pessoal de mercado e tudo mais -, e a Anatel pegasse meu plano e dissesse “Não gostei, toma uma multa porque tá errado”, você concorda que é o que eu falo do equilíbrio e da confiança? Na hora que você me chama pra confiança, eu também tenho que confiar do outro lado. “Ah, a Anatel tem a caneta”. Tem. Mas eu também tenho a informação. Então assim, o jogo só dá pra ser jogado junto (Entrevistado 3, de operadora).

Entrevistado 9, de operadora:

E também só deu certo porque o seguinte: na época, nós aqui nas empresas, nas prestadoras, a gente percebeu que eu só na minha relação na Anatel e com o grupo da Elisa não ia dar certo. Eu precisava levar pra essa discussão os dirigentes da empresa. Quem era o cara que era responsável pelo atendimento, quem era o cara que era responsável pela oferta, quem era o cara que fazia o atendimento das reclamações, quem era o cara que tinha que pagar, reembolsar, quem é que é o cara que fazia atendimento e dava transparência aos planos, para o usuário? Esses caras sim tinham que participar na mesa da discussão. [...] Então, na época, o maior sucesso foi os diretores das áreas que eram responsáveis pelo atendimento, reclamação, ouvidoria, eles participaram desse processo. Eles iam na Anatel apresentar os seus planos de ação pra resolver aquelas pendências ou as não conformidades. Eles se comprometiam com os resultados que eles estavam prometendo. Tanto que quando saiu o primeiro atestado da Anatel, que foi do SVA, foi uma glória. [excluído pelo anonimato] Porque é um negócio diferente. Nunca tinha tido uma experiência dessa. Alguma coisa... “Não, vamos fazer uma experiência...” É quase como: “Nós acreditamos em vocês. nós achamos que vocês têm competência e têm interesse em fazer, fazer esse negócio funcionar. Em transformar... Em promover essa resposta em favor do usuário.” Então foi um negócio muito importante, não pelo mérito do regulador, das áreas de regulação, mas pelo mérito da empresa que foi mobilizada e que acreditou nesse processo, nesse piloto.

A incorporação de outros atores nas empresas e o próprio caráter experimental do projeto-piloto geravam, em todos, um cuidado incomum de todas as partes. A delicadeza de navegar na negociação, conquistando a confiança entre os diferentes atores e promovendo a cooperação da outra parte, foi observada também pelo outro lado, por representante da Anatel, o entrevistado 4:

Primeiro, acho que tem que ficar muito claro para ela qual é o diagnóstico do problema. A gente até identificou, mas quem vai trazer realmente aprofundado o diagnóstico é ela. Não tem como a gente trazer um diagnóstico aprofundado... A gente sabe que tem um problema, o problema está aqui, mas eu quero saber aonde exatamente tá esse problema. “Que que vocês vão fazer para resolver esse problema?” E aí tem toda essa fase de negociação, que eu acho que é a fase mais crítica, assim, mais... É a fase mais importante, mais crítica, e é onde pode dar errado muita coisa também. Porque a prestadora pode pular fora do barco nesse momento da negociação. Então, e isso exige realmente um planejamento muito cuidadoso por parte de quem está negociando, vamos dizer assim, dos servidores. Uma fase realmente bem importante.

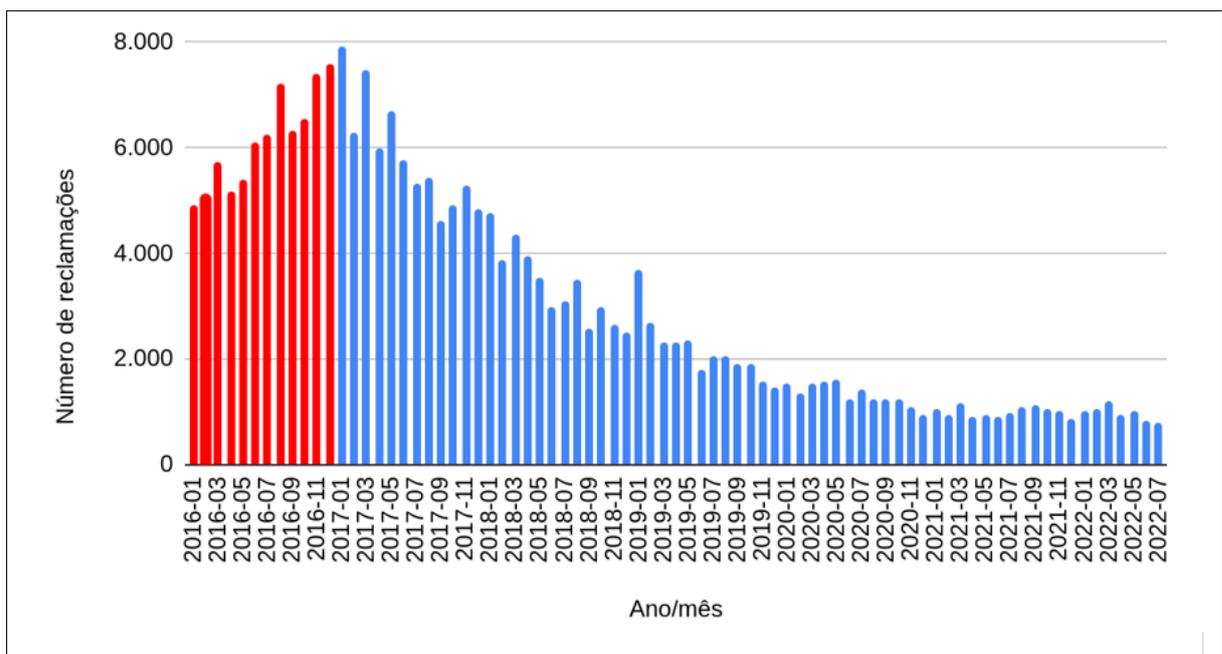
Ao longo de 2018, as quatro grandes operadoras de telecomunicações (Claro, Oi, Vivo e Tim) implementaram planos de ação negociados com a Anatel. Os referidos planos contemplavam os principais aspectos para enfrentar as cobranças indevidas dos serviços e foram construídos com amplo diálogo e negociação, envolvendo também a prestação de contas e o acompanhamento pelos Conselhos de Usuários dos Serviços de Telecomunicações³¹ e pelo Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços de Telecomunicações (Cdust). Ainda assim, representantes da própria Anatel reconhecem que a participação de agentes externos às prestadoras e à agência não foram centrais na negociação dos planos, como menciona o entrevistado 4, da Anatel:

É, na verdade, na fase de negociação, estava muito focado entre a gente e a prestadora. Não tinha terceiros assim envolvidos. Até porque é difícil você incluir um terceiro, quando o assunto é muito técnico e você tem que se aprofundar demais, sabe? Então a gente entrar, estava entrando lá no buraco do queijo mesmo, vamos dizer assim, né? Para a gente chegar à conclusão de que estava faltando um controle e a solução poderia ser um sistema de controle de vendas, de contratação. Quer dizer, a gente teve que entrar no buraco do queijo. Então, um terceiro não, talvez não pudesse ajudar tanto nessa fase, sabe? [...] Mas, não que um Procon tenha participado nessa fase. Eu acho que não teria como ajudar muito, sabe? Acho que teria como ajudar mais na fase inicial de definição: “o que que é o problema que a gente tem que resolver”. “Ah, é o SVA.” E aí acho que valeria realmente essa participação externa.

³¹ Os Conselhos de Usuários são espaços de participação social, mantidos pelas operadoras de telecomunicações de grande porte. São formados por cidadãos brasileiros e por representantes de órgãos e entidades de defesa do consumidor e possuem caráter opinativo nas atividades das operadoras, realizando debates e apresentando propostas para a melhoria das relações de consumo da respectiva empresa. (Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/consumidor/participe-dos-debates/conselhos-de-usuarios>. Acesso em: 14 out. 2021). Já o Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços de Telecomunicações (CDUST) tem caráter consultivo e objetiva assessorar diretamente o Conselho Diretor da Anatel nas discussões relacionadas à atividade regulatória da Anatel na proteção e defesa dos consumidores do setor de telecomunicações. É formado por órgãos do Poder Executivo que tenham interface com o tema, representantes da sociedade civil, das operadoras de telecomunicações e por representantes da própria Anatel. (Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/consumidor/participe-dos-debates/cdust>. Acesso em: 14 out. 2021).

Os planos de ação apresentados envolveram a discussão e a implementação de mecanismos para garantir segurança nos processos de contratação e gestão dos SVAs, em todas as etapas do ciclo (ativação, cobrança e cancelamento), a revalidação de bases de assinantes de SVAs que representassem volumes maiores de contratações, além de mecanismos para ampliação da transparência da cobrança para consumidores, de modo que conseguissem, por consulta nos aplicativos das operadoras, identificar futuros débitos dos serviços³². Assim, em 2018, as reclamações já eram menores. À medida que foram sendo implementados os planos de ação, foram notáveis as quedas no volume de reclamações sobre cobranças indevidas de SVAs, conforme demonstrado no gráfico a seguir. Dados da Anatel apontam que essa inversão de tendência representou um volume potencial de cerca de 200 mil reclamações a menos no período compreendido entre 2017 e 2019³³. Esse volume de reclamações seguiu reduzindo até, no mínimo, o mês de julho de 2022, conforme dados disponíveis.

Gráfico 1 – Número de reclamações referentes a serviços adicionais



Fonte: Anatel (2023).

³² ANATEL. Superintendência de Relações com Consumidores. **Apresentação realizada ao CDUST em 27/03/19**. Disponível em: <https://sistemas.anatel.gov.br/anexar-api/publico/anexos/download/ffe89e2bbefbef699dc76f89b0237076>. Acesso em: 14 jun. 2022.

³³ ANATEL. Superintendência de Relações com Consumidores. **Apresentação realizada ao CDUST em setembro/19**. Disponível em: <https://sistemas.anatel.gov.br/anexar-api/publico/anexos/download/67b2936b9eda7de10dee9c0ef7f7a8ad>. Acesso em: 14 jun. 2022.

O entrevistado 8, da Anatel, chama a atenção para um fato que está confirmado a partir dos dados do gráfico: a simples sinalização da agência quanto à atuação do tema, de maneira mais pública e fundamentada, já provocou uma inversão de tendência na curva de reclamações:

[...] quando a gente avisou pra eles que ia atacar o problema de SVA e esse ia ser o nosso foco de atuação – isso foi em 2016 – e em 2017 a gente ia tratar o problema, se você olhar a curva de reclamação, você vai ver que já no início do ano as reclamações de 2017 começaram a cair. Isso não seria possível se as empresas já não estivessem agindo a partir do momento que identificaram. Ou seja, eles já chamaram o pessoal e falaram: “Ó, o que que tá acontecendo? Vamos tentar resolver.” E aí a tendência foi de queda contínua desde então. Então isso é muito interessante. Antes mesmo de sentar na mesa eles já chamaram, já identificaram, e a gente passou a trabalhar depois com eles nessas três frentes, e foi, ao longo de 2017, 18 e 19, uma queda contínua no volume de reclamações, que é o nosso principal input, sobre essas contratações indevidas de SVA.

Ainda assim, não há total consenso de que o processo do SVA tenha atingido plenamente seus objetivos, como o entrevistado 3, representante do SNDC, comentou:

E, quando eu peguei o caso, os resultados já eram visíveis ali no início de 2019. Haviam sido constatadas ali uma série de mudanças práticas das operadoras em relação à transparência na oferta dos serviços. Era visível também o enquadramento que as operadoras fizeram aos fornecedores terceirizados de SVA, porque esse mercado era uma loucura. Você tinha terceirizados que contratavam e descontratavam do consumidor sem a operadora saber. Isso se mantém um pouco hoje, mas reduziu bastante. E quando eu fiquei... Tomei contato, os resultados já eram visíveis. Então sob essa perspectiva, eu diria que é difícil dizer que não funcionou, mesmo eu sendo crítico, sabe, um chato mala que gosta de olhar para os problemas. É difícil dizer que não funcionou. Qual é o meu olhar em relação a isso? E assim, embora tenha funcionado, não dá pra dizer que o problema foi reduzido no nível que nós achamos razoável. Não tô nem falando em eliminação do problema, mas uma redução onde esse problema de fato se torne periférico, marginal. [...] Então eu acho que ali foi uma experiência que a gente vê - eu vejo - como bem-sucedida e de fato mudou um pouco a dinâmica do mercado, mas não mudou no limite da onde a gente gostaria que a coisa chegasse. E aí fica uma pergunta: “Mas e agora, José? Você recomeça esse processo? Esse processo tinha metas lá no começo? As metas de fato eram razoáveis? Elas foram estabelecidas ou era só uma conversa ‘Vamos diminuir essa história, etc. e tal?’” E, sob a nossa perspectiva, faltam elementos.

A relativa resistência do entrevistado quanto ao processo do SVA, ainda que confirmando que enxerga resultados positivos, também foi expressa por outros representantes do SNDC, os quais apontaram, ao longo das entrevistas, que ainda que tenham contribuído para que o tema fosse inserido na agenda, que fosse gerado alerta público, não tiveram oportunidade, no momento seguinte, de acompanhar as negociações que foram conduzidas pela Anatel. Assim comenta o entrevistado 1, do SNDC:

[...] não lembro de ter sido convidado, nem de ter tido algum convite pra que a entidade (excluída pelo anonimato) fizesse parte de alguma conversa no curso da fiscalização regulatória. Que eu saiba essa é uma construção experimental feita entre a Anatel e as empresas. [...] Eu definitivamente não participei de nada que fosse institucionalizado desse processo. E vejo isso como algo negativo. Porque acho que teria sido... Acho que poderia ser diferente se tivesse tido... Porque por exemplo todas essas evidências que eu que eu tinha levantado e organizado com a [excluído pelo anonimato], eu certamente teria levado. [...] eu lembro que em uma das reuniões do Cdust eu cheguei a pedir acesso às informações, às atas ou ao conteúdo. E a resposta que me foi dada – não sei se foi você ou alguém da Anatel – falou: “Olha, esse é um processo que está correndo em formato experimental e isso vai vir a *posteriori*. Haverá a publicação de um relatório. Eu não posso abrir isso com você.”

Um ponto que fica bastante realçado em diferentes falas é o de que não houve validação de ações ou pactuação de resultados com a participação de representantes do SNDC, o que contribui para explicar o incômodo. O entrevistado 8, da Anatel, comentou:

Então, no SVA – e aí, minha leitura [excluído pelo anonimato] – é que a participação foi indireta assim, foi muito reativa. No sentido de que na construção do projeto não houve participação direta de atores externos à Anatel. A participação que teve foi: a gente recebeu reclamações da sociedade e recebeu demandas externas de órgãos como Ministérios Públicos e Procons. Só que não é uma interlocução direta, é indireta. Assim, “eu recebi esses *inputs* desses atores e vou utilizar isso que eu percebi no meu diagnóstico como o motivador pra iniciar esse processo”. Mas não teve uma validação, uma etapa de discussão com a sociedade, de consulta pública, etc.

O entrevistado 2, do SNDC, pondera sobre a assimetria de informações no processo, ainda que fosse membro do Comitê de Defesa dos Usuários da Anatel:

É, nós dispomos de pouco. É difícil a gente se debruçar sobre uma ação interna da agência, que devem ter 300000 notas técnicas, que devem ter 800 relatórios, etc. etc. [...] Então tem uma dificuldade aí para entender de fato o que que tava planejado lá atrás, se havia metas estabelecidas, quais eram os parâmetros e acordos estabelecidos com as operadoras, e em que limite isso foi cumprido? A sensação que nós temos é que falta continuar esse processo e que a agência trata ele como case de sucesso, mas um case de sucesso que quase que se encerrou. Sendo que nós vemos um problema que continua. Então acho que essa é uma dificuldade. Eu não sei por exemplo “ah, nossa meta é reduzir em 95% as reclamações, nossa meta é fazer com que acabe a oferta de SVAs terceirizados”.

O entrevistado 12, também do SNDC, aponta para a mesma direção:

[...] demorou bastante tempo pra gente conseguir começar a ter algum nível de informações. Por exemplo, no primeiro momento, no primeiro contato que nós passamos a ter, nem foi pela Anatel. Houve um contato maior inclusive com a Senacon. Porque a secretaria nacional do consumidor intimou as empresas. E as empresas, algumas empresas, apresentaram relatórios. Só que esses relatórios ficaram sigilosos. E a gente, durante anos, não conseguiu ter acesso a essas informações, por exemplo, de quem eram essas empresas, como elas funcionavam, como elas eram remuneradas, a lista de empresas que estavam.

Ainda assim, as falas demonstram que o SVA correu com relativa tranquilidade entre os diferentes *stakeholders*, o que reforçava a aposta no modelo responsivo.

Eu não me lembro da gente ter tido no processo de SVA muito calor com stakeholders da Anatel, alta administração, com dificuldade pra tocar o projeto. [...] No de SVA acho que a coisa fluiu, sabe? A discussão foi sempre muito proativa no sentido de “tá, esse é o problema. A gente tem algumas ideias de solução”, aí discutia a solução, e foi caminhando. O processo foi se construindo de forma até bastante natural, sabe? Não teve resistência, barreira. Ele fluiu. Realmente, que a palavra é essa, o processo fluiu, caminhou bem naturalmente (Entrevistado 8, da Anatel).

O entrevistado 13, de uma operadora, realçou a importância que o processo teve na pavimentação do tema da regulação responsiva:

A gente tratou o SVA, o caso do SVA, como uma referência muito importante, um precedente muito importante. A gente precisava demonstrar que o conceito da regulamentação responsiva funcionava. O conceito de trabalhar em conjunto com a agência e fazer algo independente do que tá escrito na letra miúda lá do regulamento. Fazer algo porque é o melhor, é o melhor caminho, para o setor e para o consumidor, funcionava. [excluído pelo anonimato] As pessoas mais ligadas diretamente a SVA já estavam vendo, porque nas próprias interações com as agências, eles participaram ativamente, essas pessoas já entenderam o propósito e já se movimentaram pra fazer.

A aparente fluidez constatada no processo do SVA, contudo, não se repetiu no caso do *telemarketing*, marcado por idas e vindas, como se apresentará na seção seguinte.

2.5 O imbróglio das ligações de televendas indesejadas (*telemarketing*)³⁴

A atuação da Anatel para endereçar o problema das ligações abusivas de *telemarketing* tem características relativamente distintas do tema de cobranças indevidas, sendo permeado por momentos bem mais turbulentos e conflituosos³⁵. A experimentação de modelo, neste caso, foi ainda mais ousada, envolvendo a primeira tentativa formal de autorregulação regulada³⁶, com

³⁴ O relato sobre o processo apresentado na presente pesquisa não abrangerá todas as suas fases, limitando-se ao final do ano de 2021. Razão disso é que as entrevistas foram realizadas entre novembro de 2021 e março de 2022. O processo de fiscalização regulatória de *telemarketing* segue em curso até os dias de hoje. Novas medidas aconteceram depois do período e não estão abrangidas na análise documental, tampouco nas falas dos entrevistados.

³⁵ Os principais documentos produzidos pela Anatel no processo de *telemarketing* podem ser acessados no endereço: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/consumidor/telemarketing/legislacao-e-estudos>.

³⁶ Disponível em: <https://teletime.com.br/11/03/2020/teles-criam-sistema-de-autorregulacao-inedito/>. Acesso em: 14 abr. 2021.

a estruturação de um sistema inédito de autorregulação do setor de telecomunicações, o Sistema de Autorregulação das Telecomunicações (SART)³⁷, a ser detalhado mais adiante.

[...] o SVA foi conduzido muito mais pelos diretores responsáveis, diretores regulatórios, do que pelos vice-presidentes. Teve mais envolvimento dos diretores do que dos vice-presidentes, o SVA. Já o *telemarketing*, ele coincidiu com a criação do SART, né? Que é o nosso sistema de autorregulação. E a gente tentou fazer dele o case pra impulsionar o sistema de autorregulação. Então ele teve muito envolvimento dos vice-presidentes, dos presidentes, foi uma intensidade muito maior. Relevância muito maior do *telemarketing*, do que do SVA (Entrevistado 7, de operadora).

Um dos fatores que, por si só, já complexificavam o processo é que, diferentemente de outros temas em que a agência atuou para ajustar comportamentos de empresas reguladas, neste caso, não havia nenhuma regulamentação setorial, tampouco legislação federal, que disciplinasse a atividade de televendas no setor de telecomunicações e garantisse direitos aos consumidores.

Havia dificuldade adicional em buscar soluções para o problema de *telemarketing* porque, diferentemente do SVA, a questão não estava restrita ao ecossistema dos serviços de telecomunicações; envolvia uma gama de *stakeholders* de outros setores. As ligações abusivas de *telemarketing* acontecem e aconteciam não somente no setor de telecomunicações, mas também em outros, de natureza massiva, incluindo bancos e seguradoras, por exemplo. Os atores envolvidos na cadeia, nesse sentido, eram mais diversos. Por outro lado, ainda que as ligações incômodas viessem de diferentes setores, o fato de o meio de comunicação ser a telefonia provocava uma pressão muito mais concentrada no setor de telecomunicações e na agência reguladora do que nos demais atores³⁸.

Adicionalmente, e consideramos que esse fator merece ser bastante sopesado, o problema do *telemarketing* é altamente correlacionado com o acirramento da competição entre as empresas, num contexto de crise econômica e busca por manutenção/aumento de receita. O processo de televendas era a forma de tentar melhorar a receita média gerada pelos consumidores já em sua base de assinantes ou, mais ainda, o meio para buscar ofertar serviços

³⁷ Disponível em: <https://conexis.org.br/autorregulacao/sart/institucional/sobre-o-sart/>. Acesso em: 14 abr. 2021.

³⁸ É verdade também que, de início, havia dados mostrando que a participação das empresas de telecomunicações no total de chamadas indesejadas era expressiva. Estudo da Anatel de 2018 apontava dados internacionais mostrando que o Brasil era o maior responsável por *spam* telefônico no mundo, sendo que as prestadoras de telecomunicações representavam mais de 30% dessas chamadas. (Cf. https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?eEP-wqk1skrd8hSlk5Z3rN4EVg9uLJqrLYJw_9INcO6ce1a9m9z_jywJ5jfi70SIE6kBDQNFhXv_NMhbcIuKO14GjtN39Zp01PoVIJcRAVsN9cMreAnP426XwkynaBf5).

e conquistar clientes dos concorrentes. O *telemarketing* era o principal instrumento do “rouba monte”. Já era, em razão disso, assunto espinhoso entre as próprias empresas de telecomunicações.

Aí também acho que na questão anterior, ainda dando um contexto pra você, eu acho que também não é fácil as empresas migrarem pra essa regulação responsiva. E não digo as empresas os regulatórios das empresas, que entendem esse movimento, defendem e tentam implementar. Eu acho que são as áreas comerciais mesmo, né? As áreas de operação, as áreas comerciais, eles têm muita dificuldade de agir com mais liberdade, vamos dizer assim, né? (Entrevistado 7, de operadora).

Ainda assim, tendo em vista o crescente incômodo gerado à sociedade, a decisão da Anatel foi dar início a uma investigação sobre o tema. Algumas entrevistas apontaram o contexto dessa tomada de decisão pela agência e as pressões que se avolumavam:

[...] vocalizamos bastante, gritamos na imprensa de diversas formas, provocamos a agência reguladora de diversas formas também, provocamos o Cdust, levamos esta agenda, essa pauta, para reunião do Cdust. E acredito que depois dali, à luz de uma experiência que todos têm em relação a esse tema, a agência passou a se debruçar mais sobre ele [...] (Entrevistado 2, do SNDC).

Ao longo de 2018 e início de 2019, a Superintendência de Relações com Consumidores concluiu um primeiro estudo exploratório sobre o tema, objetivando compreender o processo de vendas dos serviços de telecomunicações por meio dos canais telefônicos³⁹. Havia um crescente volume de reclamações por esse motivo nos canais de atendimento da Anatel e um movimento mundial de combate à prática.

O *telemarketing* já tinha sido também foco de uma série de iniciativas de caráter estadual e municipal. Leis foram surgindo em diferentes estados e municípios, em sua grande maioria definindo que as empresas (não somente as de telecomunicações, mas as de todos os setores) deveriam conferir aos consumidores o direito de bloquearem chamadas para vendas ou ofertas de quaisquer serviços. Tais listas, em grande maioria, foram implementadas por meio das estruturas de Procons estaduais e/ou municipais⁴⁰. Além do direito de bloqueio das chamadas,

³⁹ ANATEL. Superintendência de Relações com Consumidores. **Processo de Televendas**. Panorama sobre o processo de televenda das prestadoras de serviços de telecomunicações. Disponível em: https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?eEP-wqk1skrd8hSlk5Z3rN4EVg9uLJqrLYJw_9INcO6ce1a9m9z_jywJ5jfi70SIE6kBDQNFhXv_NMhbcIuKO14GjtN39Zp01PoVIJcRAVsN9cMreAnP426XwkynaBf5. Acesso em: 24 out. 2022.

⁴⁰ Documento produzido pela Anatel (Cf.

https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?eEP-wqk1skrd8hSlk5Z3rN4EVg9uLJqrLYJw_9INcO6-4BTkcM7F8KYLCn_7sIFFtzsRkbeVrth0groq7Yg-

algumas legislações tinham contornos adicionais, relativos a horários e dias da semana em que era proibido ligar, mesmo para cidadãos que não tivessem solicitado bloqueio. Entretanto, ainda que com uma regulação bastante presente em contextos locais, mesmo para cidadãos dessas localidades, as ligações indesejadas seguiam acontecendo, e a pressão, aumentando sobre o setor.

Da parte das operadoras de telecomunicações, havia preocupações não somente quanto à dimensão que o problema e a agenda negativa vinham ganhando, mas também com o fato de que as diferentes regulações surgindo aqui e acolá dificultavam o cumprimento de obrigações e geravam ainda mais desgaste para as empresas. Afinal, elas possuíam operação nacional e estruturas que, nesse sentido, precisavam seguir padrões independentemente da região do País. Era mais custoso, então, manter estruturas de *compliance* que tivessem que dialogar com uma infinidade de legislações, cada qual com suas características, do que se submeter a uma regra nacional.

No âmbito federal, havia iniciativas de lei, mas nenhuma legislação aprovada. Como também apontado no estudo da Anatel, um conjunto importante de projetos de lei seguia em discussão no Congresso, o que representava risco quanto à continuidade e aos contornos aos quais seria levado o serviço de *telemarketing* para as companhias. Esse cenário, é possível dizer,

MYIAKovH-g15eJ7FzlmL781gjDhyV_SdSNh42G3ILjtQ#_ftn3) informava que, àquela época, em 2019, já existiam dezenas de legislações atuando sobre ligações abusivas:

| | |
|----|---|
| RJ | Lei estadual do Rio de Janeiro nº 4.896/2008 Lei estadual do Rio de Janeiro nº 7.853/2018 |
| PR | Lei estadual do Paraná nº 16.135, de 24/06/2009 |
| SP | Lei estadual de São Paulo nº 13.226, de 07/10/2008 Decreto Estadual SP nº 53.921/08 |
| RS | Lei estadual do Rio Grande do Sul nº 13.249, de 08/09/2009 |
| ES | Lei estadual do Espírito Santo nº 9.176, de 01/06/2009 Lei estadual ES 9.274, de 28/07/2009 |
| MG | Lei Estadual de Minas Gerais nº 19.095/2010 Decreto Estadual de Minas Gerais nº 46.587/2012; Resolução PGJ Estado de Minas Gerais n.º 83/2014 |
| SC | Lei estadual de Santa Catarina nº 15.329 de 30/11/ 2010 Decreto estadual de Santa Catarina nº 638 de 07/03/ 2016 |
| GO | Lei estadual de Goiás nº 17.424/2011 Decreto Estadual GO 7990/2013 |
| MA | Lei estadual do Maranhão nº 9.053/2009 |
| DF | Lei Distrital nº 6.305/2019 (DF) |
| RN | Lei Municipal de Natal (RN) nº 6.260/2011 |

Fonte: Informe n. 49/2019/RCTS/SRC, item 3.17.

contribuiu para que o tema do *telemarketing* virasse alvo de um processo de fiscalização regulatória na Anatel. A esse respeito, o entrevistado 2, do SNDC, comenta:

[...] no momento em que se consolidava essa ideia de regulação responsiva, e no momento em que as operadoras também abraçaram não só regulação responsiva, mas foram além e abraçaram a causa da autorregulação como algo central dentro das suas atividades. Sempre apresentando como referência a autorregulação do mercado financeiro. Então eu diria que essa agenda nasceu desta combinação conjuntural. Problema gravíssimo do *telemarketing*, agência abraçando a regulação responsiva e operadoras já evidentemente abraçando regulação responsiva mas indo além e propondo que de certa medida esse problema fosse resolvido por meio de instrumentos de autorregulação. Essa é uma combinação diferente do SVA.

Dentre os estudos editados pela Superintendência de Relações com Consumidores, havia apontamentos em dois sentidos. Um deles, o normativo tradicional, propunha a revisão regulamentar pela Anatel, objetivando prescrever regras que deveriam ser cumpridas pelas operadoras de telecomunicações. Ainda que apontasse para a alteração de regulamento como possível saída, a Anatel estava publicamente muito exposta e cobrada no tema, e sabia que as soluções deveriam vir numa velocidade que uma alteração normativa não seria capaz. Um segundo grupo de medidas foi, então, configurado como mudança procedimental que seria sugerida às prestadoras, independentemente assim da edição de um regulamento. Havia apontamentos sobre oportunidades de melhorias na forma como o setor de telecomunicações organizava e geria as operações de vendas por telefone:

- ✓ Desenvolvimento e aplicação de soluções sistêmicas, que garantam maior capacidade de controle da prestadora sobre a atuação dos terceirizados. Exemplos de sistema de discador centralizado na prestadora, bem como o de interface única de vendas, já são citados pelas empresas como projetos em andamento nesse sentido;
- ✓ Adoção de políticas claras – e transparentes ao público consumidor – sobre as regras internas utilizadas nas vendas remotas, incluindo regras para inclusão de cliente em lista interna de “não perturbe” e para quarentena de clientes que recusarem determinada oferta.
- ✓ Estabelecimento de controles mais rígidos de consulta às listas de “não perturbe” existentes e criadas por legislações locais, bem como a aprovação prévia, pelas prestadoras, de mailings utilizados para abordagem de clientes.
- ✓ Padronização dos dias, horários mínimos e máximos de ligação, preferencialmente com base em legislações já existentes, destinados às ligações de televendas;
- ✓ Revisão da política de remuneração dos parceiros, com atribuição de maior peso à qualidade das contratações e fortalecimento de mecanismos efetivos de punição a parceiros que violem as regras setoriais e internas; e
- ✓ Padronização e/ou redução do tempo de exclusão definitiva do mailing.⁴¹

⁴¹ ANATEL. Superintendência de Relações com Consumidores. **Sumário Executivo** – Panorama Processo de Televendas. Disponível em: https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?eEP-

Foi nesse contexto que a Anatel buscou uma primeira concertação com as empresas a respeito do assunto. Já havia, à época, uma iniciativa de autorregulação, do Programa Brasileiro de Autorregulamentação do Setor de Relacionamento (Probare), cujo Código de Ética fazia referência apenas a horários e dias para ligações de *telemarketing*, porém era de livre adesão pelas empresas do ramo de televidas e não demonstrava surtir efeito.

Em março de 2019, após articulações prévias da equipe da Anatel com as empresas, em reunião liderada pelo vice-presidente da agência, com a participação da equipe da Superintendência de Relações com Consumidores, as principais empresas de telecomunicações e a Secretaria Nacional do Consumidor, o setor foi novamente instado a agir para solucionar o problema e apresentou uma carta-compromisso, pela qual se comprometia com a discussão de medidas, deixando firmada a intenção de que, em seis meses, retornar-se-ia à Anatel com um código de conduta aprovado, baseado em princípios que já estavam apresentados na própria carta:⁴²

- ✓ Ligar para os consumidores apenas em horários adequados.
- ✓ Não ligar de forma insistente para os consumidores.
- ✓ Respeitar o desejo dos consumidores de não receber ligações.
- ✓ Receber e tratar reclamações sobre ligações indesejadas.
- ✓ Garantir a aderência à Lei de Proteção de Dados Pessoais.
- ✓ Cooperar na melhoria das práticas de telemarketing em outros setores.

Ainda que o setor de telecomunicações, à época, já tivesse amadurecido e assimilado a necessidade de diálogo com representantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, a participação da Senacon nessa reunião e na condução do assunto causava certa preocupação dentre os atores, como aponta o entrevistado 3, de uma operadora:

Acho que a Anatel acaba às vezes tendo uma tentação, porque isso de alguma forma cria uma chancela por outros órgãos irmãos também, digamos assim, irmãos ou então que cuidam de coisas semelhantes. Mas isso, na minha visão, acaba virando um *wishlist*. A sensação do administrado é que vai virando um *wishlist*. Então a Anatel queria resolver, no meu exemplo, o problema A que estava complicando, que tava tendo muita reclamação. Aí quando você coloca algum outro ator - seja, por exemplo, Procon, Senacon, Ministério da Justiça ou o que o valha -, você tem, às vezes, outras

wqk1skrd8hSlk5Z3rN4EVg9uLJqrLYJw_9INcO6ce1a9m9z_jywJ5jfi70SIE6kBDQNFhXv_NMhbcIuKO14GjtN39Zp01PoVIJcRAVsN9cMreAnP426XwkynaBf5. Acesso em: 11 jan. 2021.

⁴² Disponível em:

https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?eEP-wqk1skrd8hSlk5Z3rN4EVg9uLJqrLYJw_9INcO44Frr1hW9MllCjpfH5rfvqeSaG1YTcsrA2oGsEUllq6MTzb8vObuuqMtc3K-p72-ajfBet2adeqWzICM5puS95. Acesso em: 11 jan. 2021.

dores ou outras percepções que vão acumulando o *wishlist*. Vai trazendo uma complexidade pro processo muito grande. Muito grande.

A preocupação não era de todo infundada; havia uma disputa por proeminência na agenda do *telemarketing*, dada a repercussão pública do tema. Representantes da própria Anatel, além das operadoras, incomodaram-se com o fato de que, ainda que o secretário da Senacon tivesse participado e concordado com os termos dos encaminhamentos durante a reunião, poucos dias depois, ele deu entrevista ao *Valor Econômico*, distanciando-se do compromisso que havia sido firmado⁴³:

Senacon pressiona para agilizar regra de telemarketing

A Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon), ligada ao Ministério da Justiça, estuda adotar medidas para regular o setor de telecomunicações e evitar abusos em suas ações de telemarketing. As principais empresas do setor apresentaram nesta semana à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) uma carta na qual se comprometem a criar mecanismos de autorregulação para reduzir o incômodo causado pelas ligações abusivas. Pediram um prazo de seis meses para colocar o plano em ação.

Para o secretário Nacional do Consumidor, Luciano Timm, o tempo é demasiado longo e as operadoras deveriam começar a implantar a nova prática o mais rápido possível. Segundo ele, se elas não conseguem se autorregular, o Estado precisa agir diante da omissão.

“O texto da carta deveria deixar claro que este é um problema e que desde já as empresas se comprometem a combater isso, sem o prejuízo de fazer um código de ética em um ou dois meses. Por isso, não excluimos tomar outras medidas regulatórias, para que isso aconteça em um prazo muito menor”, disse.

O entrevistado 3, de operadora, seguiu na reflexão:

A dinâmica é diferente. A dinâmica de uma regulação responsiva continua tendo regulador, continua tendo administrado, continua existindo a caneta, continua existindo tudo, mas o momento ali é o momento de construção conjunta. E quando a gente começa... Quando o administrado começa a sentir que tá sendo uma certa marionete de acordo com os interesses de cada lado, fica difícil, porque a impressão que dá é – eu volto pra questão do *wishlist*. O caos fica parecendo que cada vez aparece um pedido novo na mesa. E aí começa: recado por mídia, que a gente consegue perceber. Aí sai uma notícia que fulano – sei lá – Senacon vai fiscalizar uma multa, vai dar uma determinação, vai dar uma regra, vai dar alguma coisa sobre o tema. Poxa, uma semana atrás a gente tava dialogando sobre a regulação responsiva e sobre o nosso plano de ação.

O tema continuou aquecido na imprensa, gerando comoção social e reiteradas cobranças públicas à agência. A Senacon seguia explorando, por meio dos jornais, que vinha estudando o

⁴³ Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2019/03/29/senacn-pressiona-para-agilizar-regra-de-telemarketing.ghtml>. Acesso em: 12 jun. 2022.

assunto e, em breve, apresentaria regulamentação a respeito, ainda que nenhum procedimento concreto nesse sentido tenha ocorrido⁴⁴. De fato, diversos atores envolvidos no processo avaliavam que uma solução definitiva para o *telemarketing* deveria partir de uma regulação intersetorial, considerando a abrangência do assunto. Na ausência, contudo, de uma atuação mais efetiva, em âmbito nacional, da Senacon ou de uma legislação federal, a autorregulação seguiu sendo incentivada pela Anatel junto ao setor, apesar dos pontos de divergência de alguns atores, como apresenta o entrevistado 2, do SNDC:

[...] as operadoras afirmando que essa questão do *telemarketing* seria melhor resolvida se estivesse centralmente vinculada a um ambiente de autorregulação, pelo menos das principais operadoras. E aí nós apresentamos uma divergência de largada desse processo. De largada. [...] é uma corda que tá sendo puxada pelas operadoras pra que elas passem a autorregular questões que da nossa perspectiva são de natureza regulatória do estado. Esse caso do *telemarketing* é um deles. Ou talvez seja o mais visível. Nós acreditamos que dentro dessa lógica de regulação responsiva/autorregulação, as operadoras avançaram o sinal, e passaram a autorregular algo que é dever do estado regular. E que sob a nossa perspectiva ainda mais. E que já há elementos legais bastante consolidados para proibir uma prática que hoje é absolutamente consolidada.

Também do lado das empresas havia preocupações quanto à estratégia de desenvolver regras de conduta par o *telemarketing*. O patrocínio nas corporações aconteceu a partir do topo da organização, como constatou a entrevistada 13, de uma operadora:

A gente teve bastante conflito dentro de casa, porque, obviamente, você tem uma área que é uma área de vendas através de *telemarketing*, e você tá falando que agora você vai colocar umas amarras no trabalho deles. É muito difícil, muito difícil ouvir isso. Até porque as pessoas elas são avaliadas pelo seu sucesso naquilo que é a sua incumbência dentro da empresa, né? Então foi preciso criar um movimento, e isso só foi possível ter sucesso porque a gente envolveu a alta diretoria, os vice-presidentes da empresa, o presidente da empresa inclusive.

Ainda que a Anatel tivesse vindo a público defender que a autorregulamentação não significaria distanciamento da agência sobre a temática⁴⁵, eram muitos os atores que tratavam a autorregulação como um enfraquecimento da atuação estatal. A questão ia além: não havia sequer consenso sobre em que termos a atividade de *telemarketing* era possível no contexto da aprovação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Enquanto operadoras defendiam que

⁴⁴ Disponível em: https://www.sosconsumidor.com.br/noticias-51281-secretaria-consumidor-estuda-fazer-decreto-para-impedir-abusos-das-ligacoes-telemarketing?fb_comment_id=2220941067990276_2221015481316168. Acesso em: 25 mar. 2023.

⁴⁵ Disponível em: <https://teletime.com.br/29/09/2020/autorregulacao-para-teles-nao-significa-ausencia-do-estado-afirma-anatel/>. Acesso em: 15 abr. 2023.

nada mudou, entidades do SNDC apontavam para possível ilegalidade, o que já impedia qualquer avanço e cooperação no processo:

Nesse caso eu acho que a coisa ficou muito explícita. E aí eu vou explicar por que. Nós estávamos ali martelando a questão do *telemarketing*. Martelando: precisa regular, precisa regular, precisa absorver LGPD, precisa etc. etc. A agência de certa forma ali tentando fazer uma mediação. O que as operadoras fizeram? Pá, já iniciaram o processo de autorregulação. Passaram na frente, atropelaram. [...] Nós partimos de uma premissa de que ligar para as pessoas – uma empresa que não tem vínculo com o consumidor – ligar pras pessoas pra vender produtos e serviços é ilegal. Em função de uma norma recente que nós temos que entrou em vigor em 2018, chamada Lei Geral de Proteção de Dados. E nós falamos isso a torto e a direito e ninguém responde pra gente, isso que me assusta. Todo mundo tergiversa (Entrevistado 2, do SNDC).

A dificuldade de coordenação, então, já estava na partida. Não havia consenso sobre os contornos do problema e, menos ainda, sobre o desenho institucional que o endereçaria. A despeito dessas divergências, tendo em conta a necessidade de adoção célere de medidas, considerando o crescente incômodo gerado, a Anatel optou por apostar em um desenho alternativo como primeira opção: aceitou a carta apresentada pelo setor de telecomunicações com os compromissos e, em princípio, aceitou também o prazo de seis meses para sua operacionalização, a partir de um desenho de autorregulação.

Dali em diante, a Anatel seguiu em diálogo próximo com as empresas, monitorando a implementação das medidas e pressionando pela antecipação de prazos, bem como pelo fortalecimento da interlocução das empresas com a sociedade civil, a fim de buscar a construção de caminhos. Naquela primeira carta, de março, as empresas apresentaram princípios e a Anatel exigia delas a respectiva materialização em planos de ação concretos. Nas reuniões que a agência conduzia, havia um clima de tensão: de um lado, a Anatel pressionada a dar respostas rápidas; de outro, as operadoras ainda sem conseguirem se entender, batendo cabeça sobre que regras estariam dispostas a adotar num segmento tão sensível como seu processo de tele vendas.

Eu vejo também que é outro ponto difícil de coordenar e de deixar todo mundo na mesma página, com as mesmas intenções, vendo o projeto da mesma forma. Então, no começo a gente tinha muitas discussões. Cada prestadora tinha uma visão. Depois conseguimos convergir. Daí fomos discutir os detalhes. Aí nos detalhes as áreas comerciais de cada empresa falava “olha assim eu não quero” (Entrevistado 7, de operadora).

Não fosse a temperatura já suficientemente elevada, a Anatel exigia, como mencionado, que as operadoras adotassem um diálogo mais institucionalizado no debate do código de conduta junto aos representantes do SNDC, de modo a que se buscasse a legitimidade necessária a um tema tão sensível. A mudança de cultura era profunda, havia um processo de

experimentação e revisão institucional que, visivelmente, sofreria percalços. O setor de telecomunicações e a própria agência sofreriam pelo caminho.

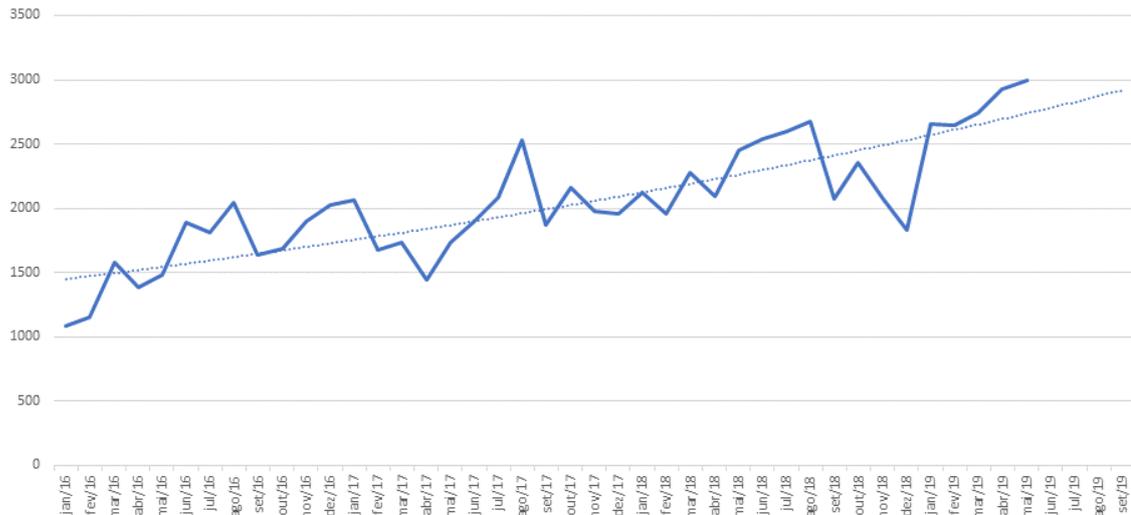
Realmente a situação de *telemarketing* era algo que – e não tô falando de telecomunicações, tô falando geral, cidadão brasileiro reclamava de *telemarketing* – como reclama até hoje, em algum sentido –, mas existia muita reclamação de *telemarketing*. [...] E isso tava gerando efeito colateral na Anatel, em tudo quanto é lugar. E as empresas de telecomunicações sofriam isso em larga escala porque, embora a gente não fosse o grupo todo que fazia – porque você recebe *telemarketing* de tudo que é coisa, de banco de funerária, de tudo. Mas as pessoas têm uma percepção de que é da telecom. Porque você recebe o telefonema de uma empresa de telecomunicações. Então a gente achava que a nossa participação lá era muito importante, mas de fato a gente não tinha como resolver o problema como um todo. E todo mundo sabia disso (Entrevistado 3, de operadora).

Mantinhavam-se as cobranças públicas de que o prazo de seis meses era inaceitável dado o calor do tema. Alguns meses depois, em maio de 2019, as operadoras apresentaram, então, uma segunda carta à Anatel, na qual se comprometiam com prazos para a efetiva operacionalização de alguns dos princípios estabelecidos na primeira carta, relacionados aos horários e dias para a realização de ligações de *telemarketing*, bem como à quantidade máxima de ligações para cada um dos consumidores. Quanto ao direito de bloqueio total de ligações pelos consumidores, alegavam que a medida demandava maior tempo de implementação.

As reclamações continuavam em tendência de aumento, como demonstra o gráfico a seguir, consolidando o volume de reclamações sobre ligações de *telemarketing* registradas na agência.⁴⁶

Gráfico 2 – Volume de reclamações sobre ligações de *telemarketing*

⁴⁶ ANATEL. Superintendência de Relações com Consumidores. **Informe n. 49 (SEI 4265244)**. Disponível em: https://sei.anatel.gov.br/sei/controlador.php?acao=procedimento_trabalhar&acao_origem=protocolo_pesquisa_rapida&id_protocolo=4508895&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110001138&infra_hash=a071175093a501e3c4a9e5a13e010007d612b4c97f642bbc030189e0ac99b725. Acesso em: 2 abr. 2023.



Fonte: Anatel (2023).

Foi nesse contexto, não aceitando a visão das operadoras de que o direito ao bloqueio seria medida a demandar mais tempo para operacionalização, que a Anatel editou Despacho Decisório, em junho de 2019⁴⁷, exigindo do setor a antecipação da medida, determinando o prazo de 30 dias à implementação de mecanismos para que consumidores pudessem bloquear chamadas de *telemarketing*. Ainda que não houvesse regulação para tanto, o setor havia se comprometido, a Anatel havia endossado o compromisso e julgava que era oportuno antecipá-lo. Assim foi lançada, no mês de julho de 2019, a plataforma “Não Me Perturbe”⁴⁸, iniciativa de autorregulação regulada das operadoras de telecomunicações, que permitia o cadastro, pelos consumidores, de seus números de telefone para bloqueio total das ligações de *telemarketing*. Na primeira semana, mais de 1,5 milhão de números já haviam sido cadastrados.

Que, assim que ele foi lançado [o “Não Me Perturbe”], ele foi, assim, impressionante a repercussão dele. Eu me lembro das pessoas, os familiares perguntando, e todo mundo botando o nome no “Não Me Perturbe”, todo mundo botando o nome no “Não Me Perturbe”. Teve um alcance muito bacana, a ponto dos bancos, que são sempre os líderes nesse tipo de situação, serem liderados por nós. Ou seja, os bancos entraram no “Não Me Perturbe”. Isso é incrível. Eu acho que isso foi um movimento incrível. Então foi muito profícuo (Entrevistado 3, do SNDC).

⁴⁷ ANATEL. Superintendência de Relações com Consumidores. **Despacho Decisório n.º 3 (SEI 4265720)**.

Disponível em:

https://sei.anatel.gov.br/sei/controlador.php?acao=procedimento_trabalhar&acao_origem=protocolo_pesquisa_rapida&id_protocolo=4508895&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110001138&infra_hash=144c8ef80709e39111f5482fef44b127e4eccf3f19b2b176ee4b488ce2a72aa5. Acesso em: 14 abr. 2021.

⁴⁸ Disponível em: <https://www.naomeperturbe.com.br/>. Acesso em: 14 abr. 2021.

O resultado positivo imediato do lançamento da plataforma gerou um conforto nos principais atores das empresas e da própria agência. Havia a percepção de que o tema começava a ser equacionado, se não em todos os setores, ao menos no de telecomunicações. As empresas, em princípio protestando em razão da intervenção da Anatel e antecipação de prazos, viram a boa repercussão midiática fortalecer a estratégia de autorregulação e voltarem ao clima de cooperação com a agência. Lançada a plataforma em julho, em setembro de 2019, por meio da Conexis, as operadoras formalizaram o Código de Conduta para Ofertas de Serviços de *Telemarketing*⁴⁹.

Código de conduta para *telemarketing* é primeiro passo das teles na autorregulação
Apresentado nesta quarta, 25, e já em vigor, o Código de Conduta para Ofertas de Serviços de Telecomunicações por meio de *Telemarketing* foi implantado seis meses após a assinatura de uma carta-compromisso pelas principais prestadoras (Algar, Claro, Oi, Nextel, Sercomtel, Sky, TIM e Vivo), na qual as empresas se comprometem em implantar as iniciativas de melhores práticas que seriam previstas no documento. Na prática, trata-se também da primeira iniciativa de autorregulação do setor de telecomunicações. O sucesso dessa ação pode determinar futuras medidas da chamada “regulação responsiva” neste mercado, ainda que ajustes possam ser necessários.⁵⁰

Em janeiro de 2020, as empresas do setor bancário aderiram à iniciativa e passaram a fazer parte também da plataforma de bloqueio, dando direito aos consumidores de serviços financeiros de também bloquearem ligações com fins comerciais. Em março de 2020, já depois de implementadas algumas importantes medidas relacionadas ao *telemarketing*, as empresas de telecomunicações formalizaram a constituição do Sistema de Autorregulação das Telecomunicações (SART), com previsão de lançamento de outros códigos de conduta em matéria de relações de consumo em telecomunicações⁵¹. Ainda que a agência tenha fortemente estimulado a constituição do SART, seus recados públicos eram cautelosos:

Autorregulação ainda engatinha e precisa de proatividade, diz superintendente da Anatel

O conceito de autorregulação no setor de telecomunicações precisa de mais maturidade. Para a superintendente executiva da Anatel, Karla Crosara, é preciso uma mudança de cultura, algo que teria de ser feito de modo gradual. Na opinião da superintendente, a autorregulação "ainda é um movimento pioneiro, que está engatinhando", e a primeira barreira é a questão cultural, na qual há uma relação de

⁴⁹ Disponível em: https://www.naomeperturbe.com.br/doc/ct_codigo_conduta.pdf. Acesso em: 14 abr. 2021.

⁵⁰ Disponível em: <https://teletime.com.br/25/09/2019/codigo-de-conduta-para-telemarketing-e-primeiro-passo-das-teles-para-autorregulacao/>. Acesso em: 1 maio 2022.

⁵¹ Disponível em: <https://olhardigital.com.br/2020/03/11/noticias/empresas-de-telecomunicacao-lancam-sistema-de-autorregulamentacao/>. Acesso em: 14 abr. 2021.

confiança entre regulador, regulados, Ministério Público, órgãos de controle da União e da sociedade.⁵²

Por vezes, a presença do SART na mesa de negociação da fiscalização regulatória de *telemarketing* foi vista como dificuldade adicional pelas próprias operadoras:

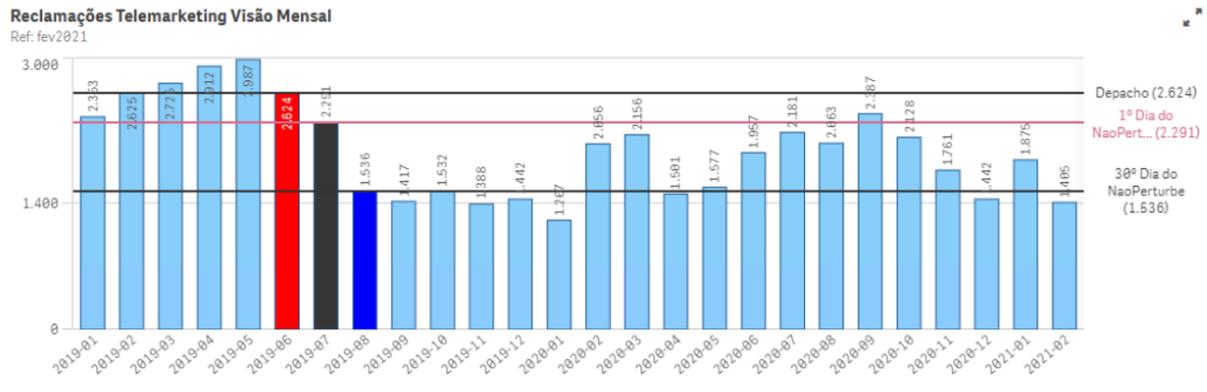
A gente falou muito através da Conexis, né? Que é a nossa associação, o nosso sindicato, que falava em nome do setor. O SART, né, na verdade. O SART tá organizado dentro da Conexis. Então, o SART tinha, tem, um diretor responsável, uma pessoa que falava em nome das prestadoras. Isso às vezes era bom, às vezes era ruim. Porque essa pessoa nem sempre tinha os detalhes, nem sempre tinha as dificuldades operacionais tão claras como a própria empresa (Entrevistado 7, de empresa).

O processo de monitoramento do tema e do comportamento das empresas de telecomunicações seguiu. Em 2020, a Anatel percebeu inversão das curvas de tendência de queda no volume de reclamações. Novamente consumidores voltaram a se queixar de ligações indesejadas, e o tema voltou à agenda de pressão da Anatel para com as prestadoras:

Nas identificações da Anatel, começou a ter algumas identificações de caso de “Poxa, você ligou pra alguém que estava na base do ‘Não Me Perturbe’, você não pode. O que que tá dando de errado?”. E aí também começou a criação de algumas regras de, por exemplo, você ter que ter um número de A pra pessoa saber que toda vez que um número começar daquele jeito, é porque é um telemarketing. E aí as empresas começaram... Aí eu acho que começou de novo a ter um pouco de “pô, sabe”, as empresas por sua vez: “poxa, você tá ignorando todo o ganho que a gente teve”, porque a curva foi muito boa de redução de reclamação. E acho que uma dor das empresas é quando a Anatel ela não percebe que existe um limite pra telecom fazer (Entrevistado 3, de operadora).

Pelo gráfico a seguir, percebe-se que, ainda que não houvesse retornado aos patamares mais críticos de 2019, a curva de reclamações seguiu instável, o que ajudava a explicar a insegurança da agência em recuar na atenção ao assunto.

⁵² Disponível em: <https://teletime.com.br/28/09/2021/autorregulacao-ainda-engatinha-e-precisa-de-proatividade-diz-superintendente-da-anatel/>. Acesso em: 10 nov.. 2021.

Gráfico 3 – Volume de reclamações sobre *telemarketing*

Fonte: Anatel (2023).

As cobranças se seguiram. A Anatel promovia uma troca constante de documentos com representantes do SART, em permanente diálogo nas reuniões, mas não havia ainda o efetivo endereçamento daquilo que se esperava. Do lado da Anatel, havia a percepção de que aspectos operacionais garantidores de *enforcement* por parte das operadoras não estavam bem equacionados na autorregulação. Assim, o tema passou a viver de soluços a cada nova pressão que a agência enfrentava, como apontou o entrevistado 6, da Anatel:

Nesse processo de três anos, a gente sempre pressionava quando a gente era pressionado. A gente pressionava e tinha ali um resultado, a coisa ia entrando meio que na...

Entrevistadora: Pressionado por esses terceiros?

Isso, por esses terceiros. Aí a coisa entrava meio morna e ficava morna. Aí daqui a pouco alguém externo pressionava e aí a gente, que era do setor da área técnica que tava fazendo o serviço e tava dizendo que não tava andando, ficava, “ok, não tá andando, mas vamos levando”. Ou “não, então vamos tomar uma medida mais dura”. Mas essa medida... “Vamos, sei lá, vamos puxar uma reunião, vamos pedir providências. Vamos abrir...” Agora a gente tá na fase de abrir fiscalização específica. Sempre em função de demandas do conselho diretor. Sempre que o conselho diretor era instado, era provocado por outros agentes, né? Então esse processo ele... a gente brinca que ele esquentava, esfriava, esquentava, esfriava. Não por força, não por vontade de quem é da área técnica. Eu sou da área técnica e eu tava atuando em todo o processo, mas muito em função do que tava acontecendo externo. Então se as reclamações caíam, a sociedade parava de reclamar, “ah, vamos levando esse processo aí...”. “Ah, alguém começou a reclamar...”, a gente tem indicadores de reclamação, seja da agência da Anatel, seja de outras entidades, que demonstram essas reclamações, esse aumento de reclamação, esse aumento de incidência, né? Que tá diretamente ligado à quantidade, o quanto as pessoas são incomodadas com isso. Então, sempre que aumentava as reclamações, a gente era instado a tomar alguma medida. Quando isso diminuía a gente... a coisa funcionava mais morna. Então esse processo ele vinha acontecendo. Mas sempre com esse, vamos dizer assim, esse termômetro externo na minha visão.

Outro entrevistado da Anatel, entrevistado 4, tem uma leitura mais positiva sobre os resultados que vinham sendo alcançados:

Tiveram alguns resultados? Sim, tiveram, não é? Eu acho que telecom tinha mais de 30% das chamadas, 40% das chamadas de *telemarketing*, do setor de telecom. Hoje é menos de 10%, talvez 5 ou 6, das reclamações. Dentre as reclamações que a gente recebe, antigamente era... 30, 40% era reclamações realmente de *telemarketing* de prestadoras de telecom, né? E agora é 6, 7, 8%. Então, dentro do setor de telecom é o problema tá resol... Assim, conseguimos avançar na solução do problema? Sim, conseguimos avançar. Só que pro consumidor, não fez diferença nenhuma. Porque o problema é maior que telecom. O problema tá na mão... O problema é mundial, não é só no Brasil. O problema é estrutural no mundo todo. O mundo todo tá enfrentando, e todo mundo todo tá com dificuldade de resolver esse problema.

Do lado das empresas, havia o incômodo e a leitura de que a agência não sabia aonde queria chegar, que estava abrindo cada vez mais frentes, sem deixar claro às operadoras qual era o seu real propósito. Até mesmo o monitoramento pelo volume de reclamações era questionado. Na leitura das operadoras, a queda já era significativa e era inimaginável pensar que cairia muito mais, num contexto em que as ligações de *telemarketing* de outros setores continuavam operando num ambiente bem mais livre.

Em janeiro de 2020, a plataforma “Não Me Perturbe” ganhou reforço. Num acordo entre Conexis e Febraban, a adesão dos bancos à plataforma foi selada⁵³. O fato era celebrado não somente porque fortalecia a iniciativa, mas também porque contribuía para minimizar uma preocupação que sempre esteve presente entre representantes de operadoras e da Anatel: a de que as medidas do setor de telecomunicações, ainda que fossem as mais diligentes, seriam insuficientes para fazer frente à complexidade do tema. Entrevistado 5 da Anatel relembra a adesão dos bancos ao “Não Me Perturbe”, apontando sua preocupação com mais um elemento que demonstraria a fragilidade do mandato da Anatel para fazer frente ao tema do *telemarketing* de maneira mais sistêmica:

Hoje, muita gente ainda continua recebendo chamadas inoportunas, muitas das vezes do sistema financeiro, de bancos oferecendo cartão de crédito, crédito consignado, e se confunde, sabe? E pensa o seguinte: “a Anatel tem que resolver esse meu problema”. Apesar de que muitas dessas empresas que oferecem esse serviço estarem cadastradas na plataforma do “Não Me Perturbe”, por iniciativa delas – a própria Febraban se colocou à disposição para entrar na plataforma e várias entraram, várias instituições entraram –, mas a Anatel não tem o condão de atuar em cima dessas empresas, entendeu?

⁵³ Disponível em: <https://olhardigital.com.br/2020/01/02/noticias/servico-nao-perturbe-comeca-a-funcionar-para-ligacoes-de-bancos/>. Acesso em: 18 fev. 2023.

Mesmo representantes do SNDC reconheciam que a Anatel estava no limite de sua atuação, como demonstra a fala do entrevistado 15, do SNDC: “Ou o Banco Central entra e resolve esse negócio, porque os bancos ficam fazendo essas ligações pra empurrar crédito consignado goela abaixo do consumidor, ou a Anatel não vai fazer milagre. E não dá pra ela fazer milagre.”

Entre 2021 e 2022, em razão de críticas de baixa efetividade do sistema, a Anatel provocou o SART/Conexis constantemente para oferecer explicações e atualizações a respeito da acessibilidade do portal “Não Me Perturbe”, dos planos de mídia e de comunicação para a divulgação da plataforma, das possibilidades de cadastramento nela e em outros canais semelhantes, como do Procon, da proteção e do fluxo de tratamento dos dados dos cadastrados, e sobre a possibilidade de determinar uma numeração específica para chamadas de *telemarketing*. O processo seguiu em idas e vindas, cobranças e embates públicos entre os principais *stakeholders*, que não conseguiam alinhar expectativas.

Paralelamente, a Anatel optou por manter o tema do *telemarketing* numa proposta de revisão regulatória do Regulamento Geral de Proteção de Consumidores, o RGC. O tema gerou nova turbulência e quebra de confiança com as operadoras, que viam sinais de que a agência estava novamente retomando o caminho da regulação tradicional:

E eles ignoraram totalmente, a Anatel ignorou totalmente. E colocou um RGC, o regulamento geral do consumidor, muito apertado. Muito detalhado do como fazer, sabe? Não foi só o que fazer. [...] É um desestímulo também. Quando a gente tentou avançar com outros normativos e a Anatel não respondeu favoravelmente. Por isso que a gente acha que alguns agentes, servidores da Anatel – uns mais outros menos – , mas a Anatel como um todo acabou não comprando totalmente a ideia. E isso desestimula a gente, os prestadores (Entrevistado 7, de operadora).

No mesmo sentido comentou o entrevistado 14, de uma operadora:

Aí eu não consigo explicar aqui dentro como é que a gente tá indo no caminho de cooperação, abertura, liderado pela solução e não pelo problema – pelo problema, no sentido pelo litígio –, e depois entra um RGC que basicamente é um grande mecanismo de inquisitismo [*sic*]. “O cliente hipossuficiente, a operadora basicamente bandida e, portanto, o regulador tem que fazer o papel dele”. Este binômio que o cliente hipossuficiente e a operadora bandida não é compatível com a regulação responsiva.

De outra parte, representantes da Anatel entendem que as suas medidas de escalada na pirâmide demoraram muito, aventando, inclusive, uma captura no processo pelas operadoras, como aponta o entrevistado 8, da agência:

A diferença do SVA... Lembra que eu falei que tinha a camada política que fez a validação e quem discutia era a camada técnica? E na camada técnica todo mundo que tava discutindo... Nesse processo não tem a discussão da camada técnica. Tá tudo lá em cima, no alto nível. E ao ser alto nível, pra mim, esse processo tem... Tem não, já teve. Não tem um risco de captura, pra mim aconteceu um processo nítido de captura do regulado pelo regulador, nesse sentido da cordialidade. De segurar um pouco “poxa, eu não vou bater de frente, eles estão cooperando, estão ajudando”. E na minha leitura, como técnico, não houve essa cooperação toda. O setor realmente conseguiu enrolar a agência por dois anos, e tá conseguindo enrolar.

Havia mesmo, a partir de relatos, um sentimento em parte da equipe que conduziu o projeto de que lideranças da Anatel estavam demorando a tomar a decisão de escalar na pirâmide de responsividade. O entrevistado 6, também da Anatel, apontou o mesmo tema:

Em termos da pirâmide, eu acho que é uma coisa até que a gente precisa amadurecer internamente, né? Saber esse timing de avançar na pirâmide, né? Porque acho que a questão do comando e controle tradicional, ele pode ser, ele deve ser um cenário adiante da fase negocial, da fase responsiva, “não deu certo, até onde que a gente vai e até aonde que a gente interrompe e volta pro tradicional?”, né? Então, assim, assim, eu não sei te dar o limite, entendeu? Eu tô nesse processo do *telemarketing* há [excluído pelo anonimato], e pra mim tá claro que, assim, essa questão do *telemarketing*, ela tem a questão da dificuldade do tema, que é um tema complexo, não é um tema fácil de resolver, a gente não consegue resolver só a SRC. As empresas não conseguem resolver sozinhas, isso é claro. Então, assim, não tô botando a culpa toda nas costas da empresa. Mas tem uma parte que as empresas têm que fazer que elas não estão fazendo. Então isso pra mim também é claro. Então ela aproveita que é um tema muito complexo pra poder fazer um certo corpo mole.

Por outro lado, as empresas se incomodavam, vendo sinais claros de que o processo, em princípio de autorregulação, já tinha perdido esse caráter e voltava aos padrões tradicionais de normatização pela Agência:

Do *telemarketing*, o que a gente sentiu é que a Anatel veio com muitas regras. Ela queria regular, queria falar como que tinha que ser pra gente, entendeu? Então a gente tinha que validar tudo com a Anatel. Um processo de regulação conjunta quase, e não autorregulação propriamente dita. Então, a gente não dependia de informações da Anatel. A gente tinha todas as informações (Entrevistado 7, de operadora).

A relação entre as empresas de telecomunicações e o corpo diretivo da agência azedava a cada nova pressão pública da Anatel, a cada nova medida que aprovava:

Se uma empresa tem uma lista de não me perturbe, tem o nome da [excluído pelo anonimato] e você tá ligando pra eles. “Tá na tua base, você não pode ligar”. Aí eu acho que tem que ter firmeza. Mas, por outro lado, eu acho que também tem que ter uma avaliação do quanto a gente também não tá fazendo por algo que a gente não tem como controlar. Entender quando isso realmente acontece. E comprar a briga do setor (Entrevistado 3, de operadora).

Enquanto as empresas de telecomunicações se ressentiam com os recados da agência desacreditando o processo de autorregulação, as mesmas falas eram vistas como positivas por representantes do SNDC, tal qual aponta o entrevistado 2, representante do sistema: “Agora, mesmo nesse sentido eu diria que a agência, aí é um elogio, a agência não fechou os olhos. A gente teve manifestações de alguns conselheiros nesse sentido, falando “ó, autorregulação é legal, a gente apoia, mas parece que aqui não funcionou.”

Representantes das empresas, repetidas vezes, demonstraram o descontentamento com a postura pública da Anatel de não endosso dos mecanismos de autorregulação, de fragilização de um processo que, sabia-se, seria desafiador e de longo prazo.

Quando eu falei dos exemplos, acabou que eu falei um pouco desse papel da Anatel. Eu acho que o papel da Anatel... A regulação responsiva não prescinde de um regulador. Ela é um regulação. Ela tem que ser o maestro. Tem que ser o maestro e eu acho que a grande questão é de fato... Sendo muito transparente. Quando eu falei da situação que a gente viveu que já não foi tão assim. [...] Mas não era uma regulação responsiva. Queriam se propor a fazer uma regulação responsiva, mas se a gente falava “A”, “não, não quero A, quero A”. Pois então... no detalhe do que a gente tava conduzindo. Então na verdade a pessoa não quer assinar um regulamento, mas quer que você assine um documento que não foi você que fez. Aí esquece, não aconteceu, tá? Não aconteceu (Entrevistado 3, de operadora).

Essa percepção de uma incapacidade de conter a pressão, por parte da Anatel, foi trazida pelo entrevistado 7, representante de uma operadora:

Acho que eles sofrem também muita pressão do... Ah, Ministério Público, sociedade em geral, órgãos de defesa do consumidor, etc. E a Anatel sempre lidou muito mal, na minha opinião, com essa pressão. Eles cedem muito à pressão. Eles mais se voltam contra as prestadoras e acabam aplicando mais regulação, multa, e etc. etc., pra justificar, pra ter uma resposta pra sociedade, uma resposta ao Ministério Público. Quando na realidade eles poderiam – eu sei que é difícil, sei que é muito difícil –, mas poderia haver uma defesa maior do setor, em algumas situações. Tá? Uma ajuda da Anatel pra que a pressão diminuísse. E acho que a Anatel tem dificuldade de fazer isso. Geralmente é mais fácil pra ela atacar as empresas do que defendê-la, defendê-las, indo pra um caminho mais de regulação responsiva.

Ele continuou:

E o *telemarketing*, por exemplo, é um excelente exemplo. As prestadoras muitas vezes demoraram demais pra implementar as mudanças, mas melhorou muito E daí quando

melhorou muito, a Anatel teve muita dificuldade de dar resposta à sociedade falando que melhorou muito. O pouco que não melhorou ou as falhas ainda remanescentes, a Anatel usou pra atacar demais as prestadoras. Então tem os dois lados. Tem o das prestadoras, que muitas vezes demoram realmente pra mudar, pra tomar as atitudes necessárias, quando não tem uma multa vindo, algum instrumento de coerção, e tem também a Anatel achando “ah, não, ainda não ficou 100% perfeito, então [inaudível]”. [inaudível] comando e controle, punição e etc. [...] E ninguém melhor do que a própria Anatel pra explicar isso pra esses interlocutores. Ela é o órgão regulador técnico que tem o conhecimento a respeito do tema. Então, quando você vê os gráficos de queda do *telemarketing*, principalmente no setor de telecomunicações. É assim, é uma queda drástica. Drástica. E mesmo assim a gente via os conselheiros da Anatel criticando. Falando que não, que não resolveu nada, que não ia dar ouvidos e etc. Então também é uma frustração pra você também. Pra eu que sou o regulatório, conseguir manter a empresa dentro do projeto e, assim, apoiando e fazendo as mudanças e tal. É difícil também quando a Anatel também ataca. As áreas comerciais viram pra gente e fala: “pô, não vou fazer mais nada disso aí que você tá pedindo. Você vê: o cara tá nos atacando aqui. Eu faço, faço, faço e o cara vem e nos ataca publicamente.” Então é difícil.

A entrevistada 13, de uma operadora, seguiu no mesmo sentido:

[...] eu acho que a Anatel teve um papel importante, mas a gente precisa que a agência acredite mais na capacidade do setor de se autorregular. Embora a Anatel tenha apostado nisso, em diversos momentos acaba tendo uma atuação muito impositiva e menos de coordenação. Eu acho que isso precisa talvez ter um pouco de, digamos, de revisão pra evolução.

Como mencionado, o processo de *telemarketing* ainda não se encerrou; segue permeado por polêmicas e embates de visões travados entre os atores – muitos deles, públicos. Uma sequência de novos atos emanados da agência foi produzida; todavia, conforme já registrado, estes não serão tratados na presente pesquisa por terem extrapolado o período de coleta de dados.

Nossa análise, contudo, permanece válida: o processo do *telemarketing* está imerso num cenário ainda mais complexo que o das cobranças indevidas e, nesse sentido, parecem servir de *proxy* para discussão os problemas postos na proteção de consumidores em contexto da economia digital. As inovações tecnológicas tornam o problema mutável. As interdependências entre distintos setores da economia que participam da atividade de *telemarketing*, a competência compartilhada entre diferentes órgãos das três esferas para atuação no tema e a incapacidade de delimitação mais clara – e compartilhada por todos – a respeito do problema a ser endereçado contornam a dimensão do desafio e o grau de dificuldade de se atingirem resultados mais efetivos e satisfatórios.

3 DESENVOLVENDO O NOVELO DA REGULAÇÃO RESPONSIVA NA FISCALIZAÇÃO REGULATÓRIA DA ANATEL

O presente capítulo tem por objetivo aprofundar a reflexão sobre o caso da fiscalização regulatória da Anatel, buscando sua correlação com elementos da revisão bibliográfica apresentada no capítulo 1. No capítulo 2, buscamos rastrear a implementação da agenda de proteção de consumidores na Anatel pela regulação responsiva, com foco em dois projetos-piloto. As seções que se seguirão já não estão estruturadas sob a perspectiva do rastreamento dos processos; elas foram organizadas em categorias de análise que buscamos construir a partir da junção de diferentes aspectos da literatura de governança e de teorias pluralistas da regulação, em especial a responsiva.

As seções seguintes buscarão explorar cada uma das categorias de análise. A perspectiva deixa, então, de ser cronológica – como era no capítulo anterior –, passando a se organizar de maneira mais sistemática, a partir de nossas perguntas.

3.1 Pirâmide de regulação responsiva

A pergunta que nos guiou na investigação sobre a pirâmide responsiva na Anatel foi “Existem outros instrumentos para cumprimento de obrigações pelos regulados para além do processo sancionatório tradicional?”

A combinação de diferentes instrumentos regulatórios buscando moldar o comportamento das empresas reguladas está na base da Teoria da Regulação Responsiva, como discutimos. A opção mais adequada seria, então, sempre pela menor intervenção necessária para os resultados pretendidos.

Em junho de 2021, a Anatel aprovou o Regulamento de Fiscalização Regulatória⁵⁴. Já no artigo 5º, estava explícita a intenção da agência em adotar, dentre as premissas, a abordagem responsiva na sua atividade regulatória, expressamente mencionada: “IV - atuação de forma responsiva, com a adoção de regimes proporcionais ao risco identificado e à postura dos administrados”. Os artigos 42 e 43 do regulamento, por sua vez, dispuseram:

⁵⁴ Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/index.php/component/content/article?id=1561>. Acesso em: 10 nov. 2021.

Art. 42. A Anatel poderá determinar a adoção de medidas preventivas ou reparatórias que visem a prevenir condutas de forma tempestiva, cessar ou reduzir o impacto aos consumidores e ao setor.

Art. 43. São consideradas medidas preventivas ou reparatórias, dentre outras:

I - Divulgação de Informações;

II - Orientação aos Administrados;

III - Notificação para Regularização;

IV - Plano de Conformidade;

V - medida cautelar; e,

VI - demais medidas que vierem a ser adotadas de acordo com a legislação vigente.

Parágrafo único. A Anatel deve dar publicidade às medidas adotadas e a seus resultados.

Haveria, então, na própria norma formal, um “cardápio” de ferramentas à disposição do regulador para aplicação nos casos concretos, conforme a situação demandasse. Julgamos importante comentar que, como também discutido na teoria da regulação responsiva, não há uma pirâmide possível apenas, mas um conjunto delas, valendo reforçar que o central, na verdade, é o princípio norteador, ou seja, a preservação da lógica da maior efetividade ao menor custo de transação para todos os agentes. Maior efetividade *vis-à-vis* menor custo processual destacado pela literatura é aspecto presente nas reflexões dos agentes da Anatel, como percebemos na fala do entrevistado 8:

Então eu tenho que ter um cuidado muito grande de início de como levar, e principalmente não só como levar, o principal não é só como levar o problema pra mesa, é como escalar a pirâmide. Porque o escalar a pirâmide, eu já começo, cada vez que eu vou subir a pirâmide, eu entro num grau de maior processualidade – pra poder dizer assim – da questão. Eu vou tornar aquela questão mais processual, eu vou tornar aquela questão mais litigiosa, à medida que eu vou escalando a pirâmide.

No caso concreto em estudo, percebemos que os instrumentos e as definições sobre os diferentes níveis da pirâmide efetivamente têm previsão no regulamento, estando na base da pirâmide (artigo 43, I e II) instrumentos considerados mais brandos (divulgação de informações e orientação aos administrados), e no topo a medida mais interventiva, a cautelar (artigo 43, V). Ao deixar ainda aberta a possibilidade de outros instrumentos (artigo 43, VI), resta também claro que a perspectiva da agência, tanto quanto a da teoria, é a de adaptabilidade da atuação ao contexto.

Convém mencionar uma vez mais, contudo, que a aprovação do referido regulamento, que formalmente ancorou a atuação da Anatel nos conceitos da teoria responsiva, veio apenas alguns anos depois de implementados os projetos-piloto. Os processos estudados no âmbito da presente pesquisa foram, então, testes de conceito, anteriores à edição da norma, ocorrida

apenas em junho de 2021. Assim, passamos à consideração dos elementos que denotam a presença de pirâmides de responsividade, ainda que prévias à formalização, nos casos concretos de nossa análise.

Se há um aspecto que a pesquisa possibilitou identificar com clareza, foi a presença de pirâmides para dosagem de instrumentos regulatórios aos processos. A análise dos dados coletados, mesmo ainda antes da efetiva institucionalização dos conceitos de regulação responsiva na atuação da agência, permite perceber que esta, em grande medida, já internalizava a metodologia da pirâmide, e adotava, na proteção de consumidores, outros instrumentos além do processo punitivo tradicional.

Ainda que tenha havido, no caso do processo de *telemarketing*, como demonstrado no capítulo anterior, críticas, do lado do SNDC, sobre a demora da agência em escalar na pirâmide, e, por parte das operadoras, sobre o excessivo rigor da agência antecipando essa escalada, não houve um ator que não reconhecesse que a pirâmide existiu no processo regulatório de proteção de consumidores, ainda que se pudessem apontar falhas. O entrevistado 8, da Anatel, comentou:

Nesse novo modelo, eu consigo trazer pra um momento presente, mediante essa sensibilização do regulado e, também, do outro lado... Porque de um lado eu sensibilizo o regulado pra resolver o problema, e do outro eu falo: eu também contendo essa construção, que é intrínseca ao modelo da escalada da pirâmide regulatória, que me permite ir, com aquele regulado que não responde, eu tenho mecanismos de cada vez mais forçando ele a responder ,se ele não tem uma atuação tão... uma resposta tão pronta quanto o outro regulado que responde. Acho que é um pouco nessa linha.

Como pudemos discutir, a própria lógica de atuação da Assessoria de Relações com Usuários e, posteriormente, da Superintendência de Relações com Consumidores esteve bastante coerente com os elementos presentes nas discussões sobre pirâmides responsivas. Por meio, por exemplo, do acompanhamento de volumes de reclamações registrados junto à Anatel e, ainda, por meio do monitoramento da temática de telecomunicações junto aos canais e entidades integrantes do SNDC, a agência estabeleceu uma lógica de atuar junto às prestadoras a partir de termômetros, promovendo interações constantes com empresas reguladas, ainda antes que efetivamente esses temas se tornassem objeto de fiscalização e sancionamento. Como reflete o entrevistado 7, da Anatel, a partir de sinalizações de um potencial problema, a equipe acionava a empresa:

Primeiro, a regulação responsiva, na verdade, é um nome pra uma abordagem pro estado e que de uma maneira ela já aconteceria, tá? Ela acontecia de uma maneira bastante, assim, tímida e informal. Em que medida eu digo isso? Quando você

mandava um ofício pras empresas dizendo “escuta, eu tô sabendo de uma coisa. Isso confere? Isso é verdade? Escuta, o que você tá fazendo aqui não tá muito de acordo. Toma alguma providência”. Então acontecia um ofício, um despacho, um telefonema, na medida em que a gente tentava resolver o problema sem que aquilo ganhasse volume e acabasse virando um problema não manejável.

A Anatel, como apresentado no capítulo 2, já a partir de 2009, passou a divulgar o Índice de Desempenho no Atendimento (IDA). Esse índice promovia a comparação pública de empresas. Tal medida, foi, muitas vezes, reconhecida pelas prestadoras como muito mais efetiva do que o sancionamento. Com a divulgação de informações públicas, as empresas tinham suas marcas expostas, numa lógica de *naming and shaming*, o que promovia, em seus executivos, movimento de correção de conduta que as multas não conseguiam atingir. Tal perspectiva é confirmada em fala de representante da Anatel, o entrevistado 6:

É uma coisa que a gente precisa fazer mais. Porque aí é, dentro da fiscalização regulatória, o que a gente chama de *naming and shaming*, que às vezes a gente dá publicidade pro que tá acontecendo. E a Anatel tem atuado. A gente tem criado selos de qualidade pra dar esse sentido de “vou começar a publicar as coisas que eu tenho visto, pra poder, quem não tá fazendo uma atuação bacana, vai ser nominado”. E aí vai pegar mal, quando você leva lá pro ESG, pra questão da – que as empresas tentam passar uma visão que a empresa é responsável socialmente, não sei o que. Aí você torna pública determinada atitude da empresa, pega muito mal. Então a gente acaba trazendo a empresa... Levando a empresa a ter essa responsividade fora do processo administrativo, fora da discussão judicial, né? Mais com a questão do conhecimento.

Não somente a divulgação de informações como mecanismo mais brando de atuação esteve presente, como também pudemos notar, ao longo dos processos, um conjunto importante de comunicações da Anatel em relação às empresas buscando orientá-las e alertá-las para temas que demandavam correção, ainda antes de instrumentos de *enforcement* mais interventivos. Como foi possível perceber pela análise documental, há uma gama de documentos de comunicação expedidos pela agência ao longo dos processos, apresentando problemas e cobrando providências⁵⁵.

Das pirâmides presentes na literatura de regulação responsiva, vale também destacar aquela que discute as diferentes estratégias: na base da pirâmide, a opção seria sempre por não regular. Não se conseguindo, contudo, atingir conformidade no comportamento dos agentes,

⁵⁵ À guisa de exemplo, ver tramitação do processo de *telemarketing*: https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?exIsiWoPbTSMJNP15y_TiUpWIfXjgqaCc-xbh3o0V5ttS0uQqIkRDNDdsrlbDPN0z9DjOh_HT6NYS_BYkN5mlPJRvyHXf45D2v1WGQ1SzA8BH3ZHLald8GJiITIqEoQIG.

estratégias de autorregulação poderiam ser adotadas e, mantida a inefetividade, haveria a construção de regulamentação tradicional. Esse parece ter sido o caso no processo de *telemarketing*: a Anatel, em estudo já comentado no capítulo anterior, apresentou dois cenários regulatórios: buscaria ajustar as condutas por mudanças de processos dentro das próprias empresas ou, na ausência de solução, promoveria ajuste em sua regulamentação. Ainda que a credibilidade do incipiente processo de autorregulação das empresas de telecomunicações tenha sofrido constantes reveses, a Anatel não se furtou, ao longo do processo, de incorporar a alternativa e promover o diálogo com o setor a partir da instância de autorregulação constituída, o SART.

Um ponto de atenção discutido na literatura, e que foi notado no estudo de caso, é quanto à efetividade da pirâmide e à real capacidade do regulador de escalá-la. Se o topo da pirâmide não tem instrumentos rigorosos ou se, na prática, tais instrumentos rigorosos se mostram inatingíveis, há, segundo os autores, uma fissura que inviabiliza a efetividade do modelo, fragilizando a postura do regulador. A esse respeito, o caso estudado denota divergências entre atores quanto ao *timing* para acessar o nível superior da pirâmide, em especial no caso do processo de *telemarketing*. A esse respeito, o entrevistado 6, da Anatel, comenta:

Em termos da pirâmide, eu acho que é uma coisa até que a gente precisa amadurecer internamente, né? Saber esse timing de avançar na pirâmide, né? Porque acho que a questão do comando e controle tradicional, ele pode ser, ele deve ser um cenário adiante da fase negocial, da fase responsiva, “não deu certo, até onde que a gente vai e até aonde que a gente interrompe e volta pro tradicional?”

Preocupando-se com a indecisão da agência, no caso do processo de *telemarketing*, de como e quando escalar a pirâmide, o entrevistado 16, da Anatel, também refletiu sobre o tema:

Você tem que ser transparente da forma como você tá negociando. E, ao mesmo tempo, também, quando for necessário, simplesmente não ter medo de escalar a pirâmide da cultura, da regulação responsiva pro regulado. Sabe? Então é isso. É porque há uma preocupação também de você banalizar. E ela deve estar presente. De você banalizar tanto a regulação preliminar, ou prévia, ao comando e controle, de modo que você na verdade só cria mais uma camada de ganha tempo da prestadora. Então é preciso estar atento a essas críticas e dialogar com elas. Não ignorar que ela existe. E toma tempo pra que de fato não haja uma banalização e a gente não volte e “ó, tentamos e não deu certo”. Não deu certo, porque, tipo assim, você não seguiu todas as premissas que deveriam ser seguidas. Como no comando e controle também não deu certo porque foi multado, mas não recolheu a multa e não resolveu pro consumidor. Então a centralidade no consumidor aqui é muito importante e essa metodologia ela deve também ser minimamente embasada e seguida. É mais ou menos nesse sentido.

Ao nosso ver, esse é um ponto importante de reflexão a partir dos casos: como criar condições e dar instrumentos que contribuam como reguladores na condução do processo, trazendo segurança para sua decisão quanto aos tempos e movimentos para escalada da pirâmide. Como bem apontou o entrevistado 4, da Anatel, é bem mais difícil exercer tal discricionariedade do que atuar na segurança de um processo de comando e controle super proceduralizado:

Mas, é lógico, não é fácil. É muito mais fácil você simplesmente mandar um fiscal, uma prancheta e falar: “Olha, tá errado, está aqui a multa e é isso.” Isso é realmente muito mais fácil. Você realmente entrar na causa raiz, tentar resolver o problema, é bem mais complexo, mas ele traz resultados muito positivos para a sociedade.

Mais que constatar a presença da pirâmide e a validade de seus níveis a partir da lógica de incentivo de comportamentos, há, então, esse componente de complexificação.

É um xadrez, eu tenho que pensar duas, três etapas pra frente. Se eu não pensar isso agora, e for pra um caminho que lá na frente eu não tenha solução, eu não vou conseguir escalar. Que pirâmide eu vou escalar? E a empresa com certeza vai pensar nisso. O regulatório dela, o jurídico dela, vai pensar nisso, e vai tentar seguir o processo com algo de difícil solução pra um caminho que me leve pra um beco sem saída. E aí vai ficar feio pra administração pública se eu chegar num beco sem saída.

Nos processos estudados, como notamos, as pirâmides responsivas estiveram presentes e foram reconhecidas. Entretanto, fica claro que ainda há dúvidas quanto ao tempo e à forma de se acessar outros níveis – mais ainda, quais seriam esses outros níveis.

3.2 Arenas de discussão

Um dos aspectos apontados por críticos da regulação responsiva como frágeis se refere ao risco de captura, em função de aumento da autonomia do regulado e de discricionariedade de reguladores. Em resposta a isso, a literatura buscou discutir o envolvimento de atores interessados como elemento fundamental. Como já mencionado, o tripartismo na regulação responsiva envolve não somente o acesso a informações e assento à mesa de negociação, mas também o poder e a legitimidade para processar e acusar regulados. Da mesma forma, na discussão sobre regulação inteligente, discute-se a necessidade de empoderar “reguladores substitutos”, que estejam aptos a assumir papéis na atividade de regulação, dando preferência a políticas regulatórias que incorporem a maior combinação de instrumentos e participantes no processo regulatório.

A segunda categoria de análise de nossa pesquisa buscou, então, compreender de que modo se organizaram, na proteção de consumidores da Anatel, as arenas de discussão dos processos de fiscalização regulatória. A pergunta que buscamos responder foi “Outros atores além de reguladores e regulados têm papel delimitado no processo regulatório e no acompanhamento de performance das empresas?”

Como já discutido, o desenho institucional de proteção de consumidores de telecomunicações no Brasil se caracteriza pela competência compartilhada entre o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e a agência reguladora. Nem sempre, ao longo da história da Anatel, o diálogo com o SNDC foi fluido e presente. De um lado, integrantes do SNDC viam, não somente na Anatel, mas nas agências reguladoras, de um modo geral, uma atuação capturada, voltada ao mercado e pouco conectada com a garantia dos direitos previstos no Código de Defesa do Consumidor.

Foi nesse contexto que a agência, desde o lançamento do primeiro programa voltado à proteção de consumidores, em 2010, o Plano de Ação Pró-Usuários, apontou o diálogo com o SNDC como estratégia central do fortalecimento da proteção de consumidores na agência. Ainda assim, a formalização de um acordo de cooperação entre a Anatel e a Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça, coordenadora do SNDC, só ocorreu em 2013.

Na estrutura institucional da Anatel, há uma instância de participação das entidades de defesa do consumidor, o Comitê de Defesa dos Usuários dos Serviços de Telecomunicações (Cdust).

O Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços de Telecomunicações (Cdust) tem por objetivo assessorar e subsidiar o Conselho Diretor da Agência em assuntos relacionados à defesa e à proteção dos direitos dos usuários de serviços de telecomunicações. Ele é formado por 16 membros efetivos, distribuídos entre representantes da Anatel (quatro membros), representantes convidados de instituições públicas e privadas (cinco membros) e representantes de usuários de telecomunicações ou entidades de defesa do consumidor, públicas ou privadas, sem fins lucrativos (sete membros).⁵⁶

Além disso, por força regulatória, as próprias empresas de telecomunicações de grande porte são obrigadas a manter (e custear) fóruns de participação de consumidores, os Conselhos de Usuários, nos quais têm assento consumidores (pessoas físicas), eleitos por processo aberto, e as entidades que os representam.

⁵⁶ Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/consumidor/participe-dos-debates/cdust>. Acesso em: 8 dez. nov. 2022.

Os Conselhos de Usuários são espaços de participação social, formados por usuários e por entidades sem fins lucrativos que atuam na defesa dos interesses do consumidor ou de direitos dos usuários do setor de telecomunicações, com mandato de três anos. Os Conselhos têm caráter consultivo, com função de avaliar os serviços e a qualidade de atendimento das prestadoras, apresentar propostas e sugestões para a melhoria dos serviços, bem como disseminar ações orientativas sobre direitos e deveres dos usuários.⁵⁷

Mais recentemente, no âmbito do desenho institucional de autorregulação (o SART), as próprias empresas do setor constituíram um conselho. Além de representantes das empresas, esse conselho é formado por cinco membros independentes, com histórico de atuação setorial ou em atuação transversal na área de relações com consumidores⁵⁸.

Do ponto de vista formal, então, as arenas parecem relativamente organizadas. Por outro lado, as evidências colhidas ao longo do processo trazem elementos que nos permitem concluir que, à luz da teoria da regulação responsiva, ainda há espaços importantes de aprimoramento para efetiva participação dos terceiros interessados. Rastreando os processos, foi possível perceber o fortalecimento de uma lógica de participação de terceiros interessados sob a perspectiva tradicional – do controle social e da prestação de contas –, como confirma a fala do entrevistado 4, da Anatel:

Por exemplo, conselhos de usuários que são conselhos formados dentro das prestadoras, vamos dizer assim, mas com participação de entidades de defesa do consumidor, de consumidores também. E a gente tem feito rodadas de apresentações sobre a atuação responsiva pra esses conselhos de usuários. Eventualmente, Procons também chamam a gente pra estar apresentando resultados, toda essa lógica.

Ainda assim, em nossa coleta de dados, fica clara que o envolvimento de terceiros interessados atuando como “reguladores substitutos” parece modelo distante da realidade. As relações ainda são desequilibradas, muito mais próximas da lógica dual do modelo tradicional – reguladores e regulados – do que das teorias pluralistas.

Em nossa coleta de dados, foram mencionadas como principais categorias de atores no processo de fiscalização regulatória, além de empresas reguladas e a própria agência reguladora, as seguintes: 1) entidades integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, da sociedade civil ou públicas; 2) comitês consultivos instituídos pela Anatel com participação da

⁵⁷ Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/consumidor/participe-dos-debates/conselhos-de-usuarios>. Acesso em: 1 abr. 2023.

⁵⁸ Disponível em: <https://conexis.org.br/autorregulacao/sart/institucional/conselho-de-autorregulacao/>. Acesso em: 15 nov. 2022.

sociedade civil; 3) entidades de autorregulação do setor privado. Elas, contudo, aparecem de maneiras distintas, como exploraremos a seguir.

Os terceiros interessados, de maneira geral, participaram apenas (e ainda assim com fragilidades) dos processos de elaboração de diagnósticos ou na função de controle social e de monitoramento de resultados. Contudo, não identificamos, no processo, elementos que demonstrem efetivo envolvimento nas negociações.

Das categorias apontadas como terceiros interessados no processo, a única efetivamente atuante no caso do processo de *telemarketing*, num momento diferente daquele de elaboração de diagnóstico, foi o SART, entidade de autorregulação das operadoras, como apontado pelo entrevistado 4, da Anatel:

Como a gente está lidando no modelo de autorregulação, a gente tem a figura do SART também, que é o sistema de autorregulação das telecomunicações. Então você tem uma entidade, que faz esse papel, que a gente está interagindo. Então muito dessa interação é feita com o SART. E não necessariamente diretamente com a prestadora. A gente tem interação direta com a prestadora, tem interação direta com o SART, com a Conexis, que é essa entidade de classe lá das prestadoras.

A entidade teve assento à mesa na fase negocial e participou de maneira ativa da construção das ações de mitigação dos problemas no *telemarketing*. Mas, mesmo ele, por vezes, a Anatel optou por atropelar:

A ideia era que a gente conseguisse evoluir bem, atuando junto ao SART, que é esse sistema formado aí para a gente resolver essa questão. Mas o que que acontece? Muitas das vezes a gente teve que ultrapassar essa via do SART e chamar diretamente as prestadoras para o diálogo (Entrevistado 5, da Anatel).

Na lógica de fortalecimento do diagnóstico sobre os principais problemas nas relações de consumo, a história da Anatel demonstra que, cada vez mais, foram sendo incorporadas informações e subsídios trazidos pelos órgãos do SNDC. A participação destes, no entanto, esteve, aos olhos da Anatel e das empresas, muito mais atrelada à construção de diagnósticos e análises para planejamento da atuação regulatória do que à efetiva condução do processo negocial e de monitoramento de performance das companhias:

O SVA realmente, como ator direto era Anatel e prestadora, né? Como atores... Lógico, aí você tem os órgãos que demandam a gente - os Procons, o Ministério Público, e tal - que demanda a gente. A gente foi buscar informações com os fornecedores, com o MEF que é a autorregulação lá de SVA. E é isso. Mas os interlocutores principais eram Anatel e prestadora. O *telemarketing* já amplia um pouco esse leque, né? Então, você tem hoje... Você tem que estar interagindo com

outros setores, não só o de telecom. Por exemplo, tanto é que o setor de bancário ele entrou para o “não me perturbe” também (Entrevistado 4, da Anatel).

Por meio das entrevistas, parece haver uma visão relativamente padronizada, entre agentes da Anatel e das operadoras, de que o SNDC atuou nos processos muito mais num papel de gerar demanda do que, como discutido pela literatura, na função de regulador substituto. Nesse segundo aspecto, ainda não há processos bem definidos que permitam a construção de caminhos de efetivo envolvimento, nos moldes discutidos na literatura.

Então quando a gente faz esse exercício de levar conhecimento, seja pra sociedade civil, seja universidades, escolas, a gente faz isso. Mas também pro Ministério Público, Defensoria Pública, as prefeituras, os Procons municipais. A gente leva conhecimento, e o retorno é muito positivo, né? E essas entidades nos ajudam inclusive a melhor regular, a melhor controlar o setor (Entrevistado 4, da Anatel).

Quanto à participação de integrantes do SNDC na atuação regulatória, o histórico apresentado na seção anterior sinaliza um caminho de busca de aproximação da Anatel com a Senacon, coordenadora do sistema. Quanto aos processos apresentados, a Senacon esteve especialmente envolvida no início das discussões relacionadas ao *telemarketing*. Ainda assim, as interações foram marcadas, como demonstrado, por sinais de avanço e recuo, de quebra de confiança e de embates públicos.

E aí tem isso também, de quem tá na função, né? Por exemplo, quem tá na Senacon, quem tá nos Procons... Assim, você depende muito de quem são... de saber quem são os interlocutores e de eles quererem conversar com você. Então, assim, é preciso uma construção, um diálogo com esses atores. Isso exige um trabalho. Aí é trabalho – voltando pra essa ideia da dupla camada... Essa camada política tem que ter esse contato constante com atores, com interlocutores, que sejam representativos da sociedade. E isso é muito complexo. Então, assim, você tem, em alguns momentos, que... Por exemplo, a secretaria nacional de consumidor, querendo conversar com você e outros não. Você tem, em alguns momentos, o ministério público querendo conversar com você sobre o que ele quer conversar com você, e, em outros momentos, ele não quer conversar. E por aí vai. Mesma coisa o Procon. Mas eu acho que a Anatel, nesse papel de zelador do interesse público e de buscar esses processos reconhecidos, ela tem que correr atrás. Ela tem que ser o agente que faz essa busca. E pagar o preço pra isso, que é o de ser o agente que vai ficar lá “olha, preciso de você aqui nesse processo”. E ao mesmo tempo, internamente, a necessidade dessa busca de diálogo ela pode sim travar às vezes o processo, né? Porque tem o trabalho todo diplomático de eu ir conversar, por exemplo (Entrevistado 8, da Anatel).

Entre os caminhos percorridos, e muito em função das dificuldades de entendimento relatadas, a incorporação do SNDC à arena, dividindo atribuições e papéis com o regulador, não chegou a acontecer.

No sentido de que na construção do projeto não houve participação direta de atores externos à Anatel. A participação que teve foi: a gente recebeu reclamações da sociedade e recebeu demandas externas de órgãos como Ministérios Públicos e Procons. Só que não é uma interlocução direta, é indireta. Assim, “eu recebi esses inputs desses atores e vou utilizar isso que eu percebi no meu diagnóstico como o motivador pra iniciar esse processo”. Mas não teve uma validação, uma etapa de discussão com a sociedade, de consulta pública, etc. (Entrevistado 8, da Anatel).

Por outro lado, consideramos que, ainda que não de maneira direta nos processos de fiscalização regulatória da agência, o SNDC teve papel relevante na forma como ambos os temas – cobrança de SVA e *telemarketing* – foram sendo debatidos e conduzidos junto ao setor de telecomunicações. Em função de seus mandatos legais, ao longo da história, processos de sancionamento contra prestadoras por cobrança indevida aconteceram, no âmbito dos Procons e da própria secretaria⁵⁹. As multas eram aplicadas e, repetindo a história da agência, as operadoras continuavam desrespeitando os direitos dos consumidores. Assim, em espaço praticamente paralelo ao da atuação regulatória da agência, os temas foram conduzidos por reguladores (do SNDC), não na função de substitutos da Anatel, mas, em grande medida, como “concorrentes”.

Em parceria com o Instituto de Defesa do Consumidor (IDEC), o Procon de São Paulo chegou a organizar, na época do debate do SVA, um *tuitaço* sobre o tema, com a *hashtag* “cademeucredito”, disponibilizando, em seu *site*, um canal exclusivo para recebimento de queixas⁶⁰. No caso do *telemarketing*, como demonstrado no capítulo anterior, nasceram nos Procons as primeiras listas de bloqueio de ligações e as primeiras tentativas de limitação do abuso nas chamadas para vendas de serviços. Ainda assim, a ausência de um diálogo mais estruturado com o sistema chegou a provocar ruídos no momento da implementação da plataforma “Não Me Perturbe”; como aponta a matéria, ruídos como esse aconteciam de maneira frequente:

Procon de SP questiona Anatel por cadastro ‘Não Me Perturbe’

A Fundação Procon-SP encaminhou ofício à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) solicitando a imediata correção da orientação dada aos consumidores sobre o desbloqueio no cadastro “não me ligue”. Segundo a entidade, a agência está orientando erradamente os consumidores a retirarem nome do cadastro estadual.⁶¹

⁵⁹ Disponível em: <https://canaltech.com.br/telecom/senacom-multa-vivo-oi-e-claro-em-r-93-milhoes-por-svas-122440/>. Acesso em: 10 nov. 2021.

⁶⁰ Disponível em: <https://www.procon.sp.gov.br/cobrancas-indesejadas/>. Acesso em: 10 nov. 2021.

⁶¹ Disponível em: <https://www.convergenciadigital.com.br/Telecom/Procon-de-SP-questiona-Anatel-por-cadastro-%91Nao-Me-Perturbe%92-51249.html?UserActiveTemplate=mobile>. Acesso em: 1 dez. 2022.

O processo de fiscalização regulatória adotado pela Anatel, pode-se notar, ainda não foi capaz de instituir processos que contribuam para a efetiva organização da arena de participação dos terceiros interessados. Ainda que, materialmente, então, o SNDC já estivesse completamente imerso na temática, no âmbito da Anatel, a participação dele era contida e, apesar de esparsa, turbulenta.

Penso, por exemplo, importantes discussões de consumo, tipo Senacon, os Procons, como todo este mundo aqui. Acho que é um ponto de vista importante. Mas a gente enxerga esse mundo como o regulador. Aí, o que é o nosso regulador do consumidor? É a Anatel? A Superintendência de relações com consumidores? É a Senacon? Às vezes, quando a gente aborda a Anatel sobre essas coisas, eu entendo também que a gente tem algumas amarras institucionais. Isso é uma instituição que existe independente da Anatel (Entrevistado 14, de operadora).

Por estarem institucionalizados no desenho da Anatel, por sua vez, Cdust e conselhos de usuários estiveram acompanhando o tema com maior estabilidade. De todo modo, assim como já mencionado em relação ao SNDC, ambos não estiveram envolvidos no processo de negociação junto às prestadoras; atuavam, sim, numa perspectiva acessória, de controle social, com nenhuma capacidade de incidência sobre as empresas reguladas, apenas organizando a pressão e acompanhando o desenrolar dos temas. O entrevistado 1, do SNDC, refletindo sobre o Cdust, comenta:

Porque, na gestão em que eu estive na representando, [excluído pelo anonimato], as grandes questões foram tratadas ali e era possível também colocar diretamente também para as empresas. Tipo, na cara, digamos. Com o problema das franquias de dados foi assim. A gente fez falas muito incisivas e muito duras, e tinha aquele espaço ali pra dar vazão. E aquilo circulava.

Funcionava, então, como mecanismo de pressão.

Eu diria que a porosidade à sociedade civil ela é extremamente limitada, seja pela própria estrutura da agência. Então veja que a gente tem um conselho, um Cdust, que é poroso à participação social, mas é um conselho que não é deliberativo (Entrevistado 2, do SNDC).

No entanto, os atores da sociedade civil, mesmo integrando o Cdust, por exemplo, não participaram oficialmente das negociações, pouco influenciaram na escolha das medidas adotadas e tampouco acessaram informações de caráter restrito sobre os projetos. Para eles, apesar desses instrumentos, a sociedade civil seria impedida de participar com mais profundidade, sendo vista, como apontou o entrevistado 2, representante de operadora, como “os chatos”. Mais que isso, a sociedade civil – tanto os consumidores em geral quanto o sistema

de defesa do consumidor – sofriam com a assimetria informacional e com a limitação técnica para participar dos debates:

[Sociedade civil] não tem capacidade técnica, ela não tem gente pra isso. Os debates são difíceis e complexos, e acabam tendo elementos técnicos difíceis de apropriação, quando você tem uma sociedade civil com energias limitadas e etc. etc. [...] Mas você precisa trabalhar ativamente pra reduzir essa assimetria e não simplesmente “ah, abre uma consulta pública com 35 documentos, 45 notas técnicas, faz uma audiência pública só com temas técnicos“. Eu diria que essa assimetria ela tá na natureza do setor e precisa trabalhar ativamente pra reduzir essa assimetria. Não adianta achar – e é isso que acontece – não adianta achar que você, cumprindo ritos legais que estão ali colocados e que foram colocados na reforma do Estado, você vai estar garantido a participação da sociedade civil e dos consumidores de uma forma geral (Entrevistado 2, do SNDC).

Um dos aspetos apontados pela regulação responsiva é que tais grupos interessados precisam dispor das mesmas informações que os demais atores a fim de que possam atuar de maneira efetiva. Representantes do SNDC foram unânimes em apontar a assimetria de informações como limitadora de sua atuação:

Então todos esses processos eles acabam sendo, vamos dizer assim, tendo como motor motriz da participação o setor privado. Sociedade civil ela participa lateralmente, ela não tem capacidade técnica, ela não tem gente pra isso. Os debates são difíceis e complexos, e acabam tendo elementos técnicos difíceis de apropriação, quando você tem uma sociedade civil com energias limitadas e etc. etc. (Entrevistado 1, do SNDC).

Nessa construção, que durou alguns anos, etc., embora a sociedade civil tenha participado de alguns processos, ela não participou da construção dessa nova visão, vamos dizer assim, que tá sendo implementada (Entrevistado 2, do SNDC).

A grande questão parece ser a de que as entidades do SNDC apenas são apontadas na etapa inicial da atividade regulatória da agência, qual seja, a de formulação dos diagnósticos, estando elas na condição de vocalizadoras de demandas dos consumidores ou, ainda, de entidades de controle social no momento de prestação de contas. Ao se consolidar que o único espaço de participação dos terceiros interessados acontece na etapa prévia à atuação regulatória – da formulação de diagnósticos, das consultas ou audiências públicas –, a abordagem passa a se aproximar muito mais do modelo tradicional de regulação do que da regulação responsiva. Ou seja, os terceiros interessados representantes do SNDC estiveram atuando na fase de diagnóstico e geração de demanda para atuação regulatória, mas excluídos, no momento seguinte, da atividade de construir as soluções para esses mesmos problemas apontados. Não agiram como “reguladores substitutos”.

Voltando à pergunta que buscamos responder, fica demonstrado que, ainda que outros atores além de reguladores e regulados estejam envolvidos na proteção de consumidores na Anatel, seus papéis têm ainda delimitações imprecisas, apequenadas ou instáveis. Acrescentamos que não constatamos nenhum caso em que atores tenham atuado como reguladores substitutos no âmbito dos processos da Anatel, ainda que tenham conduzido processos em temáticas idênticas fora do ambiente da agência. Na condução dos processos pela Anatel, o SNDC esteve envolvido na elaboração do diagnóstico. Contudo, desalinhando-se dos princípios da regulação responsiva, esses mesmos atores não estiveram envolvidos na construção, tampouco no monitoramento, dos planos de ação implementados pela agência. Mesmo que sem efetiva participação na Anatel – e talvez por isso mesmo –, algumas entidades integrantes do SNDC passaram a atuar sobre os mesmos assuntos que eram objeto dos processos de maneira apartada da agência, no âmbito de outras entidades também atuantes na proteção de consumidores.

3.3 Disponibilização de informações estratégicas

Complementarmente à garantia de participação dos terceiros interessados no processo regulatório em iguais condições às dos demais, a disponibilização de informações para atuação regulatória é aspecto-chave reforçado pela literatura de regulação responsiva. Empoderar atores que farão “soar alarmes”, dar a eles informações – as mesmas informações – de que dispõem reguladores e regulados é aspecto essencial. Da mesma forma, nas abordagens da regulação inteligente, a informação é tratada como “moeda principal” dos grupos de interesse.

Assim, a terceira categoria de análise tratada na pesquisa se referiu à disponibilização de informações. Buscamos responder à pergunta “Há compartilhamento de dados de performance e de resultados da atuação regulatória?”

Ao longo da história da Anatel, a publicação de informações sobre o setor e o desempenho das operadoras, além da transparência de sua própria atuação, veio se fortalecendo. Se de fato, em sua origem, havia uma dificuldade tremenda em acessar dados e informações sobre as prestadoras de telecomunicações, essa dificuldade tem sido paulatinamente reduzida. No bojo da política de dados abertos do governo federal, e à medida que foi aprimorando suas bases de dados, a Anatel passou a disponibilizar informações sobre diferentes aspectos da

performance das prestadoras e da situação dos serviços de telecomunicações no Brasil⁶². Em 2019, lançou uma ferramenta para acesso público às suas bases, os “Painéis de Dados”⁶³. Atualmente, é possível acessar um conjunto de painéis que, à escolha do pesquisador, apresentam séries históricas sobre diferentes temas, selecionando-se por região, município, operadora, dentre outros elementos. À época, o responsável pelo projeto reconheceu: “[...] os dados são o novo petróleo e a Agência dispõe de uma série de informações essenciais para o desenvolvimento e a melhoria da prestação de serviços no País. Consolidamos esses dados numa única plataforma, tornando ainda mais transparente e fácil sua utilização.”⁶⁴

Um dos painéis apresenta informações de acompanhamento e controle das operadoras pela agência⁶⁵, sendo possível conhecer processos sancionatórios em curso, termos de ajustamento de conduta em monitoramento, acompanhar a implementação de obrigações regulatórias assumidas pelas empresas em leilão, etc. Já no que se refere a informações relacionadas à temática consumerista, uma iniciativa da agência já tinha sido adotada anos antes, em janeiro de 2014⁶⁶, quando foi lançado o Portal do Consumidor. Por meio dele, a Anatel passou a divulgar, de maneira mais clara e consolidada, em linguagem acessível, informações relativas a direitos dos consumidores, aos canais de atendimento da agência e aos principais dados de reclamações e de satisfação dos consumidores. Entre um de seus principais focos, esteve a ampliação da divulgação de *rankings* e comparações entre prestadoras⁶⁷. Em 2014, o portal foi premiado por transparência ativa pela Controladoria-Geral da União⁶⁸.

No Regulamento de Fiscalização Regulatória, mais recentemente, foi também sedimentada a premissa de que a Anatel buscará fortalecer mecanismos de divulgação e transparência. Dentre as premissas mencionadas no artigo 5º do referido regulamento, há uma diretamente relacionada ao tema: “VI - previsão de mecanismos de transparência, de retroalimentação e de autorregulação”⁶⁹.

⁶² Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/dados>. Acesso em: 10 nov. 2021.

⁶³ Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/dados/paineis>. Acesso em: 10 nov. 2021.

⁶⁴ Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/agencia-lanca-anatel-consumidor-e-paineis-de-dados>. Acesso em: 10 jan. 2023.

⁶⁵ Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/paineis/acompanhamento-e-controle>. Acesso em: 12 abr. 2022.

⁶⁶ Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/consumidor>. Acesso em: 10 nov. 2021.

⁶⁷ Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/defesa-do-consumidor/anatel-lanca-portal-com-informacoes-para-consumidor-de-servicos-de-telecom-11464350>. Acesso em: 10 nov. 2021.

⁶⁸ Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/portal-do-consumidor-da-anatel-recebe-premio-no-ii-concurso-de-boas-praticas-da-cgu>. Acesso em: 10 fev. 2023.

⁶⁹ Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/index.php/component/content/article?id=1561>. Acesso em: 12 maio 2022.

Buscando, então, compreender se há divulgação de informações e dados para instrumentalização da atuação de terceiros interessados, é possível perceber que, em grande medida, a atuação da agência tem caminhado nesse sentido. Ainda assim, ao longo das entrevistas, constatamos que representantes do SNDC ainda se ressentem do acesso a informações em condições desiguais comparativamente a outros atores, mesmo pela capacidade de que dispõem para acompanhar; comenta o entrevistado 2, do SNDC:

É difícil a gente se debruçar sobre uma ação interna da agência, que deve ter trezentas mil notas técnicas, que deve ter oitocentos relatórios, etc. etc. Isso é um acompanhamento muito complexo, mesmo para nós que somos aspas a maior entidade da sociedade civil. “A maior”, mas nossa equipe aqui de direitos digitais e telecom são cinco pessoas.

Há, de parte da própria Anatel, uma confirmação dessa visão de que, ainda que não tenha deixado de expor dados relevantes para que a sociedade acompanhasse os processos, esses dados não estão disponíveis de uma forma que seja compreensível para a maioria das pessoas:

Então assim, eu acho que é um setor bastante transparente, as atividades da agência, os relatórios, eu vejo como muito transparente. Eu acho que falta, não é que falte transparência, eu acho que falta talvez... O que eu tô querendo dizer é o seguinte: falta comunicar melhor isso pra sociedade. Quem é do setor, quem entende as informações, quem sabe como acessar, tem facilidade de acessar. Mas você precisa ter informação, pra você conseguir acessar essas informações. A agência tem muita informação disponível nas plataformas. Mas como são informações muito técnicas, isso dificulta o acesso da sociedade civil como um todo. Então, é o mesmo problema que a agência tem com relação às empresas, a sociedade tem com relação à atuação da Anatel. Então, mas não é que falte transparência. É porque é um tema complexo. Então falta, eu acho que... Falta conhecimento como um todo (Entrevistado 6, da Anatel).

No que se refere à comunicação das informações dos processos de fiscalização regulatória, especialmente dos resultados, ela foi apontada como necessária, e avaliada, inclusive, como um dos principais instrumentos de validação do modelo, tanto diante dos consumidores quanto diante das organizações da sociedade civil e dos órgãos de controle.

Nota-se, por outro lado, uma diferença de perspectiva entre entrevistados de operadoras e do SNDC: representantes de empresas postularam que essa comunicação deve ser vista como uma forma de mostrar para a sociedade a responsividade do setor; por outro lado, agentes da sociedade civil defenderam que essa transparência deve ser vista como forma de viabilizar uma participação mais ativa dos consumidores ao longo dos projetos, inclusive para questionar os resultados – reflexão totalmente consistente com a perspectiva da regulação responsiva. Alguns atores da agência reforçaram a primeira visão:

Eu acho que a comunicação... A comunicação, mais do que comunicar, ela tem um caráter de validação social do que você tá fazendo. E na atuação responsiva isso é essencial, porque o modelo tradicional ele já é validado. Na hora que você emitiu a norma, você consegue puxar lá, por uma série de constructos de direito, você validou. É um órgão administrativo dentro do exercício legítimo da sua função que criou uma norma. Você validou o processo. Ele já é validado socialmente, na fase de consulta pública, [inaudível] etc. Agora, nesse modelo, que não tem isso, ele é construído... A norma é construída no caso a caso, a validação é essencial no *case* que você tá trabalhando a todo tempo, a cada etapa que você tá (Entrevistado 8, da Anatel).

Aspecto a enfatizar é o de que, apesar de a Anatel ter investido em importantes ações de transparência, a abordagem adotada ainda parece estar mais relacionada ao controle social do que à estratégia de empoderar e municiar terceiros interessados para atuarem como reguladores. O acesso a informações processuais específicas e documentos preparatórios ainda é restrito às partes – consideradas “partes” apenas as prestadoras e a própria agência. Os processos estudados, de cobrança de SVA e *telemarketing*, possuem, ambos, uma série de documentos restritos, como se pode perceber em sua própria tramitação e nas falas dos entrevistados.

Nesse sentido, pensando sob as lentes da regulação responsiva, há, de fato, informações não acessíveis pelos terceiros interessados. Ainda que seja possível sopesar que se trata de uma proteção de dados ancorada na legislação, que garante o sigilo, remanesce a reflexão sobre em que medida esse não acesso integral ao processo impede a efetiva materialização de uma abordagem pluralista e de integração dos terceiros interessados como “reguladores substitutos”. A esse respeito, comenta o entrevistado 1, do SNDC:

[...] eu lembro que em uma das reuniões do C dust eu cheguei a pedir acesso às informações, às atas ou ao conteúdo. E a resposta que me foi dada – não sei se foi você ou alguém da Anatel – falou: “Olha, esse é um processo que está correndo em formato experimental e isso vai vir a posteriori. Haverá a publicação de um relatório. Eu não posso abrir isso com você.”

Do exposto, é possível perceber que, quanto à publicação de informações, ainda que a agência tenha avançado na abertura de dados e na divulgação de processos e de sua atuação, o foco está muito mais relacionado à *accountability* e ao controle social do que ao empoderamento de terceiros para que ajam como reguladores.

Ainda que reconheçamos que há informações protegidas por sigilo, parece-nos importante refletir sobre como promover o tripartismo sem que se supere a assimetria informacional e se desenvolva um procedimento capaz de disponibilizar informações a terceiros interessados.

3.4 Cooperação

O contexto de interdependência entre atores com interesses ambíguos, pano de fundo das teorias pluralistas da regulação, provoca a reflexão acerca de como são criadas (ou não) as condições para a cooperação entre eles. Como debatido pela literatura de governança de políticas públicas, a maior efetividade de uma política estaria atrelada à capacidade de promover cooperação dentre os que por ela são afetados. Um dos aspectos também discutidos na regulação responsiva é o de que, se os atores não estão empoderados de maneira efetiva e real, a sua tendência é de não cooperação. A presente seção discutirá esse problema a partir da seguinte pergunta: “Os *stakeholders* se engajam no processo e se dispõem a construir compromissos com os demais?”

É presente e constante o debate sobre a porosidade da atuação da Anatel à participação do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, em especial de representantes da sociedade civil. Na regulação responsiva, ele também ocorre a partir do empoderamento desses terceiros interessados. Ainda que formalmente o desenho institucional regulatório de telecomunicações no Brasil busque garantir, como se discutiu, espaços institucionais que promovam a pluralidade do debate, a história de proteção de consumidores de telecomunicações e a relação entre os diferentes atores nela envolvidos foi permeada por tentativas de desenvolvimento de medidas em cooperação, na maioria das vezes, frustradas.

O amadurecimento pelo qual a Anatel passou, por outro lado, no que se refere à agenda consumerista, se deu permitindo que o distanciamento se arrefecesse e, quando da implementação das ações relacionadas ao SVA, já houvesse ambiente relativamente mais propício à construção de compromissos. Representantes da sociedade civil já reconheciam na Anatel uma entidade que vinha buscando avançar na proteção dos consumidores.

Eu tinha uma visão da Anatel antes de fazer parte do Cdust, [excluído pelo anonimato]. Depois, vivendo esses [excluído pelo anonimato], próximo à Anatel e próximo às pessoas, eu tive uma outra visão da Anatel. Passei a virar muito fã da Anatel, defensor da Anatel e admirar muito o trabalho feito ali dentro. Acho que, por exemplo, a ANPD e outras têm muito a aprender com o que a Anatel fez, o que ela é, do modo que ela pensa regulação e também as pessoas que são servidores de carreira e que tem legitimamente uma visão de interesse público. [...] E eu acho que a Anatel tem instrumentos muito belos de participação também. Eu acho que ela tem uma cultura que ela foi aprimorando sobre as consultas públicas, sobre transparência, publicização e sobre o enfoque no consumidor, que é algo desejável, o que não tem outras áreas. O Bacen tá muito longe disso, por exemplo (Entrevistado 1, do SNDC).

Isso não significava, por outro lado que, em momentos de maior tensão e necessidade de alertar sobre determinado problema, essas mesmas entidades do SNDC não se insurgissem

publicamente contra a atuação da agência. Tendo em conta a relevância e a dimensão que os serviços de telecomunicações ganharam, o desempenho das operadoras de telecomunicações e os problemas de relações de consumo estiveram sempre na pauta dos meios de comunicação.

No processo de *telemarketing*, o debate pela imprensa foi algo apontado por diferentes entrevistados como um aspecto que atrapalhava a negociação e afastava os agentes da disposição em cooperar e construir compromissos. Em um episódio citado, a Senacon levou assunto ainda em fase incipiente, no qual estava envolvida, a matéria de jornal⁷⁰: em tom de cobrança, logo em seguida à primeira reunião de trabalho entre a Anatel, a secretaria e os vice-presidentes das operadoras, quando parecia estar selado um acordo sobre os princípios que guiariam uma autorregulação setorial sobre *telemarketing*, o secretário apontou que estava em estudo uma regulação sobre o assunto.

O caos fica parecendo que cada vez aparece um pedido novo na mesa. E aí começa: recado por mídia, que a gente consegue perceber. Aí sai uma notícia que fulano – sei lá – Senacon vai fiscalizar uma multa, vai dar uma determinação, vai dar uma regra, vai dar alguma coisa sobre o tema. “Poxa, uma semana atrás a gente tava dialogando sobre a regulação responsiva e sobre o nosso plano de ação.” Aí já tem gente da empresa que vai falar assim “Pô, pera aí, gente, ô [excluído pelo anonimato], que notícia é essa? A gente não tá negociando o plano?” (Entrevistado 3, de operadora).

Por outro lado, a divulgação, pela imprensa, dos resultados positivos dos processos de regulação responsiva foi apontada como fator importante de legitimação e, nesse sentido, indutora de cooperação entre os agentes.

Então tipo isso tudo é muito muito muito legal e acho que essas experiências dos C dust, do foco no consumidor, da transparência, da comunicação jogam muito positivamente em torno do reforço que se pode dar na regulação responsiva. Acho que da construção dessa agenda de regulação responsiva, o que... onde a Anatel pode jogar bem e se beneficiar, é justamente na demonstração de resultados. É justamente na construção da legitimidade com a opinião pública e com a população de que isso dá certo (Entrevistado 1, do SNDC).

Como já afirmado, outro aspecto apontado pela literatura como necessário para a efetiva cooperação é o de que os agentes se sintam em jogo de forças equilibrado. A ausência de equilíbrio seria indicativa da dificuldade de cooperação.

Os motores aí foram os reguladores e o setor privado. E a sociedade civil, na minha opinião, que sempre tem... não só tem a missão de trazer o contraditório, mas ela tem

⁷⁰ Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2019/03/29/senacon-pressiona-para-agilizar-regra-de-telemarketing.ghtml>. Acesso em: 18 ago. 2022.

a missão de garantir o equilíbrio ali. No olhar geral, isso pra mim é bastante visível. E acho que parte da visão que temos hoje, um pouco de oposição entre modelos regulatórios, como se eles não fossem passíveis de uma combinação, de certa forma, que é o que salta mais aos olhos nesse processo, ela tem essa origem. Essa falta de igualdade, vamos dizer assim, entre os setores interessados na sua construção e na sua consolidação como um eixo regulatório de trabalho, de perspectiva da agência. Chamaria atenção pra isso, nesse sentido (Entrevistado 2, do SNDC).

Do estudo dos processos de SVA e *telemarketing*, percebemos que, de fato, estão presentes, em ambos, elementos que denotam ainda uma baixa capacidade de cooperação entre os agentes. A dificuldade de obtenção de informações e de compreensão sobre o papel de cada um dos *stakeholders* foi citada em diversos momentos das entrevistas e das evidências coletadas a partir da análise documental.

Considerando, por outro lado, a história de desgaste do modelo tradicional de comando e controle já apresentada no capítulo anterior, tanto a Anatel quanto as empresas de telecomunicações estavam imbuídas, quando da implementação dos pilotos, de construir uma linha de atuação alternativa que se tornasse sólida e substituísse o caminho ordinário da atividade de comando e controle. Em razão disso, de ambos os lados, havia o patrocínio dos dirigentes máximos das organizações para o teste de modelos de regulação responsiva. As áreas regulatórias das empresas enxergavam na agência uma real disposição de revisar o pesado modelo de comando e controle até então adotado e, dessa forma, encamparam a dinâmica e a defendera em suas organizações.

Quando você chama a empresa na mesa pra sentar pra resolver o problema é diferente de sentar numa mesa com uma empresa pra assumir culpa. Quando ela vem pra assumir culpa, ela vem com advogado, pra se defender. Quando você fala pra resolver o problema, ela vem com os técnicos da área. Até a própria lógica da abordagem responsiva, pra nós na Anatel, ela foi bem peculiar nesse sentido (Entrevistado 17, da Anatel).

Antes, porém, como lembrou o entrevistado 8, houve, dentre os próprios servidores da Anatel envolvidos com o assunto, uma considerável resistência em acreditar num modelo alternativo; era como se ali mesmo já estivesse sendo questionado se se tratava, de fato, de uma disposição de mudar para atingir resultados, ou de um discurso superficial que acabaria por beneficiar as operadoras:

A camada de discussão técnica... Então, primeiro, internamente na agência, a primeira discussão era “isso aí vai dar certo? A gente vai realmente largar PADO pra fazer esse modelo? As empresas vão enrolar a gente...” Então esse foi o primeiro “conflito” que aconteceu foi esse. Fazer o servidor acreditar que isso era uma possibilidade. “Vamos tentar, gente. A gente tem uma chance aqui de sair do modelo tradicional que a gente sabe que não dá resultado. Pelo menos não o resultado que a

sociedade espera de nós. Então, vamos tentar.” Havia, nesse projeto e nos primeiros projetos, uma resistência enorme do corpo interno da agência em participar. Havia, ainda nessa camada, discussões de encaminhamento do modelo (Entrevistado 8, da Anatel).

Da mesma forma, do lado das operadoras, eram comuns relatos de que as áreas regulatórias tinham dificuldades para promover o convencimento interno da companhia e sua efetiva cooperação com os processos de regulação responsiva:

Eu acho que eu tinha, na minha posição, duas funções. Primeiro, eu preciso convencer internamente o diretor de mercado de que ele poderia embarcar num plano desses. “Confia. Vamos fazer um plano de correção do SVA, tá? Que mesmo a gente mostrando que nós estamos com um problema, que vamos corrigir o problema, e isso não vai ser uma prova contra a gente, isso não vai ser usado contra nós.” Entendeu? Primeiro você tem que convencer inter... E é isso que as pessoas têm que entender que o regulatório ele lida com o órgão regulador, mas se ele não tiver capacidade interna de convencimento, essa articulação se perde. Então uma das minhas funções mais importantes foi trazer a área de mercado pra perto (Entrevistado 3, de operadora).

No caso do processo de SVA, o que se nota no percurso é que a adesão dos atores se deu muito em razão do desgaste do assunto, que já vinha sem solução havia anos, com vultosas multas aplicadas, atuação de diferentes órgãos e entidades de defesa do consumidor – pressão social tremenda. Havia, também, como comentou um entrevistado da Anatel, uma ameaça crível às operadoras de que medidas mais duras seriam tomadas. Na literatura estudada, refletiu-se que, quanto mais severa a punição do topo da pirâmide, maior a chance de cooperação dos agentes para que se mantenham na base dela. No processo em estudo, havia o temor da vedação do modelo de negócios e da cobrança do serviço.

“Porque vocês são parte do problema. Ou vocês podem adotar uma postura de que isso não é infração e não tem problema, daqui dois anos vira infração. Porque eu regulamento. Então o que vocês preferem? Vocês preferem andar num cenário que não tem regra e a gente tem liberdade de negociar? Ou vocês querem andar num cenário que tem regra e a liberdade da gente é mínima?” Aí, então, de novo, mais uma ameaça crível. A lógica da ameaça crível também ela funciona muito pra engajamento (Entrevistado 17, da Anatel).

Do ponto de vista da sociedade civil, esse senso de urgência parece também ter contribuído para que o ambiente de cooperação se estabelecesse: comungavam do mesmo diagnóstico de que o problema de SVA estava atingindo níveis graves; nenhum dos atores discordava de que a cobrança indevida precisava cessar. O diálogo partiu de um histórico de tremenda belicosidade, de processos sancionatórios elevados, de disputas judiciais que não tinham gerado resultados. Da parte da Anatel, havia ainda uma cobrança pública e uma pressão

social que a desgastavam. O modelo era novo; os servidores envolvidos ainda estavam receosos de apostarem nele, ainda mais num tema tão complexo, que se arrastava há tempos. A completa falta de opção acabou contribuindo para promover a cooperação do setor.

As primeiras reuniões foram muito ruins, porque que não havia ainda uma... Era uma relação difícil, porque era muito de uma pressão, uma desconfiança, com relação a isso. Mas a partir do momento em que se começou a ver que não tinha outra saída. Com a gente, eu me lembro de comentar ao fazer um trabalho dentro da empresa, que dizia o seguinte: “olha, o que não dá é a forma como tá sendo feito até hoje. Que não resultou nada de positivo. Essa é a chance que a gente tem. Se a gente quer que um dia mude a regulamentação e torne a regulamentação que seja o oposto ao que tá praticando, essa é a oportunidade (Entrevistado 9, de operadora).

No *telemarketing*, contudo, a divergência partia do princípio de que as operadoras desejavam cooperar visando à experimentação da autorregulação. De outro lado, não havia disposição, por parte da sociedade civil, em participar de um debate que admitisse a autorregulação do tema como um remédio possível.

No SVA eu enxergo porque havia uma perspectiva comum. Em especial do terceiro setor e da agência reguladora. E que era inescapável para as operadoras. Não tem como você contestar a realidade de uma violação tão brutal, de uma contratação indevida que subtrai recursos dos usuários mais pobres. No *telemarketing*, por ser uma regulação em construção, um tema em construção, porque junta a proteção de dados, junta a telecom, junta outros direitos, essa perspectiva partia de pontos de largadas diferentes. [...] E aí nós apresentamos uma divergência de largada desse processo. De largada. [...] Nós acreditamos que dentro dessa lógica de regulação responsiva/autorregulação, as operadoras avançaram o sinal, e passaram a autorregular algo que é dever do estado regular (Entrevistado 2, do SNDC).

E, por terem “aberto divergência de largada”, representantes da sociedade civil estiveram ausentes dos primeiros momentos de negociação do *telemarketing*, participando apenas a Senacon, como coordenadora do SNDC.

Ao longo da história da proteção de consumidores da Anatel, é possível notar que sempre houve uma resistência muito grande das operadoras a uma aproximação maior junto às entidades de proteção dos consumidores. Um entrevistado de operadora observa que uma das razões para isso é o receio que têm de perder controle sobre a agenda e a “lista de desejos” que seria, em seguida, imposta às operadoras.

Lógico, se pra essa finalidade fosse necessário esse ator, ok. Mas se não é... Vamos lá! Se a Anatel tem a prerrogativa de regulamentar *telemarketing* – vamos pegar o exemplo do *telemarketing* –, a Anatel, se ela quisesse ela faz um regulamento, escreve vinte artigos sobre *telemarketing*, se ela quiser. Ela vai botar em audiência pública, vai botar em consulta pública, vai fazer todo o procedimento bonitinho e ela tem legitimidade pra fazer isso. Se ela tem legitimidade pra fazer isso, porque que ela não

teria legitimidade pra pactuar uma regulação responsiva? Na minha visão, quem pode mais pode menos. Entendeu? Eu acho... Eu entendo que às vezes a Anatel, os órgãos públicos de modo geral, são muito escrutinados sobre a questão da finalidade deles, sobre a questão de estarem ou não sendo capturados, aquelas histórias todas. Mas se você faz um processo com lisura, com atas, pautas, indicadores, qual a reclamação, quais os avanços que você teve, você deveria estar protegido. Se vem um outro ator querendo embarcar, ok, mas ele tem que embarcar dentro daquela dinâmica que já tá sendo colocada. E não como mais um a dizer o que deseja. Porque a tendência do ser humano é a seguinte: “Se a Anatel diz eu quero A, eu quero A mais B.” Ninguém vai dizer “ah, tá lindo”. Entendeu? Então vira um grande *wishlist* (Entrevistado 3, da operadora).

Essa visão construída pelas operadoras é percebida por representantes do SNDC. Ao comentar sobre o Conselho Consultivo da Anatel, que opina em matérias previamente à edição de decretos relativos a algumas políticas setoriais, o entrevistado 2, do SNDC, reflete sobre o porquê de não se conseguir manter a participação da sociedade civil nesses espaços:

A sociedade civil simplesmente não participa. Há uma perspectiva deliberada, na minha visão, de evitar que nós os malas e os chatos da sociedade civil estejamos dentro daquele espaço em função do seu caráter deliberativo. E porque uma série de decisões da agência tem que passar por lá. Então “vamos tirar a sociedade civil dali”, sendo bastante franco, objetivo, “vamos tirar a sociedade civil para que ela não atrapalhe”, basicamente.

Mas essa dificuldade com a “lista de desejos” é mais ampla. Nas fases de negociação sobre medidas para corrigir os problemas enfrentados em relação ao SVA, havia momentos em que as empresas se incomodavam com as demandas até mesmo da Anatel, como se, ao entrar em discussões a apresentar suas visões sobre possíveis remédios e caminhos, a Anatel estivesse se afastando da regulação responsiva e voltando ao modelo tradicional.

Queriam se propor a fazer uma regulação responsiva, mas se a gente falava “A”, “não, não quero A, quero A.” Pois então... No detalhe do que a gente tava conduzindo. Então na verdade a pessoa não quer assinar um regulamento, mas quer que você assine um documento que não foi você que fez. Aí esquece, não aconteceu, tá? Não aconteceu (Entrevistado 3, de operadora).

O assunto é discutido pela literatura de regulação responsiva. Como refletem Ayres e Braithwaite (1992), é preciso, de fato, admitir que, num primeiro momento, a incorporação de novos atores e seu empoderamento geram mesmo mais custos regulatórios ao setor. À medida, contudo, que se estabelecem as relações de confiança, a crença na capacidade de se firmarem compromissos, tem-se inaugurada uma nova fase, em que se reduzem as pressões e todos ganham. A esse respeito, o entrevistado 15, do SNDC, comenta:

Então acho que tem esse papel da sociedade civil de cobrar, de tentar entender, de colocar pro regulador, de traduzir pro regulador, aquilo que as pessoas estão falando e estão fazendo. E chamar a atenção dele pra olhar pra esse processo, né? Eu acho que essa é uma contribuição importante que ele tem a fazer, né? Não só dele estar vigilante, mas ele de também participar desse diálogo pra que ele também possa se atualizar. Porque às vezes ele só cobrar também faz com que você possa enrijecer o processo, tornar o processo mais defensivo do que cooperativo. Então também tem aqui uma atualização importante para as entidades civis. Saber o momento de cobrar, mas saber o momento de colaborar, de cooperar. Até pra não alimentar esse ciclo vicioso dessa baixa autoestima, desse autoritarismo e dessa perda de uma razão democrática e cidadã.

Para além da dificuldade de cooperação apontada por representantes da sociedade civil, o estudo sobre os caminhos percorridos na proteção dos consumidores e na regulação responsiva associada ao tema demonstra que há outras dificuldades ainda por serem transpostas mesmo entre as próprias operadoras. A esse respeito, convém avaliar o grau de desafio a ser enfrentado para promover cooperação em matérias relacionadas à proteção dos consumidores tendo em conta que, na maioria das vezes, estarão conectadas aos interesses comerciais.

[...] em cenários competitivos, a regulação responsiva tem mais poder, tá? Porque você começa a espezinhar um em comparação aos outros. E o caso do *telemarketing* é isso. Se uma empresa fura o acordo com todas as outras, as outras vão cair que nem urubu em cima dela. Então, nós tínhamos esse caso. Tinha uma empresa, em todo modelo, que toda hora as outras tinham que fazer queixa pra nós. “Fulana tá furando, fulana tá furando, fulana tá furando”. Eu falava assim: “escuta, cara, eu vou falar com a fulana, eu vou chamar a atenção dela. Mas vocês perceberam que o modelo de autorregulação envolve vocês cobrarem dela e não a gente? [...] Então foi até um amadurecimento do próprio setor de telecomunicações que teve que descobrir “olha, eu vou ter que aprender a cortar na carne, pra não fazer com que a Anatel precise me cortar na carne” (Entrevistado 17, da Anatel).

Como discutido no capítulo anterior, especialmente no caso do *telemarketing*, por se tratar de tema que está diretamente relacionado às estratégias de competição entre empresas, mesmo entre elas, houve dificuldades de cooperação. Entrevistados da Anatel citaram que, por vezes, foi necessário “atropelar” o SART e dialogar diretamente com cada uma das operadoras.

A ideia era que a gente conseguisse evoluir bem, atuando junto ao SART, que é esse sistema formado aí para a gente resolver essa questão. Mas o que que acontece? Muitas das vezes a gente teve que ultrapassar essa via do SART e chamar diretamente as prestadoras para o diálogo (Entrevistado 5, da Anatel).

Assim, o desafio da cooperação esteve posto mesmo entre atores de cultura e origem mais harmonizadas. Dentre as operadoras, especialmente no caso do *telemarketing*, havia uma dubiedade: um trabalho em conjunto, porém com um grau importante de desconfiança em

relação ao concorrente. “ ‘Eles vão querer dar uma de esperto, então eu...’ Fica sempre nessa briga comercial, sabe? “Então também não vou fazer” (Entrevistado 7, de operadora).

Essa disputa comercial tem, contudo, direta conexão com a promoção da cooperação a partir dos instrumentos regulatórios baseados em *naming and shaming*. Se, por um lado, as empresas podem vir a demonstrar dificuldades de cooperar entre si quando o tema é relações com seus consumidores, por outro, isso pode significar aumento de tendência à cooperação com a Anatel para evitar que tenham suas marcas expostas em *rankings* e divulgações que afetem negativamente suas marcas. Ou seja, uma reflexão a ser aprofundada é quanto aos mecanismos que podem contribuir para a cooperação entre as próprias operadoras – parece haver sinais de que o *naming and shaming* contribui para que cooperem. À medida que as empresas de telecomunicações foram incorporando métricas de avaliação dos consumidores como parte da bonificação dos seus executivos, os temas de proteção de seus direitos foram ganhando patrocínio do topo das organizações:

A própria lógica da divulgação, da transparência, da comunicação dos dados entre eles, dessa ideia de comparação, serviu também como um estímulo, sabe? Foi muito interessante assim. Então eles vinham pra isso: “como é que eu tô?” E a gente fazia... Acho que a gente mandava pra eles um boletim quinzenal de como é que tava o desempenho e eles ficam tudo doido quando a gente não mandava, pra saber se eles tinham melhorado ou não. Eles ficavam contando no número assim. “Tem dez unidades de reclamação esse mês!” Então, assim, a gente, de fato, percebeu um engajamento das empresas nisso aí (Entrevistado 17, da Anatel).

Merece, ainda, ser comentada uma medida adotada pela Anatel, discutida na literatura, para diminuir a assimetria de informações e, assim, buscar conquistar espaços maiores de cooperação. Quando definitivamente incorporou a abordagem de regulação responsiva, a área de proteção de consumidores passou a adotar uma rotina de comunicação que envolvia a divulgação de uma agenda anual de temas que seriam alvo de acompanhamento e controle. Essa não era a dinâmica da Anatel. O procedimento mais comum até então era oficializar a empresa já diante de um processo de fiscalização, diante de um indício de infração. Automaticamente, as empresas já se preparavam para a defesa.

Porque, 10 anos atrás, a gente simplesmente abria 20 pastas de fiscalização, aí saía fiscal do Brasil todo para fiscalizar esse monte de empresa, um monte de obrigações. E que no final das contas, ok, gera uma multa? Gera. A prestadora paga algumas e judicializa outras, e o consumidor continua com problema. Então, a gente tá agora tentando, realmente focar na solução do problema o quanto antes. Quanto antes a prestadora resolver o problema, ou assim, até melhor, evitar o problema, né? Algumas prestadoras até questionam a gente “olha, como que a gente procede aqui? Saiu o regulamento novo, né? Então como a gente faz pra cumprir esse regulamento que não tenha mais problema?” Esse diálogo começa a ser mais frequente, a partir de então.

Porque antes a gente meio que fechava a porta “ó, cumpra o regulamento, que depois eu vou fiscalizar” (Entrevistado 4, da Anatel).

A partir do momento em que se adotou a estratégia de pactuar a agenda do ano, em termos de controle, e comunicá-la previamente às empresas, promovia-se um ambiente de transparência e previsibilidade por um lado, e de foco no que realmente era prioritário por outro.

Conversar com a cúpula das empresas também era importante, na medida em que você dizia assim: “olha, então todo ano...”. No início do ano, a gente chamava as empresas e dizia assim: “Senhores, vimos aqui compartilhar com vocês quais são os focos da SRC esse ano.” Então a gente contava pro VP, pro vice-presidente, pro diretor pro presidente, qual era o foco da Anatel, na área de consumidores, pra aquele ano. Porque esse cara já voltava pra lá, pra dentro, “Olha, gente, a Anatel vai focar nisso. Chama o cara responsável por isso, quero ver como nós estamos.” E aí, quando eu procurava esse cara, ele já sabia que a Anatel tava trabalhando com isso. E aí é como eu disse. Aquele segundo perfil de empresa, que é aquela que não tinha espaço no powerpoint do conselho-diretor, do conselho de administração, esse cara passava a ter lá e já começava a se mexer (Entrevistado 17, da Anatel).

Ao longo do ano, ocorria também a divulgação de informações sobre as reclamações. Para as operadoras, de maneira reservada, eram adicionalmente enviadas as reclamações filtradas pelos temas objeto de acompanhamento pela agência, o que, conforme avaliam entrevistados, contribuía significativamente para alertar as empresas sobre os temas que eram prioritários.

Ainda que com percalços, a verdade é que o processo do SVA permitiu inaugurar uma relação menos belicosa e desenvolver um aprendizado sobre os instrumentos regulatórios alternativos ao comando e controle:

Foi a primeira vez que eu vi isso na administração pública assim. Uma sinergia real entre [...]. Então tem-se essa sinergia entre esses dois atores, né? Que eu pessoalmente nunca tinha visto isso na administração, tanto na Anatel quanto fora [excluído pelo anonimato]. Nessa busca comum de solução de problemas. Quando na mesa – e aí no nível técnico [excluído pelo anonimato] – você tinha realmente uma disposição dos dois lados de trabalhar de modo conjunto e muito aberto. Porque, quando você tá no processo tradicional, existe muito fortemente aquela visão de que a Anatel, o agente da Anatel, tá buscando o máximo de informações, como investigador praticamente, pra poder sancionar e punir o regulado pela irregularidade realizada (Entrevistado 8, da Anatel).

Do exposto, pode-se concluir que, dentre os fatores principais que contribuíram para a cooperação das operadoras, podem ser mencionados o receio de adoção de medidas mais rigorosas, por parte da Anatel, considerando a pressão sobre os assuntos, e o desejo de mostrar viabilidade em caminhos alternativos associados à regulação responsiva. São fatores que também contribuíram para a cooperação a transparência e a previsibilidade adotadas pela Anatel

para comunicação com as prestadoras sobre o planejamento das ações de controle na proteção de consumidores. Ainda sobre a transparência, a sociedade civil, por sua vez, também demonstrou maior disposição em cooperar quando esteve informada sobre os processos e resultados deles, a partir dos espaços institucionais previstos e das comunicações pela imprensa.

Fica claro, ainda, que a cooperação pode ser menor entre as operadoras se o tema objeto de atuação regulatória está diretamente associado à competição e às suas estratégias comerciais, seja para aumento de sua base de clientes, seja para sua rentabilização. Ressalte-se, por fim, que o debate pela imprensa durante a fase negocial foi usado pelo SNDC como estratégia para legitimar e aumentar seu espaço de influência, mas acabou por diminuir, nas operadoras, sua intenção de cooperar.

3.5 Comprometimento

A presente seção tem por objetivo discutir as condições que demonstraram (ou não) o comprometimento dos atores com os projetos-piloto implementados. A reflexão sobre o tema esteve ancorada na seguinte pergunta: “Os *stakeholders* sentem consistência nas ações e acreditam que os compromissos serão mantidos e honrados no médio e no longo prazos?”

Como já tivemos a oportunidade de comentar, a proteção de consumidores pela Anatel foi permeada por constantes embates e ambiguidades entre operadoras de telecomunicações, representantes da sociedade civil, dos consumidores e do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. Em muita medida, e confirmando o que é discutido pela literatura, tal cenário guarda estreita correlação com o desequilíbrio de forças entre tais atores e a proximidade maior das operadoras à atividade regulatória da agência. Foi tentando diminuir essa assimetria que a Anatel investiu, como demonstrado, desde a edição do lançamento do Plano de Ação Pró-usuários, em medidas de aproximação com as entidades representantes do SNDC, tanto da sociedade civil como atores governamentais, promovendo acordos de cooperação e buscando discutir estratégias conjuntas. Ainda assim, a relação de confiança e a capacidade de estabelecer pactos de médio e longo prazos, confiando que seriam cumpridos, não estão plenamente desenvolvidas, como pudemos perceber a partir da implementação dos projetos-piloto em estudo.

Se avaliarmos o processo do SVA, o que esperaríamos os atores? A preocupação da Anatel, assim como a do SNDC, esteve focada em evitar que, novamente, o problema da cobrança indevida acontecesse. Já as operadoras, considerando que implementaram as medidas

acordadas, tinham a expectativa de que o modelo de negócios do SVA se mantivesse sendo praticado. Elas sabiam que, se os problemas voltassem a crescer, a Anatel escalaria na pirâmide e promoveria a suspensão do modelo.

As reclamações na Anatel sobre o problema de fato reduziram, e essa leitura foi compartilhada pelos diferentes atores. Havia, entre os técnicos da Anatel, uma percepção de que até mesmo as demandas dos órgãos de controle sobre o tema haviam diminuído consideravelmente. Ainda antes das quedas de reclamações que se seguiram, já era possível perceber, dentre os atores do SNDC, um grau maior de confiança de que o problema vinha sendo discutido e de que medidas seriam tomadas para resolvê-lo. Foi nesse contexto que, conforme apresentado pelo entrevistado 1, uma entidade do SNDC que vinha organizando uma ação civil pública importante, com enorme potencial de impacto ao setor, recuou da estratégia:

Fiz uma parceria com a Defensoria Pública de São Paulo. E que a Defensoria Pública topou entrar com uma ação civil pública e a gente escolheu, naquela época, entrar com uma ação civil pública contra as Telecoms em razão do SVAs. E gente começou a trabalhar com a produção de evidências e a construção de uma tese jurídica para que houvesse uma reparação histórica assim, uma decisão judicial de alto valor contra as principais operadoras. [...] E aí paralelamente a gente foi também colocando esse assunto no Cdust. E aí acho que um dos elementos importantes de desmobilização do litígio... Acho que foram dois sinais. Primeiro sinal é que a Senacon também estava olhando para isso. E na época, conversando muito com a Senacon, a Senacon falou: “Olha, tem um processo administrativo andando, então a gente vai atrás disso, foi uma injustiça, a gente vai ter um processo de defesa do consumidor, a gente já...” Ficou numa posição do tipo então vamos usar o processo como última carta, como *last resource*. E o segundo movimento foi o movimento conduzido por vocês da Anatel. De inaugurar, é... Não sei qual é o nome técnico, você pode falar, Elisa [entrevistadora responde fiscalização regulatória]. É, fiscalização regulatória (Entrevistado 1, do SNDC).

A fricção relacionada ao tema caía à medida que a curva de reclamações demonstrava manutenção dos resultados. Atores da sociedade civil confirmaram que presenciaram mudanças práticas adotadas pelas prestadoras, especialmente quanto à transparência na oferta de serviços, ao modelo de negócios e ao próprio comportamento dos fornecedores terceirizados de SVAs.

Alguns elementos, ainda assim, podem ser trazidos à reflexão. Parece haver, a partir das entrevistas, uma divergência em relação a quais seriam os resultados desejáveis: enquanto, para as operadoras, o tema do SVA estava superado, confirmando tal perspectiva por meio dos baixos volumes de reclamações quatro anos depois do início do projeto-piloto, representantes do SNDC entrevistados viam os resultados como positivos porém não indicativos de que o assunto estava encerrado. Não havia, então, a visão de que era suficiente manter compromissos firmados; seria necessário seguir discutindo outros possíveis desdobramentos do assunto.

A sangria foi estancada, né? Números eram muito altos. Agora, não foi eliminado, porque ainda tem esses problemas (Entrevistado 1, do SNDC).

Então sob essa perspectiva, eu diria que é difícil dizer que não funcionou, mesmo eu sendo crítico [...]. E assim, embora tenha funcionado, não dá pra dizer que o problema foi reduzido no nível que nós achamos razoável. Não tô nem falando em eliminação do problema, mas uma redução onde esse problema de fato se torne periférico, marginal. E de fato, isso ainda não ocorreu sob a nossa visão. E a questão que nós nos colocamos é: bom, a perspectiva da regulação responsiva ela foi até um certo ponto, mas e aí, como é que se faz para apertar mais as operadoras, sendo que já foi para a rua a narrativa de que é esse piloto ou essa ação foi um sucesso? [...] Então eu acho que ali foi uma experiência que a gente vê – eu vejo – como bem-sucedida e de fato mudou um pouco a dinâmica do mercado, mas não mudou no limite da onde a gente gostaria que a coisa chegasse. E aí fica uma pergunta: “Mas e agora, José? Você recomeça esse processo?” (Entrevistado 2, do SNDC).

A Anatel, por sua vez, buscou sustentar o compromisso de que, diante da queda de reclamações e da implementação das ações prometidas pelo setor, nenhuma outra ação regulatória seria adotada. Os quatro anos que se seguiram com a manutenção dos baixos índices de reclamações reforçaram a crença, entre interlocutores da agência, de que os resultados do piloto de SVA eram sustentáveis. Considerando a ameaça crível, de a Anatel poder impedir o modelo de negócios de SVA – o que causaria impactos importantes nas receitas das operadoras –, as operadoras seguem diligentes com o assunto. Assim, como discutido pela literatura, o fato de haver uma pirâmide que, efetivamente, pode ser escalada, mantém as empresas reguladas desejando atuar em sua base.

O convencimento interno e externo quanto aos resultados do piloto se tornou peça fundamental para a própria legitimação do modelo de regulação responsiva na proteção de consumidores. O projeto foi e segue sendo utilizado como referência bem-sucedida, que demonstraria o comprometimento dos atores envolvidos. O volume de reclamações caiu e se mantém baixo. As empresas seguem praticando o modelo de negócios. O tema perdeu proeminência na agenda do SNDC, dos órgãos de controle, dos processos sancionatórios e da pauta litigiosa.

A partir do otimismo quanto aos bons resultados da regulação responsiva, dobrou-se a aposta na Anatel. Num tema extremamente delicado, o *telemarketing*, a decisão foi por testar o modelo da autorregulação. Estudos produzidos pela Agência já confirmavam, desde o primeiro momento, que o tema não seria tão simples. O ecossistema em torno das ligações indesejadas

era complexo⁷¹. Países ao redor do mundo já enfrentavam o problema havia anos⁷², alguns por mais de uma década, com diferentes estratégias que demonstravam seus limites quando implementadas. No Brasil, o assunto também já dava sinais da mesma complexidade: havia uma série de iniciativas estaduais⁷³ cujos resultados eram questionáveis; tanto assim que ainda ocupavam a agenda dos diferentes atores envolvidos na proteção de consumidores, nos planos nacional, regional e local. Já não havia, em nenhum dos atores, a expectativa de um caminho tranquilo.

A questão era anterior à capacidade de manutenção de resultados de médio e longo prazos; era a própria pactuação de resultados. Ainda que apostando no modelo de autorregulação, a verdade é que, como se demonstrou a partir do relato da implementação do piloto, havia ambiguidade em relação aos resultados que se pretendiam. Já se sabia que o tema extrapolava em muito a capacidade do setor de telecomunicações de fazer frente a ele.

Um problema que, na verdade, transcendeu nosso setor e que também era objeto de preocupação da Anatel na questão do *telemarketing* é “tá bom, a gente fecha uma autorregulação com vocês, só que vocês são apenas uma parcela - como foi apresentado -, uma parcela bem menor do que hoje é o incômodo de *telemarketing* por conta da sociedade”. Então, a plataforma do “não me perturbe” ela não é suficiente pra resolver o todo. Hoje, só quem tava lá dentro era o setor bancário e o setor de telecomunicações. Como é que a gente resolve isso? (Entrevistado 19, de operadora).

A implementação das medidas de combate ao *telemarketing* pelas operadoras reduziu significativamente a participação do setor de telecomunicações no conjunto global de chamadas abusivas. Para as operadoras de telecomunicações, tal queda era demonstrativo do comprometimento setorial com os resultados do projeto. Representantes do setor comemoravam:

⁷¹ Disponível em:

https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?eEP-wqk1skrd8hSlk5Z3rN4EVg9uLJqrLYJw_9INcO6ce1a9m9z_jywJ5jfi70SIE6kBDQNFhXv_NMhbcIuKO14GjtN39Zp01PoVIJcRAVsN9cMreAnP426XwkynaBf5. Acesso em: 15 nov. 2022.

⁷² Disponível em:

https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?eEP-wqk1skrd8hSlk5Z3rN4EVg9uLJqrLYJw_9INcO5U9Cv8f8_2oaZofhZ-KydRiKHKa2cWCkdfJDzbOSqHsrMekWCsA5_BwNWNbXVPaCkAuxElq4Cm-ZzNOKnMaPWw. Acesso em: 2 out. 2022.

⁷³ Disponível em:

https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?eEP-wqk1skrd8hSlk5Z3rN4EVg9uLJqrLYJw_9INcO5pxN-_eb7kWmPNnp0c-roY3IbHnrzMaMBT5qKCHSKLEHrhwFzkhQnGdu_SeQy3qA2sU2ZogbALt7c1HTWZ_AQP. Acesso em: 3 fev. 2023.

O volume de chamadas de *telemarketing* feitas pelas operadoras de telecom caiu de 48% para 6% com a implantação da plataforma Não me Perturbe. A informação foi apresentada nesta terça-feira pelo diretor de Regulação e Autorregulação da Conexis Brasil Digital, José Bicalho, ao participar do Seminário Políticas de Telecomunicações, promovido pela Teletime. Em 2019, 48% das chamadas de *telemarketing* eram feitas pelas operadoras e em 2020, depois da implantação da plataforma, esse percentual caiu para 6%. “Claramente vemos uma efetividade do mecanismo do Não me Perturbe”, comentou Bicalho, citando dados do aplicativo Truecaller.⁷⁴

Havia, por outro lado, uma disputa a respeito dos próprios contornos do problema que seria enfrentado. Não se partilhava, nesse sentido, nem mesmo de uma visão comum sobre os resultados que se esperavam atingir. Todos os atores envolvidos no tema sabiam que o *telemarketing* extrapolava o setor de telecomunicações e que a resposta não viria apenas dele. Ainda assim, as empresas e a Anatel eram cobradas por respostas. Quando as cobranças vinham da Anatel para as empresas, estas interpretavam-no como um descompromisso da agência com a agenda da autorregulação e a sentiam fragilizada. O setor tinha a expectativa de que a Anatel mantivesse seu apoio à autorregulação.

Faltava confiança. Sim. Acho que sim. Receio de que a gente ia ser muito, muito... Que ia sair tudo muito *light*. Entendeu? E que o problema daí não seria resolvido. Porque o que que é a intenção da Anatel com o *telemarketing*? Que os clientes não reclamem mais, né? Só aqueles que querem receber ligações de *telemarketing* recebam, os que não querem não recebam. Não é perfeito. Sempre vai haver falhas. Por mais que a gente reduza e tal, sempre há falhas. Há setores que não entram no *telemarketing*. Eu, por exemplo, recebo o tempo inteiro ligações de corretoras de imóvel. O tempo inteiro. Recebo muito também pra comprar tûmulo. Então, assim, que que a gente tem a ver com isso? O que que as empresas de telecom têm a ver com isso? Elas simplesmente estão dando um meio pra... Mas elas não podem agir como fiscal, né? Não funciona assim. Então explicar tudo isso pra Anatel também foi um processo complexo, né? (Entrevistado 7, de operadora).

Se os dados denotavam, de fato, que a participação do setor de telecomunicações no total de chamadas abusivas caía, as operadoras esperavam da Anatel o reconhecimento de resultados do projeto-piloto. Ainda que soubessem que as ligações indesejadas continuassem num nível grave em outros setores, esperavam que o regulador mantivesse seu comprometimento com a implementação da autorregulação e, nesse sentido, reconhecesse as conquistas que haviam sido alcançadas pelo setor. Foi tamanho o incômodo com a postura da Anatel que chegaram a questionar, publicamente, quando a Anatel recebeu um prêmio internacional pelo projeto:

⁷⁴ Disponível em: <https://tiinside.com.br/23/02/2021/nao-me-perturbe-derruba-volume-de-chamadas-de-telemarketing-de-48-para-6/>. Acesso em: 10 nov. 2021.

Teles contestam prêmio concedido à Anatel

Agência venceu concurso internacional por sistema de combate ao *telemarketing* abusivo

A Anatel foi eleita a melhor agência de telecomunicações da América Latina há duas semanas, em concurso promovido pela Conecta Latam pelas medidas de combate ao *telemarketing* abusivo. As teles, no entanto, acharam injusto.

Nos bastidores, afirmam que a agência criticou demais a implantação da plataforma Não Me Perturbe, que ela pediu que fosse implantada e pela qual recebeu o prêmio.⁷⁵

A Anatel, por sua vez, à medida que seguia sendo pressionada por dar respostas que extrapolassem o setor de telecomunicações e promovessem queda nas chamadas abusivas de outros setores também, acrescentava medidas regulatórias por atos alheios à autorregulação e cobrava respostas setoriais que, para as empresas de telecomunicações, não eram parte do pacto originalmente apresentado, e aceito pela agência. Da parte da Anatel, havia uma percepção de que as operadoras estavam “fazendo corpo mole” para avançar nas medidas que deveriam adotar. Mais ainda, havia uma crença, de alguns participantes do processo, de que o comprometimento das operadoras com o projeto se esvaía à medida que a agência demorava a tomar decisões mais assertivas e duras para conter o problema, conforme apontado pelo entrevistado 6, da Anatel. O mesmo entrevistado observou que a agência ainda precisa amadurecer sobre o tempo certo de avançar na pirâmide responsiva. Não ficava claro, em sua visão, em que momento e como se decidiria que a fase negocial deveria ser encerrada, e outra, inaugurada, a fim de garantir a responsividade.

Não houve, na leitura de alguns dos entrevistados da Anatel, um comprometimento das empresas com o avanço do processo, no mesmo sentido do que perceberam em outros temas, inclusive no SVA. Não havia nem mesmo clareza sobre quais eram os parâmetros a serem cobrados das operadoras e como seria escalado o tema caso não houvesse resposta. A Anatel esteve, naqueles momentos mais tensos do processo do *telemarketing*, na leitura de muitos envolvidos, respondendo a pressões externas sem clareza nem perspectiva de quais seriam os passos seguintes de sua atuação.

Aí a coisa entrava meio morna e ficava morna. Aí daqui a pouco alguém externo pressionava e aí a gente, que era do setor da área técnica que tava fazendo o serviço e tava dizendo que não tava andando, ficava, “ok, não tá andando, mas vamos levando”.

⁷⁵ Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painelsa/2022/12/teles-contestam-premio-concedido-a-anatel.shtml?utm_source=sharenativo&utm_medium=social&utm_campaign=sharenativo. Acesso em: 12 nov. 2022.

Ou “não, então vamos tomar uma medida mais dura”. Mas essa medida... “Vamos, sei lá, vamos puxar uma reunião, vamos pedir providências. Vamos abrir...” Agora a gente tá na fase de abrir fiscalização específica. Sempre em função de demandas do conselho diretor. Sempre que o conselho diretor era instado, era provocado por outros agentes, né? Então esse processo ele... a gente brinca que ele esquentava, esfriava, esquentava, esfriava (Entrevistado 6, da Anatel).

Havia certo clima de inconstância e de imprevisibilidade no processo do *telemarketing*. O setor de telecomunicações estava buscando um caminho bastante experimental, o da autorregulação; e entendia que era preciso convencer diferentes atores, internos e externos às organizações. Em determinados momentos da negociação dos planos de ação, as empresas enxergavam certa intransigência por parte da Anatel; enxergavam incapacidade de a agência, genuinamente, abraçar a autorregulação como um caminho possível.

As discussões eram difíceis, longas, pesadas, entre as prestadoras. Cada prestadora tem uma realidade, consegue ou não consegue implementar um determinado sistema na sua rede. Então é difícil realmente você conseguir fazer ter essa convergência entre todos os atores do setor pra que saia um acordo final. Sabe? É bem difícil. E depois, no final, cada um tem uma avaliação, né? Tem gente... Agora, que por exemplo, no *telemarketing*, em frente aos resultados e ao que aconteceu, alguns acham que a gente tem que abandonar, outros acham que a gente tem que mudar totalmente, reduzir a intensidade com a qual a gente vem falando sobre isso. Outros não, acham que esse é o caminho e querem... Então é muito difícil, muito difícil (Entrevistado 7, de operadora).

O setor se ressentia pela falta de apoio da agência. Afinal, não tinha sido pequeno o desafio de desenhar uma estratégia de autorregulação para um tema tão sensível, em ambiente de acirramento da competição e de busca por novas estratégias comerciais. As vice-presidências regulatórias tinham feito a disputa em suas corporações e conseguido patrocínio para seguir-se no piloto.

[...] eu acho que a Anatel teve um papel importante, mas a gente precisa que a agência acredite mais na capacidade do setor de se autorregular. Embora a Anatel tenha apostado nisso, em diversos momentos acaba tendo uma atuação muito impositiva e menos de coordenação. Eu acho que isso precisa talvez ter um pouco de, digamos, de revisão pra evolução (Entrevistado 13, de operadora).

Em um dos episódios, publicamente, a Anatel avaliara os resultados do projeto e havia dados mostrando a queda das reclamações no tema; ainda assim, um representante da agência declarou que a autorregulação não tinha dado certo.

Anatel diz que autorregulação não entregou resultados esperados; teles contestam

A Anatel está preocupada com os resultados da iniciativa de autorregulação em conjunto com as operadoras. Durante audiência pública virtual sobre a proposta de revisão do Regulamento Geral dos Direitos do Consumidor (RGC) nesta terça-feira, 9, o conselheiro Emmanoel Campelo afirmou haver uma ineficácia no procedimento implantado na ferramenta “Não Me Perturbe”, especialmente no *telemarketing*. As operadoras, contudo, contestam e afirmam ser um caso de sucesso.⁷⁶

No entendimento das empresas, no entanto, era cedo para aquele tipo de avaliação. Essa postura abria fissuras no processo do *telemarketing* e, mais ainda, na estratégia de autorregulação setorial.

E ninguém melhor do que a própria Anatel pra explicar isso pra esses interlocutores. Ela é o órgão regulador técnico que tem o conhecimento a respeito do tema. Então, quando você vê os gráficos de queda do *telemarketing*, principalmente no setor de telecomunicações. É assim, é uma queda drástica. Drástica. E mesmo assim a gente via os conselheiros da Anatel criticando. Falando que não, que não resolveu nada, que não ia dar ouvidos e etc. Então também é uma frustração pra você também. Pra eu que sou o regulatório, conseguir manter a empresa dentro do projeto e, assim, apoiando e fazendo as mudanças e tal. É difícil também quando a Anatel também ataca. As áreas comerciais viram pra gente e fala: “pô, não vou fazer mais nada disso aí que você tá pedindo. Você vê: o cara tá nos atacando aqui. Eu faço, faço, faço e o cara vem e nos ataca publicamente.” Então é difícil (Entrevistado 7, de operadora).

A gente sentiu muito que “tá bom, não tá perfeito, temos ainda...”, mas não é através da crítica que vai funcionar melhor. Ao contrário, a Anatel poderia por exemplo ter chamado a gente e falado assim: “tá bom, então vamos entender aqui”. Antes de criticar publicamente, porque ela criticou publicamente. O conselheiro da Anatel, né? Superintendente... Eles nos criticaram. O conselheiro foi muito, muito agressivo, falando que não tinha funcionado nada, que isso não servia pra nada, entendeu? Então a gente, vendo isso, dá um desestímulo pras empresas continuarem nesse caminho (Entrevistado 19, de operadora).

Aspecto também importante, quanto ao comprometimento, ao longo do processo, era a ausência de confiança entre as próprias operadoras com relação aos seus pares. Como já comentado, o tema do *telemarketing* mexia com atividade sensível nas empresas, atrelada à estratégia concorrencial. Nesse sentido, nem mesmo entre elas havia clareza quanto à capacidade das demais de cumprirem os compromissos assumidos no âmbito da autorregulação. Elas estabeleceram medidas de monitoramento de resultados, mas algumas se ressentiam da incapacidade de *enforcement* nos casos de comportamento desviante pelos competidores.

Hoje, se você vê as reclamações de *telemarketing*, tem algumas empresas que baixaram significativamente... Se tem uma explicação é porque pegaram o negócio a

⁷⁶ Disponível em: https://www.mobiletime.com.br/noticias/09/02/2021/anatel-diz-que-autorregulacao-nao-entregou-resultados-esperados-tele-contestam/?utm_source=dlvr.it&utm_medium=facebook. Acesso em: 15 nov. 2022.

sério. E tem outras empresas que não. Aí isso aqui a longo prazo é insustentável. Por que? Porque o descumprimento da autorregulamentação hoje ainda não dói. Mas é uma evolução que a gente precisa fazer. Não tem como. Senão tudo isso perde o significado (Entrevistado 14, de operadora).

Como avalia o mesmo entrevistado, ainda há avanços necessários no monitoramento e controle fora do ambiente tradicional, da Anatel. Em cenário de autorregulação, quem exerceria a autoridade antes exclusiva da agência?

Me preocupa porque, se não funciona no ambiente regulador tradicional, cada um arca com suas consequências perante o regulador. Se não funciona num ambiente de autorregulação, “*Houston, we have a problem!*” Porque não assinamos o mesmo pacto então. Esta falta de transparência entre operadoras é talvez o que mais pode prejudicar a evolução da regulamentação com a maturidade setorial. Então não é só a informação entre operador e regulador. Existe uma forma de coerência dentro do setor que precisa evoluir para realmente a gente se tornar... Entrar em uma camada mais responsável de abordagem dos problemas (Entrevistado 14, de operadora).

Um dos aspectos comentados como medida importante para a credibilidade e a sustentabilidade dos resultados é o acompanhamento da autorregulação por conselho independente. Seria a partir da ampliação da participação de outros atores na autorregulação que se conseguiria manter o compromisso setorial. “Começando pelo fim. Eu acho que é sustentável. Porque, como a gente conseguiu montar um conselho de independentes e com pessoas que têm reputação ilibada sobre o tema consumerista, eu acho que é sustentável sim, no longo prazo” (Entrevistado 19, de operadora).

De todo o exposto, são muitos os elementos que denotam o tremendo desafio rumo ao comprometimento dos diferentes *stakeholders* com a regulação responsiva. Ninguém confia em ninguém. Representantes do SNDC viram avanços no tema do SVA, porém questionaram a sua conclusão e demonstraram dúvidas quanto aos resultados.

Já no caso do *telemarketing*, todos os atores partilhavam da mesma opinião: o setor de telecomunicações não conseguiria, isoladamente, enfrentar um problema de natureza tão complexa – ainda que, com toda a descrença, tenham seguido investindo no desenho da autorregulação no tema. A pluralidade de atores responsáveis pelo problema foi apontada como dificuldade para a estabilidade das soluções apresentadas. Mais ainda, a sociedade civil não acreditava na autorregulação como um caminho possível. Para as operadoras, as medidas que tomaram, apesar desse contexto, deveriam ter sido mais reconhecidas e deveriam permitir o encerramento do projeto e da pauta, sob pena de gerar uma imprevisibilidade muito grande para o setor.

Quanto à relação entre a Anatel e as operadoras, todo o avanço rumo à construção de comprometimento entre as duas partes que parece ter sido trilhado no caso do SVA recuou no do *telemarketing*. A agência via um comportamento descuidado e procrastinador por parte das operadoras. E as operadoras percebiam as ações da Anatel como inconstantes e suscetíveis à pressão externa, muito mais do que baseadas em evidências.

Indo além das reflexões sobre pressões externas e internas, os entrevistados mostraram que o aspecto experimental da regulação responsiva também impactou o elemento do comprometimento. O experimentalismo contribuiria para que as medidas tomadas fossem pragmáticas e de curto prazo, voltadas de fato à adaptação aos contextos e à resolução dos problemas. Mas isso também acabou por levar, na visão de alguns entrevistados, a uma imprevisibilidade indesejada.

3.6 Coordenação

Um dos aspectos amplamente discutidos na literatura de governança de políticas públicas se refere à necessidade de lidar com uma multiplicidade de atores com interesses divergentes, em cenários complexos e de ambiguidades. Arranjos de políticas públicas capazes de consolidar mecanismos de coordenação para busca de consensos teriam mais chances de serem exitosos.

No âmbito da construção da regulação responsiva em proteção dos consumidores, as dificuldades de coordenação de expectativas e perspectivas estiveram postas – como era de se esperar. O estudo buscou avaliar o tema a partir da seguinte pergunta: “Os *stakeholders* identificam mecanismos pelos quais se busca moldar expectativas e proporcionar ações complementares que enderecem as perspectivas de todos?”

No histórico de regulação da proteção de consumidores na Anatel, pôde-se perceber que um elemento veio sendo fortalecido de maneira consistente: a produção dos diagnósticos das relações de consumo que acabavam aglutinando num único documento as informações sobre queixas dos consumidores registradas na Anatel, registradas no SNDC, além dos temas que vinham sendo mais demandados por órgãos de controle e pautados pela mídia. O diagnóstico das relações de consumo, somado a uma série de divulgações de informações sobre qualidade percebida e performance das operadoras, foi apontado como medida importante que buscava alinhar o entendimento sobre o problema que seria endereçado.

A empresa tem os interesses dela, a administração pública tem os seus interesses e suas responsabilidades. E aí você equaliza pra tentar identificar pontos comuns de “olha, a Anatel identifica que esse problema”, o regulado “ok, eu aceito esse problema”, “vamos agir sobre esse problema”, “ok, vamos agir”. E aí equalizo nessa camada política de alta gestão, da alta administração. E aí você tem uma segunda camada, técnica, em que você tem os técnicos da agência e os técnicos da empresa – que são as pessoas que efetivamente, dos dois lados, conhecem em mais detalhes tanto o problema quanto as soluções do problema –, e conseguem em conjunto – isso da experiência que a gente teve no piloto foi muito rico –, agregar, quando os dois saem da lógica de serem agentes em polos opostos e passam a trabalhar de modo conjunto pra busca de soluções dos problemas. Aí você passa a ter uma sinergia. Foi a primeira vez que eu vi isso na administração pública assim (Entrevistado 8, da Anatel).

Além de promover o diálogo com as prestadoras a partir do diagnóstico, estratégia semelhante foi adotada pela Anatel junto aos órgãos de controle e às entidades integrantes do SNDC. À medida que a Anatel foi-se posicionando de modo mais próximo a essas entidades, fortaleciam-se relações de confiança que contribuíam para o desenvolvimento de estratégias conjuntas e para a solução das aparentes divergências. Esse movimento de fortalecimento das relações com o SNDC foi percebido por um dos entrevistados do sistema:

A Anatel tem, atualmente, um ótimo desempenho no seu relacionamento com as entidades de defesa do consumidor. E eu atribuo isso a uma melhora significativa nos seus instrumentos de participação social. Quanto maior participação social nos processos regulatórios, quanto mais rigorosa a agência reguladora é - pelo menos no momento de enfrenta... de reconhecimento que há uma crise de confiança da sociedade com as decisões dessa agência reguladora –, quanto mais ela investe em instrumentos de participação social efetivos... O que que eu chamaria de instrumentos de participação social efetivos? Não é só abrir um consulta pública, é garantir que essa consulta pública foi efetivamente compreendida pela sociedade, ela efetivamente foi recebida pela sociedade como um processo importante e relevante, as pessoas efetivamente conseguiram participar e a agência reguladora efetivamente acolheu parte significativa dessas manifestações, dessas contribuições na sociedade. A Anatel, por ter uma superintendência de relações com o consumidor, ela tem garantido, nos últimos anos, essa transparência e essa participação social. E eu percebo nitidamente como a Anatel, de uns anos pra cá, não se coloca mais em conflito com a sociedade e com entidades de representação da sociedade civil. E ela tem melhores condições de adotar decisões e modelos de regulação responsiva (Entrevistado 12, do SNDC).

As medidas para aumento da transparência das ações da Anatel foram também importantes nas interações com os órgãos de controle. Os órgãos de controle, historicamente, foram muito ativos no acompanhamento do setor e da atuação regulatória da Anatel. Ainda que as demandas trazidas por aqueles não estivessem, em princípio, conflitantes com a agenda de atuação da Anatel, não havia, entre ambos, mecanismo capaz de eleger ações prioritárias em contexto de escassez de recursos. Era comum, assim, que as demandas dos órgãos de controle se multiplicassem sobre diferentes temas, desviando esforços de atuação da Anatel em temas de menor impacto em relação a outros.

De repente, o Ministério Público me questiona de um assunto que não está na nossa prioridade, não está no nosso radar. A gente tem que convencer o Ministério Público que a gente tem que resolver os principais problemas antes. Então, quer dizer, é toda uma construção de longo prazo (Entrevistado 4, da Anatel).

Contudo, não havia, nem mesmo junto aos órgãos de controle, uma etapa seguinte ao diagnóstico, de validação dos temas objeto de atuação da Anatel. Os processos de regulação responsiva eram inaugurados a partir de um diagnóstico que levava em conta as demandas das principais entidades. Entretanto, não se verificou, a partir da coleta de dados, um diálogo e uma efetiva construção conjunta da agenda prioritária e dos caminhos que seriam percorridos no processo.

No sentido de que na construção do projeto não houve participação direta de atores externos à Anatel. A participação que teve foi: a gente recebeu reclamações da sociedade e recebeu demandas externas de órgãos como Ministérios Públicos e Procons. Só que não é uma interlocução direta, é indireta. Assim, “eu recebi esses inputs desses atores e vou utilizar isso que eu percebi no meu diagnóstico como o motivador pra iniciar esse processo”. Mas não teve uma validação, uma etapa de discussão com a sociedade, de consulta pública, etc. Falando assim “ó, gente eu tô querendo atuar em cima de SVA, vocês acham que vai ser o melhor tema pra atuar agora?” isso não aconteceu. Com atores como órgãos de controle, próprios agentes como o Ministério Público, etc., também foi, como eu falei, reativo, no sentido que a Anatel também foi, a posteriori dizendo: “Olha, eu iniciei esse processo, eu vou fazer assim, assim, assado, o que que você acha?” (Entrevistado 8, da Anatel).

As competências compartilhadas por diferentes atores em matéria consumerista, entretanto, trouxeram e trazem desafios importantes em relação à coordenação, que não se limitam à fase de diagnóstico. Assim, a divulgação do diagnóstico representou avanço de coordenação em relação à definição da agenda prioritária, mas não impediu, por outro lado, que as atuações isoladas se perpetuassem e, muitas vezes, levassem a caminhos e medidas distintos. Como já tivemos a oportunidade de comentar, entrevistados de operadoras apontaram as dificuldades e os incômodos que advinham da multiplicidade de atores governamentais atuando de maneira sobreposta em temas idênticos: “Um pouco se sobrepe, entende? Zonas cinzas. Algumas coisas, algumas práticas que não ferem a regulamentação acabam sendo apontadas por outros agentes” (Entrevistado 14, de operadora).

Conforme já mencionado, no caso do SVA, enquanto a agência negociava os planos de ação de regulação responsiva, processos administrativos sancionatórios tradicionais eram

abertos pela Senacon, contra as principais operadoras⁷⁷, sobre a mesma temática. A secretária chegou, inclusive, a mencionar que estudava editar um regulamento sobre SVA.

Senacon quer regulamentar SVA e SMS em 2018

A regulamentação do Serviço de Valor Adicionado (SVA) e regras para envio de mensagens curtas (SMS) nas telecomunicações são prioridades da Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon), do Ministério da Justiça, para 2018. A informação é da diretora do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC), Ana Carolina Caram, que, segundo afirmou, são serviços desprovidos de qualquer critérios [sic].⁷⁸

Ainda que com algumas preocupações e incômodos quanto à descoordenação de atuação na temática do SVA, o tema gerou menor desgaste; afinal, sua dinâmica não fugia do ordinário. Uma vez mais, o processo de comando e controle, desta vez na Senacon, levou o assunto para o departamento jurídico, o que já estava na rotina das companhias. A intenção da Senacon de editar um regulamento de SVA não foi adiante. Os processos sancionatórios foram contestados e seguiram o rito.

No caso do *telemarketing*, inversamente, a Anatel passou a discutir o tema quando uma série de iniciativas estaduais e municipais já estavam em curso. Já na primeira reunião com as operadoras, a Senacon foi convidada a participar, numa clara tentativa de coordenação com o SNDC. Não houve, por outro lado, aproveitando o papel de coordenação daquela secretária, uma tentativa de diálogo com os órgãos estaduais e municipais que já contavam com experiências implementadas. Segundo um entrevistado, o início do debate sobre *telemarketing* na Anatel foi de “espaço livre”. Mas esse espaço, efetivamente, não era livre; havia um histórico que parecia desconsiderado, ainda que citado em estudos produzidos pela agência.

O problema já tava num calor muito grande no *telemarketing*. Então, o conselho diretor chamou a prestadora para uma conversa – e isso, acho que o Senacon também... ele tava, em conjunto com o Senacon. Eu não vou saber lembrar dos detalhes – [excluído pelo anonimato]. Mas, assim, ele tem uma característica diferente do SVA. Não é um problema tradicional de telecom, vamos dizer assim. Então, o que eu posso colocar aqui? A abordagem nossa foi diferente também. Quer dizer, a gente deixou a prestadora mais livre para identificar o problema, resolver o problema (Entrevistado 4, da Anatel).

⁷⁷ Disponível em: <https://tecnoblog.net/noticias/2018/09/13/claro-vivo-oi-multa-dpdc-sva/> e <https://tecnoblog.net/noticias/2019/01/30/tim-multa-senacon-sva/>. Acesso em: 15 nov. 2022.

⁷⁸ Disponível em: <https://www.pontoisp.com.br/senacon-quer-regulamentar-sva-e-sms-em-2018/>. Acesso em: 2 nov. 2022.

Ponto que chama atenção quanto ao caminho ainda a ser percorrido no processo de coordenação de atores se refere à forma como se desenrolavam as situações em que havia divergência de opiniões. Num dos episódios relacionados ao tema do *telemarketing*, ainda na fase de harmonização quanto ao diagnóstico e aos possíveis caminhos para solução, aconteceu em reunião entre operadoras, Anatel e representantes do SNDC: uma entidade do SNDC divergiu sobre a interpretação de que a atividade de *telemarketing*, da forma como vinha acontecendo, estava aderente à LGPD. Ainda que se pressionasse bastante por um posicionamento da Anatel, o tema não foi enfrentado e o debate se seguiu à revelia da questão. Entrevistado 2 apontou clara preocupação com a tergiversação da Anatel sobre o assunto, conforme já registrado em trecho da entrevista anteriormente transcrito.

À medida que atores do SNDC não se sentiam ouvidos e não tinham suas preocupações internalizadas, cobranças pela imprensa passavam a se multiplicar. Entidades mais articuladas acionavam parlamentares e membros do Ministério Público. Em muitos casos, contudo, diante do uso da imprensa e da pressão externa como forma de se fazerem ouvir, tais atores eram mantidos ainda mais distante dos debates “das salas cheias de fumaça”.

Aí quando você coloca algum outro ator – seja, por exemplo, Procon, Senacon, Ministério da Justiça ou o que o valha –, você tem, às vezes, outras dores ou outras percepções que vão acumulando o *wishlist*. Vai trazendo uma complexidade pro processo muito grande. Muito grande.

Entrevistadora: E isso prejudica o processo?

Prejudica, na minha visão. [...] Se vem um outro ator querendo embarcar, ok, mas ele tem que embarcar dentro daquela dinâmica que já tá sendo colocada. E não como mais um a dizer o que deseja (Entrevistado 3, de operadora).

Esse fenômeno pôde também ser percebido nos momentos de desgaste entre Anatel e Senacon. Depois de cobranças públicas pela secretaria, parece ter havido um movimento de isolamento do órgão, em vez de uma busca por coordenação. A visão de alguns atores era de que, a fim de evitar o conflito, era melhor excluir entidades.

Olha, eu vou te dizer que eu acho que a própria Anatel percebeu um pouco isso. E acho que ela começou a tomar pra ela mais a condução. Ou seja, ela deixou de – não é de convidar – mas deixou de considerar que muitos atores fortaleceriam o processo. Acho que ela começou a fazer o trabalho que ela tinha feito antes no SVA. Fazer mais dentro de casa. Porque as empresas e a Anatel se conhecem muito bem. E conhecem o usuário. A gente pode divergir em algumas coisas, mas a gente – eu digo – a gente tem muito mais consenso do que dissenso (Entrevistado 3, de operadora).

Os sinais eram claros de que o caminho do processo do *telemarketing* seria ainda mais difícil se a postura de distanciamento no diálogo se perpetuasse. Foi nesse contexto que as empresas, no âmbito de seu desenho institucional de autorregulação, incorporaram, depois de algum tempo de muita fricção, o conselho de autorregulação, com participação de dirigentes das operadoras e de cinco membros independentes. Dentre eles, foram selecionados nomes respeitados na proteção de consumidores, que contribuiriam para a busca de pontos de convergência entre as operadoras e o SNDC.

[...] acho que um aspecto muito importante da autorregulação é que a própria autorregulação também tem conselheiros independentes. Então a autorregulação ela também é criada não só com representantes do setor, mas com conselheiros independentes que têm experiências diferentes, autonomia na sua decisão (Entrevistado 11, do SNDC).

Há dúvidas, no entanto, sobre a efetividade do conselho nessa função de coordenar expectativas e visões das operadoras *vis-à-vis* às dos consumidores e às das entidades de defesa de seus direitos.

Eu acho que, como outros setores, eles se fiam em pessoas publicamente reconhecidas e respeitadas pra legitimar sua perspectiva. Não vejo esses conselhos com capacidade de incidir centralmente nas suas práticas. Não vejo, com todo respeito. E acho que eles se utilizam muitas vezes desses instrumentos para legitimar perspectivas determinadas. Por exemplo, o conselho de autorregulação ali da Conexis possui pessoas de respeito. Agora como é um ambiente autorregulado, o que eu tenho é uma crença, porque a gente não participa, a gente não acompanha, a gente não tem acesso às discussões e tampouco fomos convidados a participar, mesmo que em momentos específicos, pra apresentar, eventualmente, perspectivas divergentes (Entrevistado 2, do SNDC).

Divergências de entendimento também ocorreram durante a revisão do regulamento de fiscalização da Anatel. A própria implementação da regulação responsiva e os caminhos que a Anatel vinha construindo tiveram sua validade jurídica contestada pela Procuradoria-Federal Especializada, órgão da Advocacia-Geral da União. A desconstrução do caminho para a regulação responsiva era motivo de preocupação da Anatel, diante da falência do modelo de comando e controle. Foi nesse contexto que a Anatel desenvolveu uma parceria com a Universidade de Brasília. Por meio de um projeto de pesquisa, diferentes departamentos e pesquisadores da UnB se engajaram no estudo, teórico e empírico, sobre a regulação responsiva no contexto da Anatel. O processo de elaboração dos estudos com a participação de pesquisadores da universidade foi importante aspecto em busca de coordenação de visões, essencial para que divergências fossem superadas e o processo fosse adiante.

Eu acho que é essencial a atuação junto a atores externos – é uma tecla que eu pessoalmente sempre bato e que a gente... E que nesse trabalho da UnB aconteceu. É a gente buscar, especialmente no meio acadêmico, muito do que a gente discute na agência, fala sempre assim: o que a gente discute com certeza alguém já tá estudando na academia. Alguém deve estar falando, se não sobre isso, sobre algo muito parecido. É importante a gente conhecer. Principalmente em universidades públicas que são, que podem ser nossas parceiras. [...] Hoje com o trabalho da UnB, por exemplo, a gente tem todo um trabalho feito que nos ajuda academicamente a sustentar escolhas (Entrevistado 8, da Anatel).

Tal associação à UnB representou aspecto fundamental da estratégia de convencimento e harmonização do tema, de superação de divergências dentre importantes *stakeholders*. Mais que isso, promoveu-se, em seguida, uma multiplicação de debates entre as outras agências reguladoras, que vêm também incorporando a regulação responsiva em seu arcabouço.

Então eu acho que isso foi o primeiro grande movimento feito pela agência na hora que ela reconheceu que precisava revisar o RASA [regulamento de sanções da Anatel]. Aí veio, no bojo desse seminário, uma discussão muito forte – e, se eu não me engano, ela foi apresentada por um doutor ou pós doutor da UnB chamado professor Márcio Iorio. E ele puxou essa discussão sobre regulação responsiva, na verdade, até sobre autorregulação. E aí ele mostrou que a regulação... você tem lá uma pirâmide de forças, aonde você tem, através da autorregulação e da correção – que seria talvez o patamar mais alto da regulação responsiva, na hora que você tem o agente regulador e o regulado trabalhando de forma conjunta no ambiente de autorregulação. Você teria ali uma redução do vetor punitivo, substituído por um vetor que ele chama persuasivo lá no material que foi apresentado. Então, ali, já começou a ter uma discussão preliminar de regulação responsiva. Isso lá atrás em 2015, quando nós participamos desse seminário (Entrevistado 19, de operadora).

Outro aspecto da fragilidade de coordenação que foi percebido a partir das entrevistas está nas interações entre as diferentes hierarquias e departamentos da própria agência reguladora. Como se sabe, estudiosos da regulação responsiva ancoram-se na flexibilidade da atuação dos agentes e, portanto, na discricionariedade, um dos aspectos fundamentais da efetividade da atuação regulatória. Na prática, pôde-se perceber, a partir das idas e vindas entre áreas distintas da Anatel e dos relatos dos próprios entrevistados, o quanto ainda há avanços necessários quanto à coordenação dos diferentes envolvidos nos processos dentro da própria Anatel. Numa lógica de comando e controle, a atuação está normatizada, segue-se o prescrito. Acrescentar uma fase negocial com margem importante de discricionariedade foi apontado como desafio de coordenação. Um dos entrevistados atribui essa dificuldade à própria assimetria de informações entre os diferentes níveis hierárquicos.

Mas existe uma camada política então, em que os stakeholders têm que fazer um primeiro canal, um primeiro contato. E aí são os *stakeholders*, os principais, os atores

de alta administração ou de alta gestão, como no nosso caso, por exemplo, tanto o conselho diretor quanto superintendentes, como os diretores da empresa, como os principais gestores, que é uma camada de sensibilização e de equalização de visão e de interesses. [...] E aí existe uma assimetria informacional entre as camadas de alta administração e gestão e as camadas técnicas que estão discutindo. E isso gera, em alguns momentos gerou, na minha leitura, ruídos na discussão e no desenvolvimento dos processos e dos projetos piloto, tá? [...] um desgaste que talvez seja, pra mim, talvez seja o principal ponto que tenha que ser trabalhado: essa assimetria que passa a existir – e que não existe no processo tradicional – entre quem tem a função política no processo e quem tem a função técnica (Entrevistado 8, da Anatel).

Dentre os diferentes atores envolvidos nos temas do SVA e do *telemarketing*, percebeu-se que as interações mais duradouras e estáveis da agência ainda estão bastante concentradas nas operadoras de telecomunicações. Ainda que tenham sido citados outros atores representantes do setor privado (MEF, por exemplo), a relação da Anatel está focalizada nas operadoras e na entidade que as representa (Conexis/SART), havendo interações inconstantes com o SNDC. A instabilidade das relações entre os diferentes atores agrava a dificuldade de coordenação da atuação regulatória. Em momentos de conflito, o distanciamento aumentava. Exceção a essa inconstância foram os debates conduzidos no âmbito do Cdust. Esse comitê foi lembrado por diferentes entrevistados como espaço de coordenação, em que o SNDC conseguia confrontar os temas e trazer suas perspectivas.

Eu acho que, por exemplo, a minha visão é bastante limitada, mas eu tive a experiência de viver, ali [excluído pelo anonimato], a experiência do Cdust. Que foi uma construção importante. Julgo muito importante, justamente por ser um conselho de defesa dos usuários em que não estão só os usuários de telecomunicações, estão também os representantes das empresas, o governo, como Anatel, mas também outros representantes de governo que ali participam, até a procuradoria, um corpo mais jurídico e tal. E aquele modelo, eu acho que, na gestão que eu estive, com o Aníbal como presidente e você participando também ali. Eu achei fascinante porque os problemas eram também discutidos já no formato de fórum multissetorial. O que é uma característica muito interessante porque é assim que a gente encara também as problemáticas em direitos digitais, em razão da experiência do comitê gestor da internet (Entrevistado 1, do SNDC).

Por fim, convém mencionar que, como já discutido, a construção teórica que adotamos foi a de que, ainda que se reconheçam os agentes privados no processo regulatório, está no Estado o papel de indutor da regulação. O estudo dos casos confirma a proeminência da Anatel sobre os demais atores no papel de coordenar e buscar consensos. Na ausência de convergência, esperam que a agência lidere.

O processo começou com uma crise. Não começou por uma autoconsciência. Começou por essas coisas. Mas, começou na crise. A Anatel levanta a bandeira dessa crise. Eu acho que a Anatel teve a inteligência de dizer: “vamos tentar resolver esta crise de uma forma diferente” (Entrevistado 14, da Anatel).

Foi a partir das arenas construídas com a participação da agência e das informações que ela produzia que se desenrolaram os debates da proteção de consumidores de telecomunicações e era donde se esperavam as respostas, mesmo quando o assunto era a autorregulação, no caso do *telemarketing*. Ainda em ambiente de autorregulação, era da Anatel que se esperava uma atitude quando os consensos não eram atingidos e os resultados não apareciam.

E aí a Anatel veio e impôs. Tem coisas que a Anatel, com um setor como esse – competitivo e tal –, vai ter que impor mesmo. Tem coisa que vai ser implantado. E eu acho que se... quando a Anatel vê que o mercado não vai se assustar, não vai se autorregular, ela tem que entrar, não tem jeito (Entrevistado 7, de operadora).

Esperava-se da Anatel a coordenação dos conflitos – entre operadoras, das operadoras com o SNDC. As operadoras colocavam suas estruturas regulatórias para convencer a agência. O SNDC, não tendo a mesma estrutura, usava a imprensa. Diante da pressão pública, a Anatel, não raras vezes, também usou da imprensa e da repercussão de suas decisões como forma de baixar a temperatura. Não identificando mecanismos de coordenação efetivos, muitas vezes atores levaram suas disputas de visões para o embate público. No capítulo seguinte, discutiremos elementos adicionais a respeito do desenho institucional no que toca à tentativa de coordenação dos diferentes atores. Faremos, também, uma avaliação geral do modelo, considerando os casos e as categorias de análise apresentadas à luz do debate teórico sobre regulação responsiva.

4 REFLEXÕES SOBRE PLURALISMO REGULATÓRIO NA PROTEÇÃO DE CONSUMIDORES DE TELECOMUNICAÇÕES – DESAFIOS E CAPACIDADES

Uma das questões centrais em modelos regulatórios policêntricos está relacionada a como tais abordagens podem ou não garantir legitimidade e *accountability* (Black, 2008). Nosso estudo evidenciou tal dificuldade. Se, de um lado, atores do SNDC viam com extrema desconfiança a aposta em modelos alternativos, associando-os a um afrouxamento da regulação, de outro, empresas reguladas punham dúvidas sobre se, de fato, a agência seria capaz de implementar e fazer valer desenhos alternativos de regulação responsiva. Mesmo que a percepção seja comum sobre o modelo tradicional de regulação ter-se mostrado disfuncional – com regras superdetalhadas e vultosas multas que não se traduzem, muitas vezes, em mudanças concretas de melhoria do serviço para o consumidor –, as perspectivas de construção de um novo modelo, ancorado nas teorias pluralistas da regulação, ainda é um desafio.

A partir das entrevistas, percebemos que, enquanto desconfiavam do modelo alternativo, os entrevistados também reivindicavam uma agência reguladora que assumisse ainda mais a liderança no processo regulatório, ou que não se deixasse pressionar pelos outros atores da arena – com as empresas criticando a pressão da sociedade civil e dos órgãos de controle e a sociedade civil preocupada com a pressão exercida pelas empresas.

Uma reflexão nos parece importante a partir disso: como havíamos argumentado, mesmo em cenários de pluralismo regulatório, o Estado ainda é percebido e demandado a desempenhar seu papel indutor da atividade privada, catalisando processos de ajuste de comportamento no setor regulado. Tal perspectiva confirma nosso entendimento, também discutido pela literatura, de que é inescapável que as organizações do Estado estejam no centro da mobilização do debate regulatório, mesmo admitindo a regulação descentrada e o pluralismo regulatório. A proteção de direitos dos consumidores de telecomunicações, nesse sentido, é movida pela atuação da agência reguladora, ou seja, pela atividade estatal, ainda que possa ser ressignificada (Bevir, 2013), em um processo contingente, no qual cada ator se comporta conforme suas crenças e visões.

O tratamento dos dados nos permitiu uma reflexão sistemática do processo de formação e implementação dos esforços de regulação responsiva pela Anatel. No curso da pesquisa, realizamos também outros achados interessantes. A seguir, apresentaremos de forma sistemática nossa análise, guiada pela avaliação dos casos trabalhados, a partir de três enunciados: A) houve um desalinhamento de expectativas e conceitos sobre regulação responsiva; B) o tripartismo não está implementado, sendo impedido por relações de poder

assimétricas; C) a Anatel não tem o seu papel na arena bem delimitado, e segue sendo reconhecida como a responsável única pela solução dos problemas.

A. Houve um desalinhamento de expectativas e de conceitos sobre a regulação responsiva

O estudo do caso nos permitiu concluir que as bases para o desenvolvimento de um modelo responsivo foram estabelecidas e são reconhecidas pelos diferentes atores. Nossa percepção, no entanto, é a de que os atores ainda não partilham de visões harmonizadas sobre o porquê de se apostar no modelo e como o modelo deve funcionar. As empresas reguladas, confirmando nossa hipótese, em grande medida, enxergam na regulação responsiva um caminho para redução de custo regulatório e, quiçá, de desregulação do setor. Mesmo a aceitação de que o modelo, de início, poderia representar um custo de transação talvez maior, de fase de ajustes e de conformação das expectativas, não foi partilhada e aceita.

Muitos atores do SNDC, por outro lado, não reconheceram a validade do processo de regulação responsiva por enxergarem nessa mesma redução de custo regulatório o risco de fuga da regulação, de fuga da sanção e redução do poder do Estado. A ausência de um processo de comando e controle, que resultaria na aplicação de uma multa, era alvo de muita resistência até mesmo entre um grupo de servidores da própria Anatel. O processo de sancionamento era percebido como importante sob os aspectos simbólico e subjetivo, de legitimação da atuação dessas entidades, ainda que não se traduzisse em resultados concretos para a população.

E, na nossa visão, mais tradicional, uma atuação exemplar é uma multa pesada, é uma cassação de licença, é uma interdição, é uma proibição da empresa de vender novas linhas, novos serviços – que, atualmente, eu entendo que essas medidas elas acabam não gerando tanto efeito porque as empresas judicializam essas medidas, etc. Então eu entendo o esforço dos reguladores, a gente entende os esforços dos reguladores de buscar medidas alternativas que sejam efetivas. Porém, quanto maior a expectativa de uma mão pesada por parte do regulador, e o regulador, no caso concreto como desse do SVA, prefere adotar, acredita, tecnicamente, de boa-fé que uma medida de autorregulação, por exemplo, ela será mais efetiva, ela garantirá melhor os direitos dos consumidores, essa sensação de impunidade ela permanece na sociedade. [...] Porque, de verdade, a sociedade fica esperando do regulador uma decisão forte num sentimento de vingança mesmo, de reparação desse prejuízo coletivo, desse dano coletivo, que foi gerado. Então é muito difícil que uma medida de autorregulação por exemplo seja, a princípio, bem-vista num cenário como esse (Entrevistado 12, do SNDC).

Não somente não havia, nos processos estudados, uma harmonização sobre as finalidades de implementação de um desenho alternativo de regulação, como também não se dividia uma visão comum sobre o papel de cada um dos atores. Diferentemente das perspectivas

discutidas na literatura, a participação de terceiros interessados era vista pelas operadoras como fator dificultador do processo, ignorando a centralidade do envolvimento de todos os atores na construção do caminho alternativo. Por outro lado, dentre as entidades de defesa do consumidor, o afastamento da Anatel da função de *locus único* de regulação era fortemente rejeitado e combatido, num entendimento compartilhado entre os atores da sociedade civil de que a regulação responsiva representa um avanço da agenda liberal e da desregulação.

As prestadoras ainda estão muito focadas em chamar a autorregulação, aplicar a autorregulação como se fosse simplesmente desregulamentar o setor, vamos dizer assim. Autorregulação não é só desregulamentar, não é só substituir um regulamento, uma regra da Anatel por uma regra do setor. A autorregulação é muito mais que isso. É você encontrar as soluções pros problemas que vão surgindo também. Então, não é simplesmente só regulamentar, só criar uma regrinha pra substituir a regra da Anatel. Isso a Anatel já faz, não precisa de autorregulação pra isso. Então, realmente, é ela conseguir sair com soluções que hoje a Anatel, por exemplo - lógico que muitas das soluções não tá na mão da Anatel, até porque a Anatel não presta o serviço, né? Mas é isso. Ainda estamos engatinhando nessa linha da autorregulação (Entrevistado 4, da Anatel).

As visões desalinhadas sobre a pirâmide regulatória e sobre o papel de cada ator envolvido – isto é, até que ponto cada um pode ser ouvido e até que ponto se podem influenciar os diagnósticos e prognósticos – vieram acompanhadas de reivindicações de maior clareza sobre esses dois elementos.

Como a gente é o órgão regulador, a gente tem que zelar ali pela conformidade das normas. Então acho que esse é o nosso papel primeiro. A gente tem todo o espaço pra negociação, mas a negociação é pra resolver o problema. Então a gente tem que determinar os limites das coisas. Então esse é o nosso papel. A gente tem que saber o que a gente vai exigir e não exigir menos do que isso. A gente [Anatel] que é o guardião das regras. Então as prestadoras não podem fazer o que elas quiserem. Porque as prestadoras vão trazer informações pra gente, mas a gente tem que estar sempre à frente e dar essa resposta pra sociedade (Entrevistado 18, da Anatel).

A respeito do desalinhamento de expectativas e visões, é importante mencionar que nosso estudo de caso teve por objeto projetos implementados em caráter piloto. Consideramos, assim, que parte das dificuldades são naturais do processo e podem ser superadas à medida que a forma de atuação responsiva seja incorporada à dinâmica mais ordinária e internalizada como prática. Para a incorporação, contudo, entendemos fundamental que o regulador invista no diálogo e na comunicação como aspectos fundamentais, e não acessórios, de sua atividade.

Além das medidas corretivas e horizontais que os Estados, e em particular os reguladores, colocam em prática, haveria a tarefa de facilitar a circulação de conhecimento e fomentar interações. Isso não é algo que os reguladores estão acostumados a fazer (Cunha, 2023, p. 37).

A fim de investir numa governança regulatória efetivamente pluralista e que gere resultados, é preciso que o regulador também se prepare para mudanças de desenho institucional mais profundas e menos casuístas, o que ainda não nos parece o caso em nosso estudo.

B. O tripartismo ainda não está implementado, sendo impedido por relações de poder assimétricas que não foram reparadas

Relembrando os três elementos que deveriam compor o tripartismo – i) grupos de interesse público devem dispor das mesmas informações disponíveis ao regulador e aos regulados; ii) grupos de interesse público precisam ter assento na mesa de negociação entre reguladores e regulados sempre que temas e condutas estão em debate; iii) grupos de interesse público precisam ter garantidos o poder e a legitimidade para processar e acusar regulados, assim como o próprio órgão regulador. Numa análise inicial, podemos dizer que essas condições (ao menos ainda) não foram alcançadas no modelo de regulação responsiva implementado pela Anatel.

Há uma assimetria técnica, de recursos e de tempo, quando comparamos as possibilidades das empresas e da Anatel e as possibilidades dos consumidores. Poderíamos supor, assim, que se trata de uma sociedade civil sem condições materiais de participação e de auto-organização fortes. Contudo, mesmo os representantes de entidades da sociedade civil organizadas (como os entrevistados) – que têm um corpo de agentes formados e qualificados para acessar os conhecimentos úteis a fim de apresentarem suas demandas – afirmaram não terem acessado informações específicas da execução de cada um dos projetos, tampouco conseguido apresentar suas reivindicações ou influenciar os processos.

Os representantes da sociedade civil também, precisaram evocar “aliados” – como defensores públicos, parlamentares e Ministério Público –, além de acionarem o Poder Judiciário e a Secretaria Nacional dos Consumidores, a fim de tentarem influenciar o processo regulatório. Essa atuação reforça que eles possuem uma relativa capacidade técnica e de auto-organização para incidência política, mas revela que essa capacidade não encontrou o devido espaço junto aos processos da Anatel. Considerando isso, abre-se a hipótese de que a sociedade civil – ou parte dela – tenha, sim, as capacidades técnicas e de auto-organização, mas sua permeabilidade aos processos de proteção de consumidores de telecomunicações na Anatel ainda não tenha sido atingida.

Faz uma comissão de cinco especialistas externos para acompanhar esse processo, com relatórios trimestrais. Não é dramático isso. Não vão ser 30 planos de ações de uma vez. Mas dá instrumentos para que esse grupo de acompanhamento de fato possa

exercer suas funções. [...] Muitas vezes há um temor da participação social como se ela fosse sempre um obstáculo para que as coisas acontecessem celeremente. Agora, as coisas não acontecem celeremente e a sociedade civil não está lá. Certo? E você acaba perdendo a visão de ter um processo simétrico, de fato multissetorial, onde os consensos gerados sejam consensos de verdade, não consenso entre a agência e operadoras. [...] Acho que tem o binômio transparência e participação social, que não significa engessamento, significa eficiência no resultado. Quando você envolve os diferentes setores interessados, até a probabilidade do resultado ser mais perto do ótimo é muito maior. Muito maior. Você vai errar menos, porque você vai ter gente que vai chamar atenção disso e daquilo (Entrevistado 2, do SNDC).

Nesse sentido, retomamos a centralidade de se incluir a participação dos grupos interessados no diagnóstico, garantindo o ganho qualitativo na construção institucional na “definição dos fins políticos a serem perseguidos, assim como na construção e ajuste dos meios a serem empregados” (Coutinho, 2016, p. 222).

As relações de poder estiveram distribuídas de maneira assimétrica. É claro e natural, em nossa visão, que a Anatel tenha exercido seu poder de maneira assimétrica em relação às operadoras e aos integrantes da sociedade civil. Afinal, conforme já pudemos discernir, a atuação regulatória, em nossa visão, emana da atuação estatal. Entretanto, pudemos constatar que os grupos interessados não estiveram presentes na mesa de negociação de maneira equilibrada entre eles. As operadoras, nos casos estudados, demonstraram maior poder de influenciar a agência do que os integrantes do SNDC. As “salas cheias de fumaça” aconteceram e ficaram evidenciadas nas falas dos entrevistados. Em momentos de conflito, quanto se sentia pressionada, usando de seu poder, a Anatel optou por excluir atores da mesa de negociação ou, nas palavras de um dos entrevistados, tergiversar e não dar respostas claras a demandas que estiveram postas. Na ausência de efetiva implementação do tripartismo, o que se nota é a cobrança dos diferentes atores sobre a Anatel e de baixa legitimidade de sua atuação perante eles. As cobranças sobre a agência se tornam ainda mais severas. Não estando efetivamente envolvidos e, assim, não se sentindo parte da solução e não se engajando no endereçamento dos problemas e desafios, os demais atores se sentem à vontade para apontar suas armas ao regulador e cobrar dele que dê respostas a tudo, numa visão de pretensa hipersuficiência da agência para fazer frente a todos os problemas setoriais.

De outro lado, a incapacidade de lidar com a complexidade e a multiplicidade de demandas e desafios gera na Anatel um comportamento orientado pela pressão que sofre, defensivo, assim canalizando uma energia e um esforço enormes, muitas vezes inócuos, na busca por se legitimar. Percebemos, a partir dos processos mapeados, que, mesmo com essa imagem de lócus da autoridade, a agência atua mais a partir de provocações e de demandas (de órgãos de controle, de empresas e da sociedade civil) do que formulando agendas, prioridades

e caminhos no processo regulatório, o que denota essa suscetibilidade à pressão externa, sem capacidade de mediação efetiva dos conflitos.

Com essa atuação a partir da provocação e da pressão dos diferentes atores, a Anatel não oferece os meios para que os outros grupos de interesse acessem informações relevantes, tampouco participem da negociação. Fica latente um receio de envolver outros atores e ampliar a pressão em função disso. Entendendo a cooperação como a disposição para construir compromissos com os demais, a discutir e garantir benefícios para todos, compreendemos também que ainda há um caminho a ser construído. O que observamos, ao contrário, é a Anatel desconfiada das operadoras, atores do setor privado percebendo a sociedade civil como um empecilho e atores da sociedade civil desacreditando as intenções da agência e das empresas. Nesse cenário, tanto a sociedade civil se viu excluída enquanto a Anatel se deixava influenciar pelas empresas, quanto as empresas argumentaram que a Anatel não as defendeu como deveria, num processo de não diálogo e de extrema desconfiança de todos os atores envolvidos no processo.

Ainda que percebamos que, formalmente, a Anatel tenha se preocupado em estruturar os espaços de diálogo e concertação com os membros do SNDC, verificamos que permanece subjacente uma visão formalista e pouco efetiva. Adotaram desenhos institucionais recomendados pelas boas práticas, alinharam-se aos guias e às recomendações de qualidade da atividade regulatória, porém parece haver ainda uma barreira importante a transpor para torná-los efetivos. Não desconsideramos que os últimos anos são de avanços nesse sentido; mais ainda, não desconsideramos, como já comentamos, o caráter experimental do caso estudado. Mas, buscando contribuir para o fortalecimento do modelo, entendemos que há ainda uma mudança de cultura mais profunda que segue por ser empreendida.

[...] um desafio que se apresenta é como fazer a inovação transitar para o centro do modelo regulatório, mudando tanto cultura como estrutura de modo mais regular e profundo. Seria, portanto, fazer da inovação algo menos casuístico e mais nuclear às agências, inclusive quanto a temáticas de fronteira em cada um dos setores que elas regulam. Esse desafio, embora ainda pouco incorporado pelas agências brasileiras, parece-nos, pelo que analisamos neste trabalho, um caminho a ser trilhado pelos reguladores nacionais (Cunha, 2023, p. 12).

C. A Anatel não tem o seu papel na arena bem delimitado, e segue sendo reconhecida como a responsável única pela solução dos problemas

A expectativa de que a Anatel seja o principal ator na regulação não aparece como uma novidade do campo – já sendo previsível desde a literatura. Contudo, a visão de um regulador tradicional onipotente e onipresente, em grande medida, segue posta entre os atores, mesmo no

contexto de suposto pluralismo regulatório. A organização da atuação regulatória a partir de uma visão tradicional no papel da agência nos parece um elemento que merece atenção, à medida que impede a materialização de aspectos importantes da regulação responsiva.

Dentre as ferramentas da regulação responsiva, como pudemos discutir, numa lógica da menor intervenção necessária, há medidas e instrumentos cujo espaço de construção não necessariamente tem na atuação da agência a centralidade que teria num modelo tradicional. Ao não se admitir que desenhos de autorregulação, como vimos no processo de *telemarketing*, por exemplo, sejam mecanismos possíveis de resposta a problemas setoriais, ou que regulamentos tradicionais sejam substituídos, ou mesmo complementados, por instrumentos negociais mais flexíveis e adaptáveis aos casos concretos, o próprio modelo de regulação responsiva pode estar em xeque.

Em tentativas de suprir essa expectativa de liderança, sem deixar de endereçar as demandas vindas da sociedade civil, a Anatel tomou medidas mais rígidas – como a que determinou o adiantamento do “Não Me Perturbe” –, de modo a contribuir com a legitimidade do processo diante dos consumidores. Mas essa atuação foi tomada como justificativa para desconfiança dos agentes de mercado, que viram o ato como precipitado e desnecessário.

Do acompanhamento dos projetos-piloto em estudo, temos elementos apontando que a Anatel adotou “comportamentos oportunistas de curto prazo”, a fim de legitimar sua atuação. Ou seja, o ator que deveria estar desenvolvendo mecanismos e papel “moderador” ou de coordenação dos demais acabou, a partir de alguns de seus atos, contribuindo para aumentar a instabilidade do processo. Sugerimos que parte dessa imprevisibilidade se relaciona com o fato de que a agência não tem uma estratégia planejada, especialmente considerando sua dimensão experimental, mas atua diante de provocações e pressões, algo que, inclusive, é registrado por alguns dos entrevistados.

Em síntese, a falta de clareza sobre o papel da Anatel, que poderia ser delimitado do ponto de vista do desenho institucional, tem sido fonte de imprevistos, desconfianças e crises de legitimidade. Dentre os aspectos do papel da agência que julgamos ainda fragilizados, precisando ser fortalecidos, citamos a necessidade de aprofundar desenhos que permitam real transparência e busca intransigente de superação da assimetria informacional entre os atores. Entendemos ser fundamental, também, as arenas serem repensadas a partir da visão de um regulador que deve agir muito mais como diplomata do que como policial.

4.1 Múltiplos atores, múltiplas arenas na proteção dos consumidores no Brasil

O estudo de caso nos permitiu identificar diferentes atores na proteção de consumidores de telecomunicações, apontando para distintas dimensões de interdependência, para conflitos e ambiguidades nas preferências e para a complexidade do cenário. Para além dos atores que conseguimos identificar, há outros espaços institucionais que se apresentam no sistema nacional de proteção dos consumidores, os quais complexificam ainda mais o desafio de coordenação.

Ainda antes da privatização dos serviços de telecomunicações, já estava organizado o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. Como estabelecido no Código de Defesa do Consumidor, o sistema é integrado por entidades públicas e privadas de defesa do consumidor (artigo 5º do CDC⁷⁹). Mais ainda, o CDC estabeleceu que a política de relações de consumo seria composta por um mecanismo, entre outros, voltado ao fortalecimento da sociedade civil, por meio da “concessão de estímulos à criação e desenvolvimento das Associações de Defesa do Consumidor” (artigo 5º, V do CDC). Às associações, assim como discutido na literatura, foi dada competência inclusive para ação em juízo visando à tutela dos interesses coletivos em matérias consumeristas.

O Sistema Nacional de Defesa do Consumidor também é composto pelos Procons, estaduais e municipais, pela Defensoria Pública e pelo Ministério Público, atuando sob a coordenação da Secretaria Nacional do Consumidor, do Ministério da Justiça⁸⁰. Os Procons surgiram a partir de uma lógica de atuação local, ainda antes do próprio CDC. Foge aos objetivos de nosso trabalho discutir sua origem, mas a verdade é que a dinâmica que daí decorre parece acrescentar complexidade à coordenação regulatória em se tratando de serviços que, como o de telecomunicações, transcendem os limites de atuação de estados e municípios, e são organizados numa perspectiva nacional.

Já no final da década de 1990, diante da privatização de alguns serviços públicos essenciais outrora prestados de forma exclusiva pelo Estado, surgiram as agências reguladoras. Nesse contexto, como já comentamos, a Anatel passou a regular os serviços de telecomunicações, estando em seu mandato a proteção dos consumidores. A previsão de que Anatel e SNDC deveriam atuar em articulação já estava prevista no próprio decreto n. 2.338⁸¹, de 7 de outubro de 1997, que regulamentou a Lei Geral de Telecomunicações. Mais ainda, esse

⁷⁹ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm. Acesso em: 10 nov. 2021.

⁸⁰ Disponível em: <https://www.consumidor.gov.br/pages/conteudo/publico/6>. Acesso em: 1 mar. 2022.

⁸¹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2338.htm. Acesso em: 10 nov. 2021.

mesmo decreto atribuiu à Anatel competência exclusiva para aplicação de algumas penalidades às operadoras que antes eram exercidas pelo SNDC.

Art. 19. A Agência articulará sua atuação com a do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, organizado pelo Decreto nº. 2.181, de 20 de março de 1997, visando à eficácia da proteção e defesa do consumidor dos serviços de telecomunicações, observado o disposto nas Leis nº. 8.078, de 11 de setembro de 1990, e nº. 9.472, de 1997.

Parágrafo único. A competência da Agência prevalecerá sobre a de outras entidades ou órgãos destinados à defesa dos interesses e direitos do consumidor, que atuarão de modo supletivo, cabendo-lhe com exclusividade a aplicação das sanções do art. 56, incisos VI, VII, IX, X e XI da Lei nº. 8.078, de 11 de setembro de 1990.

A verdade é que, conforme observamos a partir de alguns episódios nos processos estudados, a relação entre o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e a Anatel é permeada por desafios quanto à efetiva articulação. Órgãos de defesa do consumidor enxergavam na agência uma impermeabilidade à agenda consumerista, muitas vezes percebida como captura pelo setor privado. Nesse cenário, não raramente, a Anatel desenvolveu postura extremamente defensiva e distanciada do SNDC, que contribuía ainda mais para a assimetria informacional e o ensimesmamento das atuações de parte a parte.

Já comentamos, no capítulo 2, que a agência, buscando se aproximar do SNDC e fortalecer sua interlocução, buscou medidas de ampliação de transparência e incorporação de informações advindas da atuação do SNDC aos seus processos e diagnósticos. Também buscando construir espaços de cooperação e coordenação é que foram fortalecidas as atuações do SNDC nos conselhos de usuários e no Cdust. A mesma necessidade de coordenação para a proteção de consumidores nos serviços regulados era percebida pela Senacon, na condição de coordenadora do sistema. Os principais problemas consumeristas com os quais precisam lidar estão atrelados às agências reguladoras. Problemas de consumo em serviços financeiros, de telecomunicações, de energia elétrica, dentre outros, estão entre os principais motivos de demandas junto ao SNDC⁸², com baixa efetividade de atuação dos Procons, o que aumenta a pressão sobre os reguladores.

Nesse contexto, em 2013, foi editado o Plano Nacional de Consumo e Cidadania (Plandec) e criada a Câmara Nacional das Relações de Consumo. Dentre as diretrizes do plano, estavam o fortalecimento da participação social na defesa dos consumidores. O Plandec se

⁸² A esse respeito, há indicadores disponíveis em <https://sindecnacional.mj.gov.br/report/Empresas>.

desdobrava em eixos: prevenção e redução de conflitos; regulação e fiscalização; fortalecimento do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor⁸³.

A Câmara Nacional das Relações com Consumidores, posteriormente extinta, deveria ser composta por um conselho de ministros de Estado e pelo Observatório Nacional das Relações de Consumo. Desse observatório, por sua vez, faziam parte as agências reguladoras. Era uma primeira tentativa de estruturar um diálogo sobre a proteção de consumidores dos serviços regulados. Anos mais tarde, a câmara foi extinta⁸⁴, sem que tivessem sido percebidos resultados concretos de coordenação dos diferentes atores.

Em junho de 2022, em mais uma tentativa de coordenação da agenda consumerista, foi criado o Conselho Nacional de Defesa do Consumidor. Dentre os participantes do CNDC, estão previstos representantes de quatro agências reguladoras, inclusive a Anatel. Por se tratar de iniciativa bem recente, o CNDC não foi alvo de nossos estudos, mas julgamos importante mencionar. Informações disponíveis no portal da Senacon confirmam seu objetivo:

Com a criação do CNDC, será possível realizar a interlocução com os Programas de Proteção e Defesa do Consumidor (Procon) de outros entes federados. Desta forma, haverá coordenação de ações que orientem interesses e ponderem conflitos de um Sistema Nacional tão amplo e capilarizado como o brasileiro, garantindo proteção mais efetiva aos consumidores.⁸⁵

Para além dos colegiados instituídos por iniciativa da Anatel e da Senacon, em 2019, as próprias operadoras de telecomunicações, no âmbito do desenho dos mecanismos de autorregulação setorial, constituíram o Conselho de Autorregulação, que conta, como mencionamos, com a participação de membros independentes com notório conhecimento na temática consumerista. Foi mais uma tentativa de coordenação e de construção do diálogo.

As diferentes arenas em que se discute a proteção de consumidores de telecomunicações são indicativos da condição de complexidade do tema e do desafio a partir dos distintos subsistemas interdependentes. Os espaços institucionais constituídos, porém, não se traduziram, como pudemos discutir nos capítulos anteriores, em efetiva capacidade de coordenação, cooperação e comprometimento. A percepção ainda é de desconfiança e de baixa efetividade

⁸³ Decreto n. 7963, de 15 de março de 2013. Cf. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7963.htm.

⁸⁴ Decreto n. 10087, de 5 de novembro de 2019. Cf. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10087.htm#art1.

⁸⁵ Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/2020/julho/governo-federal-cria-conselho-nacional-de-defesa-do-consumidor>. Acesso em: 10 nov. 2021.

das ações. Por outro lado, ainda que se possa dizer que entidades da sociedade civil talvez não estejam fortalecidas no mesmo nível que em países com maior tradição de participação social, parece-nos que o SNDC tem um desenho institucional ímpar, que poderia servir ao propósito de coordenação de expectativas e de incorporação dos grupos de interesse público, merecendo ser considerado e fortalecido.

Um dos elementos discutidos pela literatura de regulação responsiva, dentre as pirâmides, é a incorporação, a cada escalada da pirâmide, de novas redes de atores interessados. O desenho institucional de proteção e defesa de consumidores no Brasil já conta com uma complexa arquitetura que incorpora diferentes atores e instituições, públicas e privadas, em esferas municipal, estadual e federal. Em nossa visão, podem e devem ser mais bem inseridas no debate regulatório. Parece-nos, a partir dos estudos desenvolvidos e dos espaços institucionais mapeados, que as estruturas institucionais já estão previstas, mas não têm sido efetivamente apropriadas. Esse talvez seja um tema que englobe o SNDC e as principais agências reguladoras, e que demande uma reflexão extrapolando o próprio tema da regulação de telecomunicações.

Também foi possível perceber que atores da sociedade civil exerceram pressão e tiveram suas demandas vocalizadas. Assim, ponto que nos parece necessário aprofundar é sobre se a dificuldade de efetiva implementação do tripartismo pode ser atribuída à ausência de capacidades da sociedade civil. Ou se, diante do fato de que os atores estão organizados, mas ainda se sentem distantes da implementação dos processos, há construções a serem mais bem desenvolvidas quanto ao desenho do próprio procedimento que molda a regulação responsiva, de modo que se que permita ao órgão regulador diminuir sua atuação tradicional de comando e controle, passando ao papel de supervisor de redes de governança regulatória. Na seção seguinte, buscaremos discutir o tema.

4.2 Organizando o pluralismo regulatório a partir de que bases? Procedimentalização da proteção de consumidores de telecomunicações

A mudança mais sistêmica na atuação do Estado, de modo que reguladores deixem de estar focados exclusivamente no comando e controle, passando a assumir papel de coordenadores de uma governança policêntrica, envolve um repensar que não se resume, em nossa visão, à discussão sobre a capacidade da sociedade civil organizada. Não desconsideramos que tais grupos precisam ser fortalecidos; ainda assim, pudemos perceber que

eles exercem influência e são reconhecidos como agentes de pressão, apesar de todas as limitações à sua participação efetiva nos processos, barreira criada muito mais, em nossa visão, pelo desenho de procedimentos do que pela incapacidade técnica de tais atores.

Por um lado, acreditamos que o Estado deve investir em medidas de fortalecimento da sociedade civil. Há necessidade, em nossa visão, de garantir que ela tenha acesso a informações e recursos – financeiros, inclusive – que permitam a ela exercer, efetivamente, o papel de regulador substituto. Não pode, nesse sentido, haver barreiras que a impeçam de acessar documentos, ainda que protegidos por sigilo comercial. O que é preciso discutir, nesse sentido, são mecanismos que exijam da sociedade civil o mesmo dever de proteção de informações atribuído ao agente público.

Em nossa perspectiva, as tensões que identificamos na proteção de consumidores na Anatel poderiam ser minimizadas a partir da melhor organização dos graus de descentralização, de autonomia, de coordenação intersetorial, da delimitação das relações públicas e público-privadas pertinentes, conferindo uma leitura do direito como uma “espécie de ‘mapa’ de responsabilidades e tarefas nas políticas públicas” (Coutinho, 2013, p. 196), sem prejudicar o aspecto dialógico e flexível do modelo responsivo.

Os processos que estudamos, ainda que com elementos da regulação responsiva, estão ancorados em procedimentos e desenhos institucionais de um regulador tradicional. Até mesmo a regulamentação da fiscalização regulatória emanada pela Anatel, como estudamos, está ancorada em dinâmicas que mantêm a agência como agente central de construção de remédios regulatórios para todos os problemas, a partir de diagnósticos e análise de riscos. Não há, no próprio desenho do processo de regulação responsiva da Anatel, a assunção do pressuposto do tripartismo como condição fundamental. A lógica não é a de organização de um sistema policêntrico, mas de revisão de processos relacionados a comando e controle, numa perspectiva “regulador e administrado”.

Art. 1º Este Regulamento estabelece os princípios, as diretrizes, os procedimentos e os critérios para a Fiscalização Regulatória, incluindo regras relacionadas ao seu planejamento, às obrigações e garantias dos Administrados, aos modos de obtenção de dados e informações, às medidas preventivas, reparatórias e de controle, à análise de desempenho e aos mecanismos de transparência.

Art. 2º Os procedimentos estabelecidos neste Regulamento visam, especialmente, à proteção dos direitos dos usuários, ao acompanhamento do cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais das prestadoras e dos usuários dos serviços de telecomunicações e à fiscalização da exploração dos serviços de

telecomunicações e da utilização do espectro de radiofrequência, inclusive dos aspectos técnicos das estações de radiodifusão.⁸⁶

Da leitura do citado regulamento, percebemos que seu desenho segue ancorado no arcabouço regulatório tradicional; na premissa de que há regramentos de conduta estabelecidos às operadoras e formas de se fiscalizar e monitorar a performance dos regulados, organizadas a partir de um normativo editado pelo regulador.

Ainda que não desconhecamos que a agência precise organizar seus mecanismos de fiscalização e controle, não nos parece que tal regulamento tenha endereçado efetivamente os contornos esperados a partir da regulação responsiva. Como já apontamos, a inclusão de terceiros interessados, ponto-chave do modelo, não é tratada na referida regulamentação, com exceção da menção a que as demandas de usuários devem ser consideradas no planejamento da atuação regulatória e de que os processos de fiscalização regulatória são regidos por mecanismos de transparência – sem detalhamento, por outro lado, de como ela se daria.

Se não restam dúvidas de que a Anatel promoveu a defesa do modelo de regulação responsiva e acredita que nele esteja a chave para aumento de efetividade da atuação regulatória, em que bases então podemos pensar nos avanços institucionais a fim de construirmos um modelo efetivo, que promova a cooperação, o comprometimento e a coordenação dos atores?

Entendemos pertinente, então, acrescentar reflexões quanto ao próprio desenho da atuação regulatória, trazendo elementos discutidos por Ghunter Teubner (1987). O autor parte do pressuposto de que não se trata de debater a adequação das regras aos problemas que buscam enfrentar, ou a efetiva implementação dessas regras; nem mesmo, ainda, de uso do poder estatal para garantir seu cumprimento. Num contexto de crise regulatória, a proposta do autor é refletir sobre o “acoplamento estrutural” entre os distintos sistemas – jurídico, político e social –, numa perspectiva de “socialização do direito” e do autocontrole normativo como resposta à multiplicação de regras e à “poluição” normativa.

Ainda que o texto seja bem anterior ao próprio debate da regulação responsiva, o autor busca refletir sobre se estamos mesmo diante de um tensionamento entre comando e controle *versus* desregulamentação ou se, na verdade, o debate deve se focar na adequação das medidas

⁸⁶ Regulamento de Fiscalização Regulatória. Cf. <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/index.php/component/content/article?id=1561>.

às especificidades das respectivas áreas sociais, aos requisitos de orientação social da política (Teubner, 1987, p. 5).

A tensão entre a crescente autonomia dos sistemas e a também crescente interdependência explicam, segundo o autor, o problema e, ao mesmo tempo, a necessidade da juridicização. Quando os diferentes sistemas sociais (cultura, economia, ciência) se tornam tão autônomos que não somente se programam como também reagem a si próprios, eles vão-se tornando incapazes de serem acessados uns pelos outros. O autor aponta como consequência o que denomina “trilema regulatório”.

Isso significa: ou o direito, a política e/ou a área social da vida serão mutuamente indiferentes, ou a juridicização terá efeitos desintegradores sobre a política e/ou os setores sociais envolvidos ou, por fim, o próprio direito será exposto às pressões desintegradoras de conformidade da política e/ou dos setores sociais (Teubner, 1987, p. 27, tradução nossa).

A resposta ao trilema, segundo o autor, estaria no desenvolvimento de um modelo capaz de lidar com as disfuncionalidades da juridicização. Não se trataria, em sua visão, de apenas enfrentar a crise de *enforcement* na implementação das regras. Também não faz sentido acreditar, por outro lado, que o caminho é a desregulação. O autor propõe o que denomina “controle da autorregulação” (Teubner, 1987, p. 33), redirecionando, assim, o direito à organização dos sistemas, à procedimentalização que permita o intercâmbio e o estabelecimento de processos de comunicação entre os diferentes sistemas – econômico, político e jurídico. Cada um opera segundo sua lógica interna, desafiando-se a harmonização e a coordenação entre eles.

Ao discutir o “controle da autorregulação”, Teubner (1987) está buscando pensar sob a lógica do estabelecimento de procedimentos e marcos regulatórios estruturais que organizem as múltiplas arenas e sistemas em que as diferentes dimensões sociais estão sendo debatidas e organizadas. Não se trataria, então, de regular um direito, mas de garantir desenhos e procedimentos que permitirão que sua regulação pelo sistema aconteça de modo legítimo e gere resultados efetivos.

A procedimentalização teria a função de “incentivar sistemas sociais capazes de aprender” (Teubner, 1987, p. 33, tradução nossa). Três questões estariam endereçadas: 1) garantia de autonomia a partir de um desenho de sistema de salvaguardas; 2) desenho de arcabouços garantidores de autorregulação efetiva, com descentralização de tarefas públicas; 3) solução de conflitos a partir do desenvolvimento de mecanismos relacionais para mediação.

Retomando ao tema de nossa pesquisa, refletimos que talvez falte a melhor organização de procedimentos que conectem os diferentes subsistemas envolvidos na proteção dos consumidores, aqui consideradas as empresas – a Anatel e o SNDC, em especial. No caso estudado, não identificamos tais contornos. O que vimos foi uma multiplicidade de espaços institucionais que foram sendo criados, inclusive com a previsão de participação da sociedade civil organizada, sem, contudo, garantir desenhos de procedimentos que materializassem a almejada coordenação de preferências e de perspectivas entre os diferentes entes. Ainda que, em alguns casos, haja uma previsão clara de competências, os subsistemas não possuem pontos de conexão e de comunicabilidade entre eles que permitam o processo de construção e fortalecimento da agenda de proteção de consumidores, garantindo a necessária legitimidade e o atingimento do interesse público. “Em resumo: ao invés de regular diretamente o comportamento social, o direito se limita a regular a organização, os procedimentos e a redistribuição de competências” (Teubner, 1987, p. 34, tradução nossa).

Assim, poderíamos pensar em que medida, na proteção de consumidores de telecomunicações no Brasil, é possível avançar na construção desse arcabouço de procedimentos que superem a lógica da tensão e do conflito a partir da crise de *enforcement*, rumo ao modelo de “regulação negociada”, discutido por Teubner, que buscaria consensos “à sombra da lei”. Ainda que o autor reconheça que a capacidade organizativa das entidades de proteção ao consumidor pode não ser compatível com a de outras associações, entende que a resposta não está no abandono da lógica do controle da autorregulação, mas, sim, no fortalecimento dela.

O direito do consumidor, em particular, mas também outras áreas de contrato social, mostram que a “descentralização externa” falha quando o poder social e as assimetrias de informação reduzem o controle legal dos processos de autorregulamentação a uma aparência. As consequências inevitáveis são, portanto, o reforço legal específico sobre o poder de negociação para neutralizar essas assimetrias, mas a probabilidade de isso alcançar os efeitos desejados deve ser vista com ceticismo. Equivalentes funcionais, no entanto, podem ser estabelecidos se instituições públicas autônomas forem criadas “artificialmente” com auxílio estatal – para fornecer informações ao consumidor ou para organizar a representação efetiva dos interesses do consumidor. [...] Aqui, também, **o papel da lei estatal consistiria não na regulamentação material dos processos de mercado, mas em normas processuais e organizacionais de pré-estruturação, a lei força organizações altamente especializadas e orientadas unilateralmente a levar em conta as demandas conflitantes de seu ambiente social ao tomar decisões** (Teubner, 1987, p. 36, tradução e grifos nossos).

A proteção dos consumidores de telecomunicações, em nossa perspectiva, pode se beneficiar de uma abordagem que fortaleça procedimentos e esteja orientada às estratégias relacionais, capazes de promover a coordenação entre subsistemas e a superação de conflitos.

Seria, nesse sentido, adequado investir nas “regulações procedimentais”, relacionadas à formulação de propostas, ao processo decisório e de acompanhamento da respectiva implementação pelos diferentes atores. A crença é a de que seria esse o caminho para construção de organizações “reflexivas”, que transformam problemas sociais externos em questões organizacionais internas (Teubner, 1987, p. 38).

Retomando alguns conceitos da literatura de regulação responsiva e achados da coleta de dados, entendemos que o fortalecimento da cooperação, do comprometimento e da coordenação entre atores dos subsistemas de proteção de consumidores de telecomunicações pode se beneficiar de novos esforços de procedimentalização, que assegure, de fato, que os diferentes atores estão envolvidos nas diferentes fases do processo e têm suas visões e expectativas incorporadas, submetidas a um processo decisório que também seja garantidor dessa mesma pluralidade. Não seria, nesse sentido, suficiente a instituição dos espaços de diálogo e de mediação de interesses se tais organizações não forem concretamente munidas de procedimentos que garantam a distribuição equilibrada de poder, tornando o diálogo a única saída, de modo que se inverta a lógica da assimetria de informações e se fortaleçam as instituições autônomas.

O fortalecimento da regulação responsiva, em nossa visão, partiria, então, da procedimentalização do processo, promovendo o desenvolvimento da governança nodal efetiva, em que o Estado regulador deslocaria sua atuação de comando e controle para uma atuação de supervisor de redes, de coordenador de atores. O esforço estaria, então, em discutir de que modo os nós se organizam, como podem ser induzidos e equilibrados em busca da efetivação do tripartismo. O regulador deveria, nesse sentido, investir em discutir quem são os atores e os nós de rede, de que modo se organizam, de que recursos dispõem, que processos devem ser construídos a fim de desenvolver salvaguardas, que atores necessitam de maior estímulo e atenção de modo que o equilíbrio entre todos se estabeleça.

4.3 Lei Geral das Agências Reguladoras – nova lei em bases velhas?

Em junho de 2019, foi aprovado um marco geral para as agências reguladoras. A Lei 13.848/19⁸⁷ normatizou e padronizou certos aspectos do desenho institucional e da governança

⁸⁷ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113848.htm. Acesso em: 10 nov. 2021.

regulatória das agências relacionados às atividades de gestão e de organização, do processo decisório e do controle social, conforme ementa. A lei foi resultado de um Projeto de Lei do Senado, de 2013, o PLS 52/13⁸⁸, que justificava a necessidade do novo arcabouço para corrigir falhas identificadas e ampliar a autonomia das agências reguladoras.

Passados cerca de quinze anos, as regras de funcionamento das agências reguladoras, entidades típicas de Estado, precisam ser aperfeiçoadas, tanto para preservar sua autonomia e independência, imprescindíveis ao seu bom funcionamento, quanto para suprir lacunas e corrigir problemas evidenciados ao longo dessa primeira década de experiência. Se a atividade reguladora das agências é inerente à execução das políticas públicas a elas confiadas, nada mais adequado que elas, como órgãos de Estado, não se tornem inoperantes por desídia de seus diretores em dar plena e boa execução aos mandatos que lhe foram conferidos. A fim de extirpar danos advindos de eventual desídia ou inoperância, estatui o Projeto, que busca efetivar novo marco legal no setor, isto é, uma nova lei geral das agências reguladoras, diversas soluções inovadoras, a seguir enumeradas (Justificação / PLS 52/13, p. 26).⁸⁹

Na mesma Justificação anexa ao PLS, encontramos elementos de fato inovadores, sinalizando, desde aquela época, caminhos para a efetiva participação de diferentes atores interessados na atividade regulatória. O autor do PLS, senador Eunício de Oliveira, propôs que determinados atores fossem membros permanentes das instâncias colegiadas decisórias máximas das agências reguladoras. Com direito a voz, mas não a voto, os terceiros interessados teriam o efetivo acesso às “salas cheias de fumaça” (Black, 2001), onde são tomadas as decisões e onde as informações sigilosas são tratadas.

Primeiro, devem os colegiados decisórios ser compostos, adicionalmente e sem direito a voto, por representantes do Ministério Público Federal, da Ordem dos Advogados do Brasil e do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor, com mandato de dois anos, sem direito à recondução. Tal solução já é adotada desde 1994 pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica, o CADE, em relação ao Ministério Público Federal, cujo representante tem assento e emite pareceres nas decisões do referido Conselho, com inegável ganho para a eficiência do CADE e para o interesse público. Além de abarcar o modelo do CADE e torná-lo uma regra para todas as Agências, em benefício da isonomia institucional, o presente Projeto alarga a solução e determina a inclusão de membro do Conselho Federal da OAB e de membro do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor, o que garante maior amplitude ao debate e à função reguladora da Agência. E, para além de participar dos colegiados, poderão tais membros, isoladamente, seja de ofício ou a requerimento de qualquer diretor de agência reguladora, emitir parecer nos processos administrativos que regulem direitos coletivos dos cidadãos e nos

⁸⁸ Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/111048>. Acesso em: 25 mar. 2022.

⁸⁹ Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=602279&ts=1630430578496&disposition=inline&_gl=1*1ios07b*_ga*MTk3MzcyNz M2NS4xNjg3NjMyMDky*_ga_CW3ZH25XMK*MTY4OTIwOTAyMS4yLjAuMTY4OTIwOTAyMS4wLjAuMA. Acesso em: 10 jan. 2023.

processos administrativos para imposição de sanções administrativa por infrações. O mecanismo imposto por este Projeto confere maior transparência na tomada de decisão pelas agências reguladoras. Trata-se, em última análise, de importante instrumento de efetivação do desempenho das agências (PLS 52/13, grifos nossos).

Assim, o PLS 52/13 propôs, em seu artigo 3º, §2º:

§2º. Do colegiado de cada agência reguladora terão assento, com direito a voz, mas sem direito a voto, com mandato de 2 (dois) anos, sem direito à recondução:
 I – um membro do Ministério Público Federal, designado pelo Procurador-Geral da República;
 II – um representante da Ordem dos Advogados do Brasil, designado pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;
 III – um representante dos Procons, designado em conjunto pelos dirigentes de cada Procon; e
 IV – um representante das entidades privadas de defesa e proteção ao consumidor, designado pelo IDEC.

Mais ainda, a fim de lidar com o desafio quanto à capacidade técnica e de recursos para acompanhamento do debate regulatório, propunha que as agências reguladoras custeassem consultores para auxiliar as entidades à participação mais qualificada no debate regulatório.

Art. 4º Serão objeto de consulta pública, previamente à tomada de decisão, as minutas e propostas de concessões as propostas de alterações de normas legais, atos normativos e decisões da Diretoria Colegiada e Conselhos Diretores de interesse geral dos agentes econômicos, de consumidores ou usuários dos serviços prestados. [...]
 § 4º **É assegurado às associações constituídas há pelo menos três anos, nos termos da lei civil, e que incluam, entre suas finalidades, a proteção ao consumidor, à ordem econômica ou à livre concorrência, o direito de indicar à Agência Reguladora até três representantes com notória especialização na matéria objeto da consulta pública, para acompanhar o processo e dar assessoramento qualificado às entidades e seus associados, cabendo à Agência Reguladora arcar com as despesas decorrentes,** observadas as disponibilidades orçamentárias, os critérios, limites e requisitos fixados em regulamento e o disposto nos artigos 25, inciso II, e 26 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993 (PLS 52/2013, grifos nossos).

Propunha, além do fortalecimento da participação da sociedade civil organizada, a estruturação de uma ouvidoria em cada agência reguladora. O ouvidor, dotado de autonomia, com dedicação exclusiva, indicado pelo Presidente da República, atuaria também junto às instâncias colegiadas decisórias máximas de cada uma das agências.

Três anos depois de apresentado o PLS ao Senado, em 2019, foi aprovada a Lei das Agências Reguladoras, n. 13.848/2019, constituindo o marco legal organizador da atividade das agências federais. Algumas das medidas discutidas no projeto original que guardavam relação com o fortalecimento da interlocução com o SNDC não foram aprovadas. Antes de

comentarmos a esse respeito, julgamos importante refletir sobre o contexto em que se deu a aprovação da lei.

Foi também na época em que ela estava tramitando que se fortalecia no Brasil a visão de que o País precisava ingressar na OCDE como membro. Para tanto, vinha sendo discutido, no âmbito do governo federal, um conjunto de medidas necessárias para que o processo de acessão fosse bem-sucedido. O avanço no desenho das agências reguladoras estava entre os temas priorizados. A OCDE, anos antes, em 2008, havia apresentado um estudo sobre as agências reguladoras e feito apontamentos de boas práticas que seriam importantes para a melhoria do arcabouço regulatório no Brasil. Ainda que ele tenha se baseado no estudo de quatro agências reguladoras [Aneel, Anatel, Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)], suas conclusões buscavam ampliar e estender o debate ao modelo de forma mais ampla. O relatório apontava:

Certos aspectos da política regulatória ainda são atrasados com relação aos países da OCDE. As habilidades para a qualidade regulatória estão fragmentadas e espalhadas pela administração, e mecanismos de coordenação, algumas vezes existentes, ainda deixam espaço para melhorias. O país carece de uma utilização sistemática de diferentes ferramentas de qualidade regulatória (OCDE, 2008, p. 334).⁹⁰

A partir do estudo das agências, e tomando por referência o seu “Guia de Princípios para Qualidade Regulatória e Desempenho de 2005”, a OCDE apontava como recomendações ao Brasil a revisão de práticas das agências reguladoras de modo a fortalecer a cultura regulatória do País. Dentre as medidas, a organização propunha que se instituisse um programa de melhoria regulatória, constituindo-se um órgão público que monitorasse as agências reguladoras. Propunha também o fortalecimento de mecanismos de coordenação entre as agências e outros órgãos públicos, não somente os federais, mas os de outras esferas:

A coordenação é essencial para garantir a coerência e a amplitude da reforma do ambiente regulatório. A coordenação pode ser feita dentro da administração, mas também junto a outros níveis do governo que participam do processo regulatório nacional. Uma clarificação dos papéis dentro do processo regulatório, a fim de evitar duplicação de tarefas e de reduzir riscos de fracassos regulatórios, é uma tarefa desafiadora para o governo brasileiro. No Brasil, não existe um mecanismo de coordenação formal entre os ministérios, agências e outras instituições reguladoras que pudesse levar ao aproveitamento total de suas competências e que pudesse ampliar suas responsabilidades durante o processo regulatório (OCDE, 2008, p. 341).

⁹⁰ OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO.

Fortalecendo a governança para o crescimento. Relatório sobre a reforma regulatória. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2008.

Propunham, ainda, a análise de impacto regulatório (AIR) como ferramenta essencial para a atuação regulatória, com submissão à consulta pública e revisão de estoque regulatório. Apesar de ter sugerido no relatório o fortalecimento dos instrumentos de consultas públicas e prestações de contas, a OCDE pouco desenvolveu em relação à participação de terceiros interessados atuando mais ativamente na regulação. Ainda assim, foram tecidos alguns comentários:

Adicionalmente, as autoridades regulatórias precisam fortalecer sua prestação de contas e sua legitimidade junto à população encorajando o diálogo com ONGs, associações do consumidor e cidadãos. A experiência no Brasil mostra que em alguns casos a expressão da sociedade civil precisa ser reforçada, como no caso das organizações de defesa do consumidor onde esforços positivos têm sido feitos. Os Procons também estão tendo um papel útil em processos de consulta. No Brasil chegou-se a suspeitar que as agências reguladoras não davam atenção suficiente para as necessidades do consumidor. No entanto, processos fortes de consulta certamente ajudariam a assegurar que a perspectiva do consumidor foi completamente integrada. Isso existe, no momento, em algumas agências, como a ANATEL, mas ainda é deficiente em outros setores, como é o caso da ANS (OCDE, 2008, p. 347).

Os aspectos mais reforçados no referido relatório foram os relacionados ao estoque regulatório e ao processo de regulamentação, incluídas AIR e consultas públicas. Discutia-se também a necessidade de tornar mais claras as relações com o Legislativo e com ministérios supervisores, a fim de garantir a autonomia das agências e a prestação de conta de seus atos. Ressaltava-se, ainda, a importância de mecanismos de coordenação com autoridade de defesa da concorrência. Mas quase nada foi dito em relação ao fortalecimento da participação de terceiros no papel de reguladores substitutos.

A mesma tônica guiou a versão final convertida na Lei das Agências Reguladoras, 13.848/2019. A lei buscou fortalecer o processo regulamentação, tornando obrigatória a AIR, as consultas e audiências públicas; reforçou a autonomia, dando poderes à agência para tratar de temas administrativos diretamente; obrigou que as reuniões deliberativas da instância máxima colegiada fossem abertas ao público e gravadas para serem acessadas posteriormente; tornou também obrigatória a ouvidoria, com mandato independente ao ouvidor, com acesso a todos os documentos, inclusive os sigilosos. Quanto à relação com o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, a lei apontou:

Art. 31. No exercício de suas atribuições, e em articulação com o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) e com o órgão de defesa do consumidor do Ministério da Justiça e Segurança Pública, incumbe às agências reguladoras zelar pelo

cumprimento da legislação de defesa do consumidor, monitorando e acompanhando as práticas de mercado dos agentes do setor regulado.

§ 1º As agências reguladoras poderão articular-se com os órgãos e as entidades integrantes do SINDC, visando à eficácia da proteção e defesa do consumidor e do usuário de serviço público no âmbito das respectivas esferas de atuação.

§ 2º As agências reguladoras poderão firmar convênios e acordos de cooperação com os órgãos e as entidades integrantes do SINDC para colaboração mútua, sendo vedada a delegação de competências que tenham sido a elas atribuídas por lei específica de proteção e defesa do consumidor no âmbito do setor regulado (Lei n.º 13.848/19).

É possível perceber, do exposto, que a versão final da lei foi bastante tímida no que toca à participação de terceiros interessados, mantendo, em grande medida, um desenho muito aderente ao modelo tradicional de atuação regulatória, altamente focado em editar regulamentos e prestar contas à sociedade. No caso da Anatel, os comandos trazidos pela nova Lei das Agências Reguladoras pouco mudaram em relação ao que aquela agência já adotava em função da sua própria lei de criação, a Lei n. 9.472/97.

A Lei das Agências Reguladoras foi conservadora não somente no tocante ao desenho institucional para fortalecimento do tripartismo, como também em relação aos demais elementos associados ao contexto do pluralismo regulatório. Não há, na lei aprovada em 2019, nenhum sinal que aponte para o caminho da regulação responsiva ou da regulação inteligente, ainda que ela já estivesse em acelerado debate no âmbito das agências reguladoras. A Lei das Agências Reguladoras, ainda que aprovada em 2019, ignora a complexidade do cenário regulatório, desconsidera interdependências entre os atores; desconsidera, mais ainda, que os instrumentos regulatórios são muitos e que o foco na edição de regulamentos é limitador e incompatível com o próprio cenário em que estão inseridas as agências reguladoras.

Dos elementos que apontamos como categorias de nossa pesquisa, podemos dizer que a Lei das Agências Reguladoras não acolheu a visão da combinação de instrumentos regulatórios distintos, nem mesmo mencionou a possibilidade de uma atuação mais flexível e adaptável ao caso concreto, baseada numa escalada de pirâmide regulatória. A crise de efetividade do modelo tradicional parece ter sido desconsiderada.

Já quanto à disponibilização de informações estratégicas em relação ao desempenho dos setores e à própria atuação das agências reguladoras, também o modelo aprovado pela lei de 2019 não avançou; ao contrário, manteve-se calcado na perspectiva de desenhos institucionais tradicionais, em que a publicação de informações se presta, meramente, à prestação de contas, num movimento regulatório ainda dual – regulador e regulado –, que relega os demais atores à condição de espectadores, passivamente informados sobre temas que são de alto impacto e interesse, ou conferindo a eles o direito de participar apenas em momentos estanques, das

audiências e consultas públicas. Nessa mesma perspectiva, entendemos que faltou avançar na própria estruturação da arena do processo regulatório, de modo que ela acolhesse a pluralidade de atores que, na prática, estão inseridos, mas seguem à margem do arcabouço de estruturação das agências reguladoras.

Não houve menção a espaços permanentes de diálogo com atores interessados, não há previsão de conselhos ou comissões com membros externos, demonstrando uma forte desconexão com a necessária democratização do debate regulatório. E, por não ter sido ampliada a visão de que há múltiplos atores atuando no campo da regulação, a lei não se ocupou em criar mecanismos de governança que promovessem diálogo e cooperação entre os diferentes *stakeholders*, mantendo um olhar apenas no desenho regulatório tradicional.

Quanto ao fortalecimento da participação das entidades do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, a Lei das Agências, em seu artigo 11, se limitou a mencionar que as estas poderiam prever em seu regimento interno “outros meios de participação de interessados em suas decisões, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas”, sem contudo detalhar qualquer critério mínimo. Dava, ainda, a possibilidade de que agências e entidades de defesa do consumidor se articulassem e fizessem acordos de cooperação com vistas à colaboração mútua, vedando, por outro lado, a delegação de competências das agências reguladoras para o SNDC. Diferentemente do projeto de lei original, PLS 52/13, não houve na lei qualquer previsão de participação do SNDC e do Ministério Público, na condição de membros permanentes nos órgãos colegiados, tampouco sobre eventual direito de entidades do SNDC terem custeada a contratação de especialistas para assessoramento técnico e qualificação de suas contribuições ao debate. Foge aos objetivos de nossa reflexão entender se tal mecanismo funcionaria; mas não temos dúvidas em afirmar que ele está muito mais próximo do modelo ideal discutido nas teorias da regulação responsiva do que o aprovado na versão final da lei.

A lei garantiu, por outro lado, a presença de um ouvidor, com autonomia e mandato; este, sim, com acesso irrestrito a informações e processos em tramitação nas agências reguladoras, com direito a voz, mas não a voto, nas reuniões das instâncias máximas colegiadas.

Art. 22. Haverá, em cada agência reguladora, 1 (um) ouvidor, que atuará sem subordinação hierárquica e exercerá suas atribuições sem acumulação com outras funções.

§ 1º São atribuições do ouvidor:

I - zelar pela qualidade e pela tempestividade dos serviços prestados pela agência;

II - acompanhar o processo interno de apuração de denúncias e reclamações dos interessados contra a atuação da agência;

III - elaborar relatório anual de ouvidoria sobre as atividades da agência.

§ 2º O ouvidor terá acesso a todos os processos da agência reguladora.

§ 3º O ouvidor deverá manter em sigilo as informações que tenham caráter reservado ou confidencial.

§ 4º Os relatórios do ouvidor deverão ser encaminhados ao conselho diretor ou à diretoria colegiada da agência reguladora, que poderá se manifestar no prazo de 20 (vinte) dias úteis.

§ 5º Os relatórios do ouvidor não terão caráter impositivo, cabendo ao conselho diretor ou à diretoria colegiada deliberar, em última instância, a respeito dos temas relacionados ao setor de atuação da agência reguladora.

§ 6º Transcorrido o prazo para manifestação do conselho diretor ou da diretoria colegiada, o ouvidor deverá encaminhar o relatório e, se houver, a respectiva manifestação ao titular do ministério a que a agência estiver vinculada, à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e ao Tribunal de Contas da União, bem como divulgá-los no sítio da agência na internet.

Art. 23. O ouvidor será escolhido pelo Presidente da República e por ele nomeado, após prévia aprovação do Senado Federal, nos termos da alínea “f” do inciso III do art. 52 da Constituição Federal, devendo não se enquadrar nas hipóteses de inelegibilidade previstas no inciso I do caput do art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, e ter notório conhecimento em administração pública ou em regulação de setores econômicos, ou no campo específico de atuação da agência reguladora.

§ 1º O ouvidor terá mandato de 3 (três) anos, vedada a recondução, no curso do qual somente perderá o cargo em caso de renúncia, condenação judicial transitada em julgado ou condenação em processo administrativo disciplinar.

[...]

Art. 24. O ouvidor contará com estrutura administrativa compatível com suas atribuições e com espaço em canal de comunicação e divulgação institucional da agência (Lei n.º 13848/19).

Refletimos, então, que a figura do ouvidor poderia ser, ao menos em princípio, um caminho para acolhimento e representação das diferentes demandas da sociedade junto aos órgãos reguladores. A realidade, porém, é muito distinta; as ouvidorias das agências reguladoras nunca foram fortes o suficiente para exercerem pressão sobre as decisões regulatórias. Em nosso estudo de caso, por exemplo, a ouvidoria da Anatel não foi sequer mencionada por algum dos entrevistados como um espaço de interlocução ou como um mecanismo de vocalização das demandas. As ouvidorias não têm estruturas mínimas, tampouco procedimentos e parâmetros definidos para sua atuação, o que, em grande medida, reduz-lhes a mais uma peça formal legitimadora do modelo. Vejamos que a própria delimitação de competências do ouvidor é circunscrita ao monitoramento da atividade das próprias agências, e não das performances dos setores que regulam a fim de propor melhorias. A ouvidoria da Anatel, por exemplo, teve um novo ouvidor nomeado em maio de 2022, depois de quase dois anos de vacância do cargo, em função do término do mandato do anterior. Assim, não nos parece que, na prática, os ouvidores das agências reguladoras supram o papel de representar de maneira efetiva os interesses de terceiros interessados no processo regulatório.

Buscando, então, garantir que tal representação se faça, entendemos ser necessário um aprofundamento sobre desenhos de governança que possibilitariam que tal perspectiva da

pluralidade regulatória contasse com espaços e mecanismos de coordenação e construção de diálogos entre os diferentes atores. Contudo, como vimos, dentre os diferentes atores, o estudo aponta que os representantes dos consumidores estiveram em situação de ainda maior assimetria e distanciamento da atuação regulatória.

Assim, finalizando a seção, gostaríamos de voltar nossa atenção, dentre os diversos atores integrantes do ambiente regulatório, aos mais diretamente envolvidos com a proteção de consumidores: os integrantes do SNDC. A regulação no Brasil se institucionalizou em agências reguladoras especializadas alguns anos depois de instituído o sistema e aprovado o Código de Defesa do Consumidor. Os serviços regulados no âmbito das agências são, em maioria, também abrangidos pela legislação consumerista; são de contratação individual, regidos pelo Código de Defesa do Consumidor.

Nesse sentido, propomos uma reflexão que vá além do setor de telecomunicações e busque soluções de coordenação entre agências e SNDC, que sejam aplicáveis também a outros setores regulados. Dentre as diferentes agências reguladoras (são onze previstas na lei), várias regulam mercados de serviços massificados, prestados diretamente ao usuário final e, nesse sentido, ancorados pelo Código de Defesa do Consumidor. As fricções entre agência reguladora e entidades representantes do SNDC são comuns aos principais setores regulados cujos serviços tenham natureza de relação consumerista, e as soluções de coordenação e governança podem também se assemelhar.

As instituições de proteção e defesa do consumidor, governamentais e não governamentais, ficaram praticamente excluídas desse debate. Uma das consequências disso é a quase total ausência de mecanismos de coordenação entre as agências e o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, previsto pelo Código de Defesa do Consumidor (artigos 105 e 106), fato que agrava as dificuldades do consumidor brasileiro duas décadas depois (Lazzarini, 2006, p. 64).

O risco que decorre da atuação duplicada e descoordenada de agências reguladoras e SNDC, como apontado por Scholze e Wimmer (2006 *apud* Marques; Almeida; Forte, 2005), é o fenômeno que os autores denominam *forum shopping*: a possibilidade de escolha pelo regulador mais favorável, diante da multiplicação de controles sobre as mesmas práticas. Não é incomum ver empresas buscando influenciar a decisão de mais de um órgão governamental sobre a mesma matéria para, em momento seguinte, escolher a quem se alinhar, num juízo casuístico. Ou seja, no caso concreto, diante de uma aplicação descoordenada do mesmo direito e da mesma legislação pelas agências, de um lado, e pela Senacon do outro, os regulados têm a chance de escolher a quem obedecer.

Buscando enfrentar os problemas anteriormente apontados, entendemos que o caminho seria investir, como já mencionamos, em procedimentalização que envolva garantir efetivo espaço de troca e de interlocução do SNDC com as agências reguladoras. Ao longo dos últimos anos, praticamente todas as agências reguladoras que lidam com matérias consumeristas têm investido em discutir inovação regulatória ancorada nos conceitos da regulação responsiva. Temos dúvida, por outro lado, do quanto estão atentas ao aspecto fundamental do referencial, ou seja, ao tripartismo. Ousaríamos dizer que talvez não estejam. Parece-nos que as mesmas hipóteses e conclusões relacionadas ao estudo da proteção de consumidores de telecomunicações são válidas e aplicáveis aos demais setores regulados com fortes relações consumeristas.

Nesse sentido, a institucionalização das relações entre o SNDC e as agências reguladoras ainda nos parece caminho por construir, com enorme potencial de avanço não somente no marco institucional, mas também na própria proteção dos consumidores dos distintos setores. Não entendemos, contudo, que seja suficiente pensar em instrumentos estanques de colaboração, em acordos de cooperação. Não desconsideramos sua validade como tentativa de coordenar diferentes perspectivas e promover o diálogo entre os atores; porém, entendemos que a solução para os problemas que apontamos, relacionados à ausência de cooperação, de comprometimento e de coordenação entre os atores, somente virá por procedimentos mais estáveis e independentes das visões dos gestores à frente dos temas em determinado momento, em determinado contexto. O pressuposto é o de que é preciso sair de uma lógica fortemente dependente do empreendedorismo individual de determinados agentes e promover a revisão de procedimentos, de modo que levem a uma inescapável direção de diálogo e mediação de conflitos entre todos os interessados. Entendemos, assim, ser fundamental que se invista em arranjos permanentes e construídos a partir das lentes do pluralismo regulatório e da regulação descentrada, com toda a complexidade inerente, que não temos condições de escolher – só nos restando aceitá-la.

CONCLUSÕES

A pesquisa teve por objetivo discutir a implementação de modelos regulatórios ancorados na teoria da regulação responsiva a partir do estudo de caso da proteção de consumidores na Anatel. A partir do estudo de dois projetos-piloto – o processo de cobrança de serviços de valor adicionado e o de combate às ligações abusivas de *telemarketing* –, pudemos compreender de que modo o desenho regulatório responsivo veio sendo implementado.

Os projetos-piloto analisados refletem a fase de experimentalismo e de baixa maturidade da incorporação do modelo responsivo pela referida agência e outros atores. Além disso, eles informam sobre as especificidades do contexto brasileiro – ou do Sul Global – para a adoção de propostas que foram pensadas a partir de territórios distintos, em que a desigualdade social assume contornos distintos. Questões como as possibilidades de auto-organização e de capacitação técnica da sociedade civil acabaram atravessando a sua possibilidade de realmente interferir nos processos. Ainda assim, vemos como válidas a reflexão e a abordagem responsiva pela Anatel, considerando o contexto de fragmentação, complexidade e interdependência em que se insere a regulação da proteção de consumidores. Nesse sentido, não enxergamos caminho alternativo ao pluralismo regulatório enquanto perspectiva norteadora.

O modelo carece, contudo, de amadurecimento e de maior adaptação ao contexto brasileiro. Convém mencionar que, mesmo nos casos estudados, há características particulares de cada um que alteram a percepção dos atores, seu engajamento nas soluções e sua crença em resultados de longo prazo. Os projetos-piloto se distinguem entre si pelo nível de concordância entre os atores quanto ao enquadramento do problema endereçado. Enquanto no projeto dos SVAs havia um consenso de que essa prática estava sendo feita de forma indevida e deveria ser urgentemente corrigida, o caso do *telemarketing* mobilizou um tema de profunda complexidade e multiplicidade de atores interessados. Essa complexidade dificultou o processo, mas também indicou que o modelo tradicional tampouco conseguiria lidar com essa matéria – já que *telemarketing* é um campo de difícil definição de competências e de responsabilidades a partir da legislação. Dos instrumentos formais que buscamos avaliar, conforme categorias estabelecidas, pudemos perceber que há relativo consenso dentre os atores de que a Anatel implementou a dinâmica de responsividade a partir de pirâmides, ainda que tenha havido divergências sobre se o processo de escalada foi tempestivo ou não. No que se refere ao processo de disponibilização de informações, foi possível perceber que ele ainda está calcado numa dinâmica tradicional, de prestação de contas, distanciando-se da função de preparar

reguladores substitutos ou reforçar a atuação de terceiros interessados. Da mesma forma, as arenas de discussão presentes ainda se mostram ineficazes na garantia de participação equilibrada de todos os agentes na atuação regulatória. Os mecanismos de cooperação, coordenação e comprometimento ainda estão fragilizados pelo desequilíbrio de poder entre os atores.

Assim, a partir dos dados coletados, pudemos verificar que os elementos de maior fragilidade na implementação do modelo responsivo estão relacionados aos mecanismos para efetivo diálogo entre todos os atores envolvidos na regulação que, apesar de apontados pela literatura como ponto central do modelo responsivo, não encontramos, nos casos, evidências de sua adoção de uma maneira estruturada. Ainda que existam diferentes espaços institucionalizados para a participação de terceiros interessados, a verdade é que eles ainda não parecem estar plenamente desenvolvidos de modo a permitir efetiva coordenação e cooperação de todos os atores. Há ainda uma clara desconfiança de parte a parte, dificultando que se organizem todos para o estabelecimento de compromissos críveis em torno de um projeto.

Também pudemos perceber que, ainda que a Anatel tenha avançado na prestação de informações e na adoção de mecanismos de participação e controle social, a regulação responsiva foi implementada sem que houvesse uma reflexão mais profunda sobre o tripartismo e sobre os mecanismos adequados para sua incorporação à dinâmica da regulação. Os dados coletados nos permitem concluir que os atores da sociedade civil e representantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor não estiveram inseridos nos projetos em perspectiva diferente daquela do modelo tradicional. Ainda que seja cedo para avaliar o modelo da Anatel, tendo em conta que o estudamos a partir de dois projetos-piloto, parece-nos que a lógica de implementação da regulação responsiva ainda se baseia numa perspectiva tradicional dual – regulador e regulado –, em que os terceiros interessados possuem atuação mais passiva e focalizada nas fases de geração de demanda e acompanhamento de resultados. Não nos parece incorporada a perspectiva de uma ação como “reguladores substitutos”. Pudemos perceber tal cenário, não somente nos dois projetos-piloto, como também no próprio regulamento de regulação responsiva editado.

Nas seções do Regulamento de Fiscalização Regulatória da Anatel que tratam sobre o planejamento da atividade fiscalizatória ou sobre o acompanhamento do processo de fiscalização regulatória, desconsidera-se a participação de grupos interessados, para além da empresa fiscalizada. Ou seja, desde o respectivo regulamento, o desenho adotado aborda um processo operacional composto por duas partes – a Anatel e as empresas reguladas –, sem

organizar a arena pela lógica do tripartismo. É muito mais uma concepção do direito como “caixa de ferramentas” do que como “arranjo institucional” (Coutinho, 2016).

É curioso notar que, ainda que haja uma visão, por parte de integrantes do SNDC, bastante sedimentada sobre o papel fragilizado da sociedade civil na atuação regulatória em telecomunicações – o que não se pretende aqui contestar –, os elementos do processo denotam, por parte tanto da Anatel quanto das empresas, uma consideração, uma deferência ao papel desses órgãos que não condiz com suas próprias visões, ao menos não no que se refere à força de que dispõem para exercer pressão e moldar, se não diretamente o comportamento das operadoras, moldar o comportamento da Anatel perante as operadoras. Contudo, fica claro também que essa pressão de representantes do SNDC esteve concentrada no momento de pautar temas para a fiscalização, ou seja, como geradores de demanda, sendo, em momento seguinte, isolados da condução desses temas.

Os projetos ocorreram em um cenário de assimetria informacional e fragmentação de informações e de conhecimentos pertinentes, bem como de desigual distribuição de poderes de influência e de controle sobre as medidas tomadas e os resultados. Confirmando nossa hipótese, os mecanismos que ensejariam relações de confiança e colaboração entre os atores não foram plenamente acionados, o que contribuiu para aumentar a resistência à regulação responsiva, mantendo-se o debate polarizado entre regulação e desregulação.

Considerando que há profunda interdependência e complexidade nas interações entre atores da sociedade civil, do setor privado e da agência reguladora, em ambiente de regulação descentralizada, entendemos ser necessário que se desenvolvam estratégias de superação da visão de que a sociedade apresenta problemas e empecilhos e a agência reguladora oferece/deveria oferecer respostas aos problemas. Porém, o que percebemos a partir das entrevistas é que os atores do SNDC ainda presumem que a Anatel deve oferecer as soluções enquanto as empresas demandam que a agência garanta a liberdade para que elas próprias encontrem sozinhas as medidas adequadas. Não exercendo a Anatel o seu papel de garantidora de mecanismos de coordenação, de democratização da arena do debate regulatório, a sociedade civil segue se vendo alijada da esfera de negociação e de tomada de decisões, e as empresas seguem se vendo superpressionadas e excessivamente cobradas. Do ponto de vista discursivo, embora o modelo de regulação responsiva se legitime em oposição ao modelo tradicional, nos casos estudados, ele segue atravessado pela visão tradicional, em que a agência é a autoridade central, mediando a relação conturbada entre agentes privados e sociedade civil.

Retomando a literatura orientadora da pesquisa, que discute a imprescindibilidade de flexibilidade e priorização, e, em especial, a participação de terceiros interessados, vemos que o tripartismo foi o principal elemento faltante na empiria dos projetos-piloto. Propomos, diante disso, que mudanças no desenho institucional – que se sustentem no alinhamento de conceitos e de expectativas sobre o processo regulatório – melhor organizem as relações entre os agentes.

Conseguimos identificar diferentes estruturas que poderiam promover cooperação, comprometimento e coordenação; dentre elas, os conselhos de usuários, o Cdust e o Conselho de Autorregulação – entretanto, eles não foram efetivos. Mais que o desenho institucional, entendemos que a construção de procedimentos para a efetiva organização desses espaços deve ser discutida e implementada. Entre essas mudanças, destacamos medidas institucionais que garantam o compartilhamento de informações importantes e que incluam a sociedade civil em etapas posteriores àquela do diagnóstico – como medidas de financiamento de sua participação e de acesso a informações, ainda que sigilosas, de maneira delimitada. Isto é, medidas que empoderem todos os atores, estimulem a cooperação, induzam à coordenação e fortaleçam o comprometimento entre os atores envolvidos.

Se para a efetiva cooperação dos segmentos da sociedade civil, há necessidade de fortalecer espaços de interlocução e ampliar o acesso a informações estratégicas, merece ser aprofundada a reflexão de como as empresas reguladas podem ser ainda mais levadas a cooperar para a solução de problemas. Nos casos estudados, restou evidenciado que as empresas se dispuseram a cooperar enquanto apostaram que haveria redução de custos regulatórios em tal estratégia. Contudo, no processo de telemarketing, foi possível perceber a dificuldade de atuação em temas relacionados às suas estratégias comerciais e à competição entre as companhias. Parece-nos importante aprofundar a reflexão de como constituir mecanismos que sejam capazes de acirrar a competição entre marcas, conseqüentemente levando a incentivos à cooperação, impedindo que se “encastelem” e exerçam poder de veto sobre temas que querem ou não tratar e resolver.

A governança regulatória num ambiente descentralizado tende a promover níveis mais altos de tensão, de ambiguidade e de complexidade, o que demanda ainda mais atenção aos desenhos de mecanismos que favoreçam o atingimento de resultados ótimos à sociedade. Neste ambiente de desconfiança, os atores – especialmente a Anatel – têm atuado conforme pressões externas e conforme oportunidades que eles identificam que os legitimaria e fortaleceriam suas posições institucionais, mais do que para garantir resultados.

Esse cenário é sintoma de que a Anatel, mesmo tendo o papel central de coordenadora dos processos, ainda não conquistou seu papel em relação a dimensões de legitimidade e *accountability*. Por sua vez, a agência busca conquistar tal legitimidade a partir de embates públicos com as operadoras de telecomunicações, resultando em crise de confiança entre a agência reguladora e as empresas reguladas, o que pode acabar inviabilizando a efetiva implementação da regulação responsiva.

Essas tensões poderiam ser melhor abordadas com a redefinição do desenho institucional, que definisse explicitamente os conceitos, os limites e as possibilidades de atuação dos atores a partir da organização dos graus de descentralização, de autonomia, de coordenação intersetorial, da delimitação das relações públicas e público-privadas pertinentes, conferindo uma leitura do direito como uma “espécie de ‘mapa’ de responsabilidades e tarefas nas políticas públicas” (Coutinho, 2013, p. 196), sem prejudicar o aspecto dialógico e flexível do modelo responsivo.

Entendemos, por outro lado, que a procedimentalização com vistas à descentralização e à flexibilidade pode trazer um risco de crescentes custos de coordenação (Teubner, 1987). Esse risco parece posto no contexto de nossa pesquisa. A regulação de telecomunicações se insere em ambiente de alta complexidade, com curvas de inovação cada vez mais curtas e interdependências com diferentes setores. Em muita medida, os problemas e desafios para coordenação foram verificados em nossa pesquisa e merecem ser aprofundados em estudos futuros. A inexatidão da regulação pode trazer custos regulatórios ainda maiores e isso precisa ser sopesado. Por outro lado, entendemos que o pluralismo regulatório, como já discutimos, é fenômeno inescapável com o qual a atuação estatal terá que lidar; mais ainda, terá de organizar processos e estruturas que garantam a necessária legitimidade e *accountability* da regulação descentrada em ambientes de interesses ambíguos.

Por fim, numa busca por uma construção teórica de médio alcance, entendemos que a pesquisa pode ser replicada para outros setores que lidam com relações de consumo massivas e que sejam regulados por agências reguladoras federais, como o setor de telecomunicações. Outras agências reguladoras federais têm buscado implementar práticas aderentes à regulação responsiva e, ousaríamos dizer, o tripartismo é a ponta solta do desenho. A respeito do tripartismo, entendemos válida uma reflexão sobre ele aplicada ao caso brasileiro. O SNDC tal como o conhecemos no Brasil não está presente nos países em que se originaram as teorias da regulação responsiva e da regulação inteligente. Nesse sentido, a eventual fragilidade da

sociedade civil, ao nosso ver, pode e deve ser compensada pela força do SNDC – que pode ser, em nosso caso, a resposta ao tripartismo.

Pudemos verificar, em nossa pesquisa, contudo, que o desenho institucional da proteção de consumidores no Brasil ainda não conseguiu assimilar plenamente a necessária coordenação entre o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e as agências reguladoras, o que potencializa o conflito, gera custos regulatórios e insegurança nos regulados, sem representar atingimento dos resultados esperados pela sociedade. A Lei das Agências Reguladoras, aprovada mais de 20 anos depois de a primeira agência reguladora federal ter sido criada, ainda não endereçou a questão, mantendo a articulação entre os dois sistemas bastante frágil e condicionada ao empreendedorismo individual de lideranças. Entendemos ser fundamental a construção de procedimentos que conectem ambos os sistemas – regulatório e de proteção de consumidores – de forma robusta e perene. Mais ainda, vislumbramos que a desconcentração da atuação do SNDC mais a *expertise* técnica das agências reguladoras podem representar uma força ímpar na proteção de consumidores, da qual a sociedade brasileira poderia se beneficiar.

Faltam capacidades nas agências reguladoras? Entendemos que, mesmo que isso seja verdadeiro, esse não é o ponto central. Faltam capacidades no SNDC? Partimos do pressuposto de que pode haver déficits em uma entidade ou outra que o compõem, mas que esses déficits são compensados pela própria estruturação do sistema. Nesse sentido, defendemos que o que realmente falta são procedimentos que busquem estruturar uma governança regulatória em contextos complexos e interdependentes como o de objeto de nossa pesquisa, envolvendo SNDC, reguladores e regulados.

Por fim, é importante considerar que a pesquisa foi realizada a partir de um caso muito recente, o que pode contribuir para as conclusões sobre a imaturidade do processo. O caso da proteção de consumidores na Anatel a partir dos conceitos de regulação responsiva, como mencionado, tem pouquíssimos anos, podendo haver distorções que apenas o tempo conseguirá resolver. Ainda assim, julgamos que tais distorções podem ser mais bem endereçadas se desenhos institucionais forem pensados de modo a equilibrar o jogo e promover um ambiente efetivamente plural da regulação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGRANOFF, R. **Collaborating to manage: a primer for the public sector**. Washington: Georgetown University Press, 2012.
- ANATEL – AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. **Reclamações**. Brasília, 2023. Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/paineis/consumidor/reclamacoes>. Acesso em: 22 jan. 2023.
- ARANHA, M. I. **Manual de Direito Regulatório**. Londres: Laccademia Publishing, 2019.
- AYRES, I.; BRAITHWAITE, J. **Responsive Regulation**. Transcending the Deregulation Debate. New York: Oxford University Press, 1992.
- AYRES, I.; BRAITHWAITE, J. Tripartism: Regulatory capture and empowerment. **Law & Social Inquiry**, Cambridge, v. 16, n. 3, p. 435-496, 1991.
- BANCO MUNDIAL. **Governance and the Law**. Washington, 2017.
- BALDWIN, R.; CAVE, M.; LODGE, M. **Understanding regulation: theory, strategy, and practice**. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- BEVIR, M. **A Theory of Governance**. London: University of California Press, 2013.
- BIANCHI, E. M. P. G.; IKEDA, A. A. Usos e aplicações da *Grounded Theory* em Administração. **Gestão.Org**, v. 6, n. 2, p. 231-248, 2009.
- BLACK, J. Constructing and contesting legitimacy and accountability in polycentric regulatory regimes. **Regulation & Governance** 2.2, Oxford, p. 137-164, 2008.
- BLACK, J. Decentering regulation: Understanding the role of regulation and self-regulation in a “post-regulatory” world. **Current Legal Problems** 54.1, p. 103-146, 2001.
- BRAITHWAITE, J. Lessons for regulatory co-operation. In: ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (org.). **Regulatory Co-operation for an Interdependent World**. Paris: OECD Publishing, 1994. p. 225-237.
- BRAITHWAITE, J. **Regulatory Capitalism**. How it works, ideas for making it work better. Cheltenham: Edward Elgar, 2008.
- BRAITHWAITE, J. Relational republican regulation. **Regulation & Governance**, Oxford, n. 7, p. 124-144, 2013.
- BRAITHWAITE, J. Responsive Regulation and Developing Economies. **World Development**, Amsterdam, v. 34, n. 5, p. 884-898, 2006.
- BRAITHWAITE, J.; HONG, S.-H. The iteration deficit in responsive regulation: Are regulatory ambassadors an answer? **Regulation & Governance**, Oxford, n. 9, p. 16-29, 2015.

BRASIL. Governo Federal. Brasil recebe aprovação da OCDE de novos instrumentos legais na área de Ciência e Tecnologia. Brasília: Presidência da República, 3 jul. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/educacao-e-pesquisa/2020/07/brasil-recebe-aprovacao-da-ocde-de-novos-instrumentos-legais-na-area-de-ciencia-e-tecnologia>. Acesso em: 3 jul. 2023.

BRASIL. **Lei n. 13.848, de 25 de junho de 2019**. Brasília: Presidência da República, 2019.

BRASIL. **Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Brasília: Presidência da República, 1990.

BRASIL. **Lei n. 9.472, de 16 de julho de 1997**. Brasília: Presidência da República, 1997.

BURRIS, S.; DRAHOS, P.; SHEARING, C. Nodal Governance. **Australian Journal of Legal Philosophy**, v. 30, 2005. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=760928>. Acesso em: 10 nov. 2022.

BÜTHER, T. Governance through private authority? Non-state actor in world politics. **Journal of International Affairs** 58.1, New York, p. 281-290, 2004.

CARRIGAN, C.; COGLIANESE, C. The politics of regulation: From new institutionalism to new governance. **Annual Review of Political Science**, Cambridge, p. 107-129, 2011.

CAVALCANTE, P. L. C.; PIRES, R. R. C. **Governança pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental**. IPEA, 2018.

CHAVES, M. C. S. **Regulação Responsiva e Agências Reguladoras Federais: recorte jurídico-institucional sob a perspectiva da Advocacia-Geral da União e do Poder Judiciário Federal**. 2023. Monografia (Especialização em Controle da Desestatização e da Regulação) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília, 2023.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (Brasil). **Relatório de Avaliação**. Processo Sancionatório da Anatel. Exercício de 2020. Brasília: CGU, 2021.

CORDEIRO, C. S. **A efetividade do sistema nacional de defesa do consumidor e as agências reguladoras**. Dissertação (Mestrado) – Uniceub, Brasília, 2013.

COUTINHO, D. R. O Direito Econômico e a construção institucional do desenvolvimento democrático. **REI – Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 214-262, 2016.

COUTINHO, D. R. O direito nas políticas públicas. *In*: MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Unesp, 2013.

CUNHA, B. Q. **As agências reguladoras brasileiras e seu hibridismo burocrático**. IPEA, 2018.

CUNHA, B. Q. **Governança regulatória 2.0: explorando barreiras cognitivas e epistêmicas à inovação nas agências reguladoras brasileiras**. ENAP, 2023.

FRANCO, M. L. P. B. **Análise de Conteúdo**. Brasília: Liber Livro, 2005.

GRABOSKY, P. Beyond Responsive Regulation: The expanding role of non-state actors in the regulatory process. **Regulation & Governance**, Oxford, v. 7, n. 1, p. 114-123, 2013.

GRABOSKY, P.; BRAITHWAITE, J. **Of Manners Gentle: Enforcement Strategies of Australian Business Regulatory Agencies**. Melbourne: Oxford University Press, 1986.

GUNNINGHAM, N.; PHILLIPSON, M.; GRABOSKY, P. Harnessing Third Parties as Surrogate Regulators: Achieving environmental outcomes by alternative means. **Business Strategy and the Environment**, Hong Kong, v. 8, n. 4, p. 211-224, 1999.

GUNNINGHAM, N.; SINCLAIR, D. **Designing Smart Regulation**. Disponível em: <https://www.oecd.org/env/outreach/33947759.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2017a.

GUNNINGHAM, N.; SINCLAIR, D. Smart Regulation. *In*: DRAHOS, P. **Regulatory theory: foundations and applications**. Acton: ANU Press, 2017b. p. 133-148.

GUNNINGHAM, N.; SINCLAIR, D.; GRABOSKY, P. **Smart Regulation: Designing Environmental Policy**. Oxford: Oxford University Press, 1998.

HOWLETT, M.; RAYNER, J. (Not so) “Smart regulation”? Canadian shellfish aquaculture policy and the evolution of instrument choice for industrial development. **Marine Policy**, Amsterdam, p. 171-184, 2004.

JORDANA, J. A Difusão das Agências Reguladoras na América Latina: uma perspectiva institucional. *In*: FARIA, C. A. P. D. *et al.* **Difusão de Políticas Públicas**. São Bernardo do Campo: UFABC, 2016. p. 211-236.

KELLSTEDT, P. M.; WHITTEN, G. D. **Fundamentos da Pesquisa em Ciência Política**. São Paulo: Blucher, 2015.

KING, G.; KEOHANE, R. O.; VERBA, S. **Designing social inquiry: scientific inference in qualitative**. Princeton: Princeton University Press, 1994.

KING, R. **The Regulatory State in an Age of Governance**. Soft words and big sticks. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, UK: Palgrave Macmillan, 2007.

KLIJN, E.-H.; KOPPENJAN, J. **Governance networks in the public sector**. London: Routledge, 2016.

KRUGER, H. “Smart regulation” and community cooperation in Australia’s modern biosecurity context. **Rural Society**, v. 27, n. 3, p. 161-176, 2018.

LAZZARINI, M. A voz dos consumidores nas Agências Reguladoras. *In*: PROENÇA, J. D.; COSTA, P. V.; MONTAGNER, P. (org.). **Desafios da Regulação no Brasil**. Brasília: ENAP, 2006. p. 59-73.

LEVI-FAUR, D. **Handbook on the Politics of Regulation**. Cheltenham: Edward Elgar, 2011.

LEVI-FAUR, D. The politics of liberalisation: Privatisation and regulation-for-competition in Europe's and Latin America's telecoms and electricity industries. **European Journal of Political Research**, New Jersey, v. 42, n. 5, p. 705-740, 2003.

LODGE, M.; WEGRICH, K. **O enraizamento da Regulação de Qualidade**: fazer as perguntas difíceis é a resposta. Desafios da Regulação no Brasil. Brasília: Enap, 2009.

MACHADO, S.; ZANONI, A. P. **O trabalho controlado por plataformas digitais no Brasil**: dimensões, perfis e direitos. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2022.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Ciência, Técnica e Arte. O desafio da pesquisa social. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). Pesquisa Social – Teoria, Método e Criatividade. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994. 21 ed.

MONTENEGRO, M. R. Do capitalismo de plataforma à difusão dos aplicativos: apontamentos sobre novos nexos entre os circuitos da economia urbana em tempos de Covid-19. Espaço e Economia. **Revista Brasileira de Geografia Econômica**, n. 19, 2020.

NETO, Otávio Cruz. O Trabalho de Campo Como Descoberta e Criação. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). Pesquisa Social – Teoria, Método e Criatividade. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994. 21 ed.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Fortalecendo a governança para o crescimento**. Relatório sobre a reforma regulatória. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2008.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Recommendation of the Council of the OECD on Regulatory Policy**. Paris: OCDE, 2012.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Regulatory Enforcement and Inspections, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy**. Paris: OCDE, 2014.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Regulatory policy in Latin America: An analysis of the state of play**. Paris: OCDE, 2017.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit**. Paris: OCDE, 2018.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Avaliação da OCDE sobre Telecomunicações e Radiodifusão no Brasil 2020**. Paris: OCDE, 2020.

PROENÇA, J. D.; COSTA, P. V.; MONTAGNER, P. **Desafios da regulação no Brasil**. ENAP, 2009.

RHODES, R. A. W. **Understanding Governance**. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham: Open University Press, 1997.

STRAUSS, A.; CORBIN, J. Grounded theory methodology. **Handbook of Qualitative Research**, London, v. 17, n. 1, p. 273-285, 1994.

TEUBNER, G. Juridification: Concepts, Aspects, Limits, Solutions. *In*: TEUBNER, G. (ed.) **Juridification of Social Spheres**. v. 3. Berlin: De Gruyter, 1987. p. 389-440.

VAN DER HEIJDEN, Jeroen. Why meta-research matters to regulation and governance scholarship: An illustrative evidence synthesis of responsive regulation research. *Regulation & Governance*, v. 15, p. S123-S142, 2021.

VERGARA, S. C. **Métodos de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2005.

YIN, R. K. **Estudo de Caso**. Planejamento e Métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

YIN, R. K. The case study as a serious research strategy. **Knowledge**, v. 3, n. 1, p. 97-114, 1981.

Apêndice A – Instrumento de coleta de dados

A pesquisa tem por objetivo discutir a implementação da abordagem de regulação responsiva na proteção dos consumidores da Anatel. Para tanto, dois projetos-piloto foram selecionados:

- cobrança indevida de serviços de valor adicionado;
- *telemarketing* indesejado.

Roteiro da entrevista

1. Fale sobre sua trajetória e seu envolvimento com a atuação da Anatel.
2. Qual é a sua visão sobre a abordagem de regulação responsiva na Agência?
3. Que instrumentos você entende como fundamentais para a efetividade desse modelo?
4. Pode comentar sobre como enxerga a participação de outros atores no processo regulatório? Que atores / organizações são importantes?
5. Que espaços de interlocução você / sua entidade tem?
6. Abrir perguntas para cada um dos dois pilotos em estudo (SVA e TMKT):
 - a) De que forma se deu sua participação?
 - b) Você entende que dispunha de informações suficientes para acompanhar e incidir sobre os projetos?
 - c) Quem eram os principais interlocutores?
 - d) Pode comentar sobre mecanismos para cooperação entre os interlocutores?
 - e) Que instrumentos cada um dos atores, em sua visão, dispunha para apoiar suas estratégias?
 - f) Em situação de conflitos, como foram superados?
 - g) Vê resultados? Se sim, que fatores contribuíram para tais resultados?
 - h) Você enxerga que os resultados são sustentáveis ao longo do tempo?
 - i) Que outros elementos poderiam ser acrescentados?
 - j) Como você enxerga o papel da Anatel no processo?

Apêndice B – Relação de entrevistados identificados por instituição de origem

| Entrevistado | Instituição de origem |
|---------------------|--|
| 1 | Entidade da sociedade civil membro do SNDC |
| 2 | Entidade da sociedade civil membro do SNDC |
| 3 | Operadora |
| 4 | Anatel |
| 5 | Anatel |
| 6 | Anatel |
| 7 | Operadora |
| 8 | Anatel |
| 9 | Operadora |
| 10 | Operadora |
| 11 | Entidade da sociedade civil membro do SNDC |
| 12 | Entidade da sociedade civil membro do SNDC |
| 13 | Operadora |
| 14 | Operadora |
| 15 | Entidade da sociedade civil membro do SNDC |
| 16 | Anatel |
| 17 | Anatel |
| 18 | Anatel |
| 19 | Operadora |

Fonte: elaboração própria.