



Universidade de Brasília  
Instituto de Ciência Política

**A construção das regras regulatórias: lógicas das consultas públicas  
normativas da Anatel**

**Leandro Alves Carneiro**

**Brasília**

**2024**

Leandro Alves Carneiro

**A construção das regras regulatórias: lógicas das consultas públicas  
normativas da Anatel**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do título de doutor em ciência política.

**Orientador:** Prof. Dr. Denilson  
Bandeira Coêlho

Brasília

2024

## Ficha catalográfica

Leandro Alves Carneiro

**A construção das regras regulatórias: lógicas das consultas públicas  
normativas da Anatel**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do título de doutor em ciência política.

**Orientador:** Prof. Dr. Denilson Bandeira Coêlho

Aprovada em: 17 / 09 / 2024

**Banca examinadora:**

Prof. Dr. Denilson Bandeira Coêlho – Orientador  
Universidade de Brasília – UnB

Prof. Dr. Bernardo Pinheiro Machado Mueller – Examinador Interno  
Universidade de Brasília – UnB

Prof. Dr. Francisco Gaetani – Examinador externo  
Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos – MGI

Prof. Dr. Marcus André Barreto Campelo de Melo – Examinador externo  
Universidade Federal de Pernambuco – UFPE

Prof. Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon – Examinador Suplente  
Universidade de Brasília – UnB

## AGRADECIMENTOS

Este trabalho não seria possível sem que eu tivesse me beneficiado do esforço e da dedicação de diversas pessoas. Primeiramente, agradeço a meus pais (Alberto e Cândida), por toda a dedicação deles para a minha formação como ser humano. É meu dever reconhecer que sem a colaboração deles, de outros familiares e de meus antepassados não seria possível chegar até aqui. A eles, minha eterna gratidão.

Agradeço profundamente à minha esposa Priscila. Seu amor, apoio, compreensão e dedicação foram fundamentais para que este trabalho chegasse à sua conclusão. Aos meus filhos, agradeço pela inspiração e pela compreensão das minhas ausências nos momentos em que tive que me dedicar à pesquisa.

Minha gratidão também ao meu orientador Denilson Bandeira Coêlho pelas trocas acadêmicas e, em especial, por sua compreensão com as minhas limitações. Agradeço ainda aos professores Bernardo Mueller e Paulo Calmon pela cooperação, esclarecimentos e bibliografias ao longo de momentos chave da pesquisa. Na pessoa deles, agradeço ao IPOL e à Universidade de Brasília por terem acreditado no projeto e pela oportunidade de aprendizado e crescimento.

Não posso deixar de agradecer a colaboração de colegas e amigos da Anatel. Agradeço ao Felipe Roberto de Lima, ao Nilo Pasquali, ao Marcos Vinícius Ramos da Cruz, ao Roberto Hirayama, ao João Zanon e a vários outros que dedicaram um tempo para me ouvir, disponibilizar dados e validar informações imprescindíveis para a pesquisa. Agradeço à própria Anatel, instituição onde servi por nove anos ao lado de profissionais de excelência.

Expresso minha gratidão a toda a Câmara dos Deputados, tanto pela licença que me foi concedida para a pesquisa, mas também pelo ambiente com colegas e amigos talentosos e dedicados. Agradeço especialmente ao Ricardo Rodrigues, ao Claudio Nazareno e ao José de Sousa Paz Filho (Tito) pelas conversas e pelo incentivo que me foram tão importantes nesta caminhada.

Como visto, me foram concedidas condições afortunadas não só no aspecto acadêmico, mas em diversos outros. Agradeço, assim, a Deus por me oferecer bênçãos muito além das que faço por merecer.

## RESUMO

A presente tese tem como objeto, a partir da experiência da Anatel, compreender o resultado dos processos normativos após a fase de consulta pública, como o arquivamento, ou aprovação com variados graus de modificação. A metodologia de pesquisa utiliza técnicas de processamento de linguagem natural para extrair evidências a partir das minutas normativas, das contribuições recebidas, do regulamento final aprovado e de informações do contexto institucional. A partir de mais de 20 anos de regulamentação, o estudo revela aprendizados da agência ao longo do tempo e as múltiplas lógicas que regem a fase de consulta pública. Entre os achados empíricos, destaca-se que a aceitação de contribuições é modulada por diversos fatores, como a maturidade da minuta inicial, a saliência do tema para determinados atores, a urgência na regulamentação e as arenas alternativas, inclusive rodadas anteriores de debate. Por fim, são identificados dilemas e tensões do processo de consulta pública, bem como são sugeridas formas para seu equacionamento.

**Palavras-chave:** regulação; consulta pública; regulamentação; processamento de linguagem natural.

## ABSTRACT

Based on Anatel's experience, the purpose of this thesis is to understand the outcome of normative processes after the notice-and-comment phase, such as closure, or approval with different degrees of modification. The research methodology uses natural language processing (NLP) to extract evidence from the draft regulation, the contributions received, the final rule and the institutional context. Based on more than 20 years of regulation, the study reveals agency's learnings over time and the multiple logics that govern the public consultation phase. Among the empirical findings, it is worth noting that the acceptance of contributions is modulated by several factors, such as the maturity of the initial draft, the salience of the topic for certain stakeholders, the urgency of regulation and alternative arenas, including previous debate rounds. Finally, the study identifies dilemmas and tensions in the notice-and-comment process and suggests means to address them.

**Keywords:** regulation; notice-and-comment; rulemaking; natural language processing.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Diferentes interações entre a agência e os diversos atores em um ambiente institucional. ....	36
Figura 2: Classificação das consultas públicas de acordo com o cubo democrático de Fung. ....	51
Figura 3: Modelo inicial para explicação do resultado das CPs. ....	63
Figura 4: Variáveis de entrada e saída do modelo. ....	98
Figura 5: Proporção dos tópicos identificados pelo STM. ....	100
Figura 6: Diagrama de relação entre tópicos identificados pelo STM. ....	101
Figura 7: Detalhamento dos <i>clusters</i> de tópicos (nível 1). ....	102
Figura 8: Detalhamento dos <i>clusters</i> de tópicos (nível 2). ....	102
Figura 9: Maiores contribuidores nas consultas públicas da Anatel. ....	104
Figura 10: Comparação do tamanho das contribuições de acordo com o tipo de contribuidor. ....	106
Figura 11: Relação entre participação e o tamanho da maior contribuição. ....	107
Figura 12: Quantidade de contribuidores únicos em cada CP. ....	108
Figura 13: Quantidade de contribuições recebidas por ano. ....	111
Figura 14: Quantidade de contribuidores participantes por ano. ....	111
Figura 15: Distribuição da subjetividade por sentença (box plot). ....	115
Figura 16: Distribuição da subjetividade por sentença (com zeros). ....	115
Figura 17: Distribuição da subjetividade por sentença (sem zeros). ....	115
Figura 18: Distribuição da polaridade por sentença (box plot). ....	116
Figura 19: Distribuição da polaridade por sentença (com zeros). ....	116
Figura 20: Distribuição da polaridade por sentença (sem zeros). ....	116
Figura 21: Distribuição da multiplicação (subjetividade x polaridade) por sentença (sem zeros). ....	117
Figura 22: Distribuição da subjetividade por contribuição (box plot). ....	117



Figura 23: Distribuição da subjetividade por contribuição. ....	117
Figura 24: Polaridade por contribuição (box plot). ....	118
Figura 25: Distribuição de polaridade (com zeros). ....	118
Figura 26: Distribuição de polaridade por contribuição (sem zeros). ....	118
Figura 27: Distribuição da multiplicação (subjetividade x polaridade) por contribuição (sem zeros). ....	119
Figura 28: Proporção das CPs respondidas ao longo do tempo. ....	121
Figura 29: Resoluções do Conselho Diretor da Anatel por ano. ....	125
Figura 30: Soma dos caracteres de resoluções por ano. ....	126
Figura 31: Intervalo de vigência das resoluções ao longo do tempo. ....	127
Figura 32: Data da publicação de uma resolução e de sua revogação. ....	128
Figura 33: Resoluções por tema por ano. ....	130
Figura 34: Mediana de caracteres por tema. ....	130
Figura 35: Intervalo de tempo até a revogação, por tema. ....	131
Figura 36: Distribuição de frequência da variável dependente para o modelo de proximidade textual. ....	133
Figura 37: Proximidade de cada consulta pública de acordo com cada modelo de linguagem. ....	134
Figura 38: Separação dos casos para apresentação dos resultados. ....	138
Figura 39: Quantidade e proporção de CPs sem resultado por ano (excluído 2021). ....	141
Figura 40: Consultas públicas sem resultado e tomadas de subsídios (excluído 2021). ....	144
Figura 41: Regressões lineares do número de tomadas de subsídios e de CPs sem resultado. ....	145
Figura 42: Variáveis mais discrepantes entre CPs com e sem resultado. ....	146
Figura 43: Análise de sentimento para CPs com e sem resultado regulatório. ....	149
Figura 44: Subjetividade, polaridade e intensidade acumuladas por CP. ....	150

Figura 45: Proximidade textual ao longo do tempo. ....	165
Figura 46: Variação da proximidade por mandato presidencial. ....	166
Figura 47: Proximidade e ano da legislatura (publicação de CPs e publicação de resoluções). .....	167
Figura 48: Distribuição de frequência das proximidades das sentenças que receberam e que não receberam contribuições.....	174
Figura 49: Proximidade das sentenças com e sem contribuição calculada para os diversos modelos de linguagem.....	177
Figura 50: Novo modelo que reflete a dependência das variáveis da dimensão participação em relação às demais.....	179
Figura 51: Dez palavras que mais atraem contribuições.....	184
Figura 52: Dez palavras que menos atraem contribuições. ....	184
Figura 53: Proximidade textual ao longo do tempo de acordo com o tema.....	190
Figura 54: Proximidade por tema.....	191
Figura 55: Proximidade por superintendência. ....	192
Figura 56: Média da proximidade das sentenças de acordo com o tipo de ator e participação. .....	193
Figura 57: Associação entre o tipo de contribuidor e a proximidade da sentença afetada. ...	195
Figura 58: Tela principal do SACP.....	263
Figura 59: Tela de metadados de uma consulta pública específica no SACP.....	264
Figura 60: Tela de uma contribuição e de sua respectiva resposta da Anatel no SACP.....	265
Figura 61: Exemplo de resolução no portal da Anatel.....	267
Figura 62: Associação entre CP e sua respectiva resolução.....	270
Figura 63: Intersecção entre consultas públicas e resoluções do Conselho Diretor da Anatel. .....	273
Figura 64: Comparação das sentenças dos textos das CPs com os textos da resolução para geração das proximidades. ....	279

Figura 65: Proximidade e função degrau para a CP 19/2017.....	281
Figura 66: Proximidade gerada por cada modelo de linguagem (todas sentenças). .....	285
Figura 67: Tela do SACP com minutas de textos normativos e possibilidade escolha de itens para contribuição. ....	289
Figura 68: Tela do SACP com contribuição preenchida.....	289
Figura 69: Proximidade textual das sentenças normativas e tempo de aprovação.....	294
Figura 70: Função proximidade da CP 29/2017.....	296

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Resumo das variáveis relevantes para alterações em minutas normativas colocadas em consulta pública. ....	63
Tabela 2: Áreas temáticas do setor de telecomunicações segundo classificação da agenda regulatória da Anatel. ....	84
Tabela 3: Quantidade de CPs por tipo. ....	99
Tabela 4: Tópicos identificados pelo STM para as CPs sobre regulamentação. ....	100
Tabela 5: Tipologia decisória e tópicos identificados. ....	103
Tabela 6: Perfil das contribuições dos participantes recorrentes e não recorrentes. ....	106
Tabela 7: CPs com maior mobilização de contribuidores únicos. ....	109
Tabela 8: Tipos de CP com um contribuidor único. ....	110
Tabela 9: Exemplo de contribuições e suas polaridades. ....	120
Tabela 10: Proporção de CPs respondidas de acordo com o tipo de contribuidor. ....	122
Tabela 11: Proporção de CPs respondidas de acordo com seu tipo. ....	123
Tabela 12: Taxa de resposta às contribuições de acordo com a área gestora. ....	124
Tabela 13: Quantidade de resoluções por tema e por subtema. ....	129
Tabela 14: 10 CPs mais modificadas de acordo com cada modelo de linguagem. ....	135
Tabela 15: Quantidade de sentenças associadas a contribuições. ....	136
Tabela 16: Quantidade de contribuições associadas a sentenças. ....	137
Tabela 17: Comparação de metadados entre consultas públicas com e sem resultado regulatório. ....	146
Tabela 18: Fatores de veto a propostas normativas. ....	163
Tabela 19: CPs aprovadas sem contribuições. ....	170
Tabela 20: Diferença das proximidades entre as sentenças que receberam ou não. ....	172
Tabela 21: Percentual de alterações explicado pelas contribuições. ....	176
Tabela 22: Quantidade de sentenças na CP de acordo com a quantidade de caracteres. ....	182

Tabela 23: Resoluções do Conselho Diretor não disponíveis para consulta.....	275
Tabela 24: Exemplo de comparação e proximidade de sentenças das consultas públicas e sua respectiva resolução. ....	283
Tabela 25: Comparação da proximidade média de CPs que tiveram resultado, mas não receberam contribuições.....	285
Tabela 26: Exemplo de proximidade entre o texto da CP e da norma aprovada, de acordo com o modelo de linguagem utilizado. ....	286
Tabela 27: Variáveis (CP como unidade de análise).....	291
Tabela 28: Variáveis (contribuições como unidade de análise).....	291

**LISTA DE SIGLAS**

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGU	Advocacia Geral da União
AIR	Análise de Impacto Regulatório
ANPR	<i>Advance Notice of Proposed Rulemaking</i>
APA	<i>Administrative Procedure Act</i>
ARR	Análise de Resultado Regulatório
CGU	Controladoria-Geral da União
CMR	Conferência Mundial de Radiocomunicações
CP	Consulta Pública
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FUST	Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações
LGA	Lei Geral das Agências
LGPD	Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais
LGT	Lei Geral de Telecomunicações
LLM	<i>Large Language Models</i>
NLP	<i>Natural Language Processing</i>
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
PFE	Procuradoria Federal Especializada
PGMU	Plano Geral de Metas de Universalização
SACP	Sistema de Acompanhamento de Consultas Públicas
SEAE	Secretaria de Acompanhamento Econômico
SET	Sociedade de Engenharia de Televisão

SMC	Serviço Móvel Celular
SMP	Serviço Móvel Pessoal
STF	Supremo Tribunal Federal
STFC	Serviço Telefônico Fixo Comutado
STM	<i>Structural Topic Model</i>
TF-IDF	<i>Term Frequency - Inverse Document Frequency</i>

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	25
2	REFERENCIAL TEÓRICO .....	29
2.1	<b>Teorias da Regulação .....</b>	<b>29</b>
2.2	<b>Governança Regulatória.....</b>	<b>30</b>
2.3	<b>Regulamentação (<i>Rulemaking</i>).....</b>	<b>32</b>
2.3.1	<i>Legitimidade regulatória.....</i>	<i>33</i>
2.3.2	<i>Mecanismos e Arenas para Controle do Processo Normativo .....</i>	<i>34</i>
2.3.2.1	Fóruns além da Consulta Pública.....	34
2.3.2.2	Poder Judiciário .....	38
2.3.2.3	Poder Executivo .....	38
2.3.2.3.1	<i>Advocacia Geral da União (AGU).....</i>	<i>40</i>
2.3.2.4	Poder Legislativo .....	40
2.3.2.4.1	<i>Tribunal de Contas da União (TCU).....</i>	<i>43</i>
3	DESCRIÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO .....	46
3.1	<b>Estratégia de seleção do caso.....</b>	<b>46</b>
3.2	<b>Mecanismos de participação social na regulação .....</b>	<b>47</b>
3.2.1	<i>Consultas Públicas sobre atos normativos .....</i>	<i>48</i>
3.2.1.1	Características das consultas públicas sobre atos normativos .....	49
3.2.1.2	Críticas sobre o processo de consultas públicas .....	50
3.2.2	<i>O uso da internet e o e-rulemaking .....</i>	<i>52</i>
3.2.3	<i>Engajamento público .....</i>	<i>52</i>
3.2.4	<i>Estudos sobre os EUA .....</i>	<i>53</i>
3.2.5	<i>Estudos sobre o Brasil.....</i>	<i>54</i>
3.2.6	<i>Variáveis relevantes.....</i>	<i>57</i>



3.2.6.1	Dimensão institucional.....	57
3.2.6.2	Dimensão conteúdo.....	58
3.2.6.3	Dimensão participação.....	59
3.2.6.3.1	<i>Classificação dos participantes.....</i>	60
3.2.6.4	Resumo das variáveis.....	62
<b>3.2.7</b>	<b><i>Futuro do campo.....</i></b>	<b>64</b>
<b>3.3</b>	<b>Peculiaridades do caso da Anatel.....</b>	<b>65</b>
<b>3.3.1</b>	<b><i>Competências normativas da Anatel.....</i></b>	<b>66</b>
<b>3.3.2</b>	<b><i>Estrutura da agência.....</i></b>	<b>67</b>
3.3.2.1	Tipos de CPs utilizadas pela agência.....	68
3.3.2.1.1	<i>Consultas públicas sobre atos normativos.....</i>	69
3.3.2.1.2	<i>Tomada de subsídios.....</i>	70
3.3.2.1.3	<i>Consultas públicas sobre processos de outorga específicos.....</i>	70
3.3.2.1.4	<i>Consultas públicas sobre cumprimento de obrigações.....</i>	71
3.3.2.1.5	<i>Consultas públicas sobre alterações em áreas locais.....</i>	71
3.3.2.1.6	<i>Consultas públicas sobre aquisição de insumos.....</i>	71
<b>3.3.3</b>	<b><i>Sistema para recepção de contribuições.....</i></b>	<b>72</b>
<b>3.3.4</b>	<b><i>Normas internas da Anatel sobre regulamentação.....</i></b>	<b>72</b>
<b>4</b>	<b>METODOLOGIA DE PESQUISA.....</b>	<b>74</b>
<b>4.1</b>	<b>Pergunta de pesquisa.....</b>	<b>74</b>
<b>4.2</b>	<b>Hipótese principal.....</b>	<b>75</b>
<b>4.3</b>	<b>Metodologias para estudos empíricos de agências reguladoras.....</b>	<b>76</b>
<b>4.3.1</b>	<b><i>Metodologia para o estudo de consultas públicas.....</i></b>	<b>78</b>
<b>4.4</b>	<b>Uso de NLP.....</b>	<b>78</b>
<b>4.5</b>	<b>Variáveis independentes.....</b>	<b>79</b>
<b>4.5.1</b>	<b><i>Dimensão institucional.....</i></b>	<b>79</b>

4.5.1.1	Autoridade responsável pela consulta pública .....	79
4.5.1.2	Estrutura da agência .....	80
4.5.1.3	Governo e coalizão .....	80
4.5.1.4	Outras arenas para debate regulamentar .....	80
<b>4.5.2</b>	<b><i>Dimensão conteúdo</i></b> .....	<b>81</b>
4.5.2.1	Duração da consulta .....	81
4.5.2.2	Assunto ou tema da consulta pública (separação em tópicos).....	81
4.5.2.2.1	<i>Quantidade de tópicos</i> .....	83
4.5.2.2.2	<i>Quantidade efetiva de tópicos</i> .....	85
4.5.2.3	Tipologia decisória.....	86
4.5.2.4	Saliência.....	87
<b>4.5.3</b>	<b><i>Dimensão participação</i></b> .....	<b>87</b>
4.5.3.1	Número de contribuições recebidas .....	87
4.5.3.2	Contribuidores ( <i>stakeholders</i> ).....	87
4.5.3.3	Tipo de contribuidor (categoria) .....	88
4.5.3.4	Tamanho e complexidade da contribuição .....	88
4.5.3.5	Análise de sentimentos .....	89
4.5.3.5.1	<i>Análise de sentimentos em língua portuguesa</i> .....	90
4.5.3.5.2	<i>Ferramenta para tradução</i> .....	91
4.5.3.5.3	<i>Ferramenta de análise de sentimentos</i> .....	92
4.5.3.5.4	<i>Função para agregação de scores de sentimentos</i> .....	92
4.5.3.5.5	<i>Sentimentos e natureza da contribuição (intenção)</i> .....	93
4.5.3.6	Saliência.....	93
4.5.3.7	Grau de conflito .....	94
4.5.3.8	Referências internacionais .....	94
<b>4.6</b>	<b>Variáveis dependentes (resultado)</b> .....	<b>95</b>

4.6.1	<i>Aprovação e sua data</i> .....	95
4.6.2	<i>Intervalo até a aprovação</i> .....	95
4.6.3	<i>Ato aprovado</i> .....	95
4.6.4	<i>Resposta à consulta pública</i> .....	95
4.6.5	<i>Diferença com a versão aprovada (proximidade)</i> .....	96
4.7	<b>Modelo Explicativo</b> .....	96
5	<b>ESTATÍSTICA DESCRITIVA E RESULTADOS INICIAIS</b> .....	99
5.1	<b>Tipos de consultas públicas</b> .....	99
5.2	<b>Separação em tópicos (CPs sobre ato normativo)</b> .....	99
5.3	<b>Classificação dos contribuidores</b> .....	103
5.3.1	<i>Contribuidores que participaram uma única vez</i> .....	107
5.4	<b>Análise temporal</b> .....	110
5.5	<b>Análise de sentimentos das contribuições</b> .....	112
5.5.1	<i>Contribuições teóricas a partir da análise de sentimentos</i> .....	112
5.5.2	<i>Resultados da análise de sentimentos</i> .....	114
5.5.2.1	Estatística descritiva por sentença .....	114
5.5.2.2	Estatística descritiva por contribuição .....	117
5.5.3	<i>Nuances linguísticas e polaridade</i> .....	119
5.5.4	<i>Conclusões sobre análise de sentimentos das contribuições</i> .....	120
5.6	<b>Resposta à consulta pública</b> .....	121
5.7	<b>Estatística descritiva das Resoluções</b> .....	125
5.7.1	<i>Análise temporal</i> .....	125
5.7.2	<i>Análise por tema</i> .....	129
5.7.3	<i>Outras variáveis disponíveis</i> .....	131
5.8	<b>Estatística descritiva da variável dependente</b> .....	132
5.8.1	<i>Sentenças como unidade de análise</i> .....	132

5.8.2	<i>Consultas públicas como unidade de análise</i> .....	134
5.8.3	<i>Casos com grandes mudanças entre as versões</i> .....	135
5.9	<b>Sentenças da CP e a recepção de contribuições</b> .....	136
6	<b>CONSULTAS PÚBLICAS E OS RESULTADOS NORMATIVO-REGULATÓRIOS</b>	138
6.1	<b>Consultas públicas normativas sem resultado regulatório</b> .....	138
6.1.1	<i>Análise descritiva das consultas sem resultado</i> .....	139
6.1.2	<i>Análise temporal</i> .....	140
6.1.3	<i>CPs sem resultado e a estrutura da agência</i> .....	141
6.1.4	<i>Propostas de regulamento e tomada de subsídios</i> .....	142
6.1.5	<i>Comparação entre as consultas públicas com e sem resultados regulatórios</i>	146
6.1.6	<i>Fatores para interdição do processo</i> .....	148
6.1.6.1	Falta de urgência .....	148
6.1.6.2	Resistência nas contribuições .....	148
6.1.6.2.1	<i>Variáveis que refletem a resistência nas contribuições</i> .....	151
6.1.6.2.2	<i>Grau de mobilização e papel da consulta pública</i> .....	153
6.1.6.2.3	<i>Atores com capacidade de influenciar outras arenas</i> .....	154
6.1.6.3	Irrelevância da consulta pública.....	155
6.1.6.4	Demora na deliberação .....	157
6.1.6.5	Eventos supervenientes em outros fóruns.....	158
6.1.6.6	Alteração de paradigma ( <i>paradigma shift</i> ) .....	158
6.1.6.7	Regulamento disruptivo .....	162
6.1.7	<i>Resumo dos fatores</i> .....	162
6.1.8	<i>Aprovação normativa e reputação</i> .....	163
6.2	<b>Consultas públicas com resultado regulatório</b> .....	165

6.2.1	<i>Proximidade ao longo do tempo</i> .....	165
6.2.2	<i>Consultas com resultado e sem contribuições</i> .....	169
6.2.3	<i>Consultas com resultado e com contribuições</i> .....	172
6.2.4	<i>Impacto das contribuições</i> .....	174
6.2.5	<i>Modelo causal</i> .....	178
6.2.6	<i>Isolando o efeito da dimensão participação</i> .....	179
6.2.7	<i>Testando impacto da dimensão conteúdo</i> .....	181
6.2.7.1	Tamanho do texto da CP .....	181
6.2.7.2	Conteúdo do texto da CP .....	183
6.2.8	<i>Considerações sobre o método de separação em sentenças</i> .....	185
6.2.9	<i>Fatores para a variação de proximidade</i> .....	186
6.2.9.1	Urgência .....	187
6.2.9.2	Tempo para a deliberação .....	188
6.2.9.3	Maturidade da proposta.....	189
6.2.9.4	Tema, órgão responsável e subsistema .....	190
6.2.9.5	Tipo de contribuidor .....	193
6.2.9.6	Alterações em procedimentos burocráticos .....	197
6.3	<b>Resposta à pergunta de pesquisa</b> .....	197
7	<b>LÓGICAS E DILEMAS DAS CONSULTAS PÚBLICAS</b> .....	199
7.1	<b>Lógicas conteúdo-participativas (dos stakeholders)</b> .....	201
7.1.1	<i>CP como mecanismo para informação dos atores e da sociedade (“escuta dos stakeholders”)</i> .....	201
7.1.2	<i>CP como espaço de expressão (“fala dos stakeholders”)</i> .....	202
7.1.2.1	CP como fase de emendamento .....	203
7.2	<b>Lógicas deliberativas (da agência)</b> .....	205
7.2.1	<i>CP como mecanismo para produção de informação (“fala da agência”)</i> ....	205

7.2.1.1	CP como uma arena sob controle do regulador .....	205
7.2.1.2	CP como instrumento de confiança, credibilidade e legitimidade.....	207
7.2.1.3	Papel sinalizador da CP .....	208
<b>7.2.2</b>	<b><i>CP para recepção de informações (“escuta da agência”)</i></b> .....	<b>210</b>
7.2.2.1	CP como instrumento para conhecimento de atores, aferição de expectativas e preferências.....	210
7.2.2.2	CP como instância para amadurecimento normativo ou entrave burocrático	214
<b>7.3</b>	<b>Lógicas interacionais (do ambiente institucional)</b> .....	<b>217</b>
7.3.1	<i>CP como uma entre múltiplas arenas</i> .....	217
7.3.2	<i>CP como interstício</i> .....	220
7.3.3	<i>CP como um processo ruidoso</i> .....	221
<b>7.4</b>	<b>Lógicas das CPs e a escala dos estudos</b> .....	<b>225</b>
<b>7.5</b>	<b>Dilemas, tensões e equilíbrio</b> .....	<b>225</b>
7.5.1	<i>Dimensão institucional</i> .....	226
7.5.1.1	Tempo de deliberação .....	226
7.5.1.2	Outras arenas para debate normativo .....	227
7.5.1.3	Autonomia.....	227
7.5.2	<i>Dimensão conteúdo</i> .....	228
7.5.2.1	Maturidade da proposta.....	228
7.5.2.2	Saliência e irrelevância .....	229
7.5.3	<i>Dimensão participação</i> .....	230
7.5.3.1	Diversidade na participação e engajamento.....	230
7.5.3.2	Grau de aceitação de contribuições.....	230
7.5.3.3	Resposta às contribuições .....	231
<b>8</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>232</b>

8.1	<b>Limitações deste estudo e novas possibilidade de estudo.....</b>	<b>235</b>
9	REFERÊNCIAS .....	238
10	ANEXOS.....	251
10.1	<b>Considerações aos <i>stakeholders</i> .....</b>	<b>251</b>
10.2	<b>Lista das consultas públicas sem resultado regulatório.....</b>	<b>255</b>
10.3	<b>Procedimentos para coleta e tratamento de dados.....</b>	<b>262</b>
	<i>10.3.1 Sistema de Acompanhamento de Consultas Públicas (SACP).....</i>	<i>262</i>
	<i>10.3.2 Coleta de dados de regulamentação .....</i>	<i>266</i>
	10.3.2.1 Processamento de atualizações e revogações normativas.....	267
	10.3.2.2 Casos especiais de resolução .....	268
	10.3.2.3 Associação entre consultas públicas e resoluções .....	269
	10.3.2.4 Caso especial: Resolução nº 415/2005.....	274
	<i>10.3.3 Processo de construção da variável dependente .....</i>	<i>275</i>
	10.3.3.1 Harmonização textual .....	276
	10.3.3.2 Junção de registros do SACP .....	276
	10.3.3.3 Tratamento da relação entre consultas públicas e resoluções.....	277
	10.3.3.4 Tratamentos específicos.....	277
	10.3.3.5 Comparação entre os textos .....	278
	10.3.3.6 Retirada de sentenças pequenas .....	280
	10.3.3.7 Preâmbulo das consultas públicas.....	280
	10.3.3.8 Uso de modelos de linguagem .....	283
	10.3.3.9 Considerações sobre a variável dependente.....	287
	<i>10.3.4 Associação entre sentenças e contribuições .....</i>	<i>288</i>
	<i>10.3.5 Construção da base de dados .....</i>	<i>290</i>
10.4	<b>CPs com maiores alterações .....</b>	<b>292</b>
	<i>10.4.1 Consulta Pública 13/2010 .....</i>	<i>292</i>

<i>10.4.2</i>	<i>Consulta Pública 51/2010</i> .....	<i>293</i>
<i>10.4.3</i>	<i>Consulta Pública 278/2001</i> .....	<i>294</i>
<i>10.4.4</i>	<i>Consulta Pública 198/1999</i> .....	<i>294</i>
<i>10.4.5</i>	<i>Consulta Pública 15/2015</i> .....	<i>295</i>
<i>10.4.6</i>	<i>Consultas Públicas 16/2016 e 29/2017</i> .....	<i>295</i>
<i>10.4.7</i>	<i>Consulta Pública 383/2002</i> .....	<i>297</i>
<i>10.4.8</i>	<i>Consulta Pública 23/2015</i> .....	<i>298</i>
<i>10.4.9</i>	<i>Consulta Pública 330/2001</i> .....	<i>299</i>
<i>10.4.10</i>	<i>Consultas Públicas 840/2007 e 246/2000</i> .....	<i>299</i>
<i>10.4.11</i>	<i>Consulta Pública 54/2008</i> .....	<i>299</i>
<i>10.4.12</i>	<i>Consulta Pública 246/2000</i> .....	<i>300</i>
<i>10.4.13</i>	<i>Consulta Pública 535/2004 e 475/2003</i> .....	<i>300</i>
<i>10.4.14</i>	<i>Consulta Pública 51/2008</i> .....	<i>300</i>



## 1 INTRODUÇÃO

O modelo de agências está cada vez mais presente no Brasil, tendo sido o modelo escolhido por recentes alterações institucionais. Além de casos tradicionais relacionados às privatizações ocorridas no governo de FHC, esse modelo de arranjo institucional foi também escolhido por governos mais recentes. Apenas para ilustrar a continuidade desse movimento, cita-se a criação da ANM (Agência Nacional de Mineração) em 2017 e da ANPD (Autoridade Nacional de Proteção de Dados) em 2018, bem como a instituição do PRO-REG-2 em 2023<sup>1</sup> como uma continuidade e aprofundamento do modelo de agências.

Um dos atributos desse arranjo institucional é a maior autonomia da agência reguladora em relação ao governo. A expansão desse modelo significa que mais aspectos da vida cotidiana serão decididos por instituições não eleitas ou que não estão sob o controle direto de políticos eleitos, com implicações, por exemplo, para a formulação de políticas públicas (GILARDI e MAGGETTI, 2011). Desta forma, o caráter eminentemente técnico, utilizado para justificar a autonomia e a independência das agências, pode ser uma fonte de problemas de governança. Um dos pressupostos alvo de críticas do modelo é que as agências seriam tecnicamente capazes de superar problemas como a assimetria de informação, o *moral hazard*, dentre outros (STIGLER, 1971), além de problemas de coordenação com as políticas estabelecidas pelo governo (CUNHA, 2017; TCU, 2017).

Todas essas questões atraíram o interesse acadêmico. A regulação e as agências reguladoras são temas estudados há bastante tempo, especialmente fora do Brasil, em países que têm uma tradição regulatória mais longa. Em nosso país, no entanto, os estudos focaram-se na explicação do surgimento dessa inovação institucional no cenário interno. Passadas mais de duas décadas do início desse processo, o debate sobre a criação das agências diminuiu sua relevância e o campo de estudo alterou-se. A consolidação desse modelo organizacional no país e o seu histórico de atuação abrem a possibilidade de estudos sobre o funcionamento desses órgãos e não mais somente sobre a sua implantação.

Entre todas as competências das agências, há uma competência basilar que molda toda a atuação regulatória da agência, a normatização. A normatização ou regulamentação é uma das

---

<sup>1</sup> Vide Decreto nº 11.738/2023, disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2023-2026/2023/decreto/D11738.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2023/decreto/D11738.htm)

competências centrais das agências reguladoras, sem a qual ela não teria nenhuma autonomia. Caso o processo normativo fosse de competência de outro órgão, a atuação da agência deveria se pautar por essa referência normativa e não mais por si própria, causando uma subordinação incompatível com seu arranjo institucional.

É por meio de seus regulamentos e normas que a agência materializa seus valores, seus objetivos e sua forma de atuação em abstrato. É nesse procedimento que são definidas as “regras do jogo”. A atuação regulatória da agência nos casos concretos, bem como a atuação dos agentes do mercado terão como referência a regulamentação. A regulamentação é um processo fundamental da regulação.

Toda essa importância é reconhecida por grupos de interesse. Para eles, a participação no processo de regulamentação é tão ou mais importante que a realização de *lobby* no congresso, engajamento em litígios judiciais ou contribuições a partidos políticos (FURLONG e KERWIN, 2005). Até mesmo o preço das ações das empresas pode ser influenciado por sua participação em processos normativos (LIBGOBER, 2018, p.76).

A Ciência Política tem muito a oferecer neste debate. As agências reguladoras são autarquias públicas que estão envolvidas em um ambiente político que influencia as tomadas de decisão (LEVY e SPILLER, 1994). Assim como é necessário compreender a política das políticas públicas (BID, 2007), é preciso compreender a política da regulação, em especial de sua produção normativa (LEVI-FAUR, 2011; YACKEE, 2019). Como os atores se posicionam nesse jogo político, inclusive o próprio regulador? Quais fatores influenciam o processo decisório? Há atores com papéis e capacidade políticas diferenciadas? Quais são os freios e contrapesos democráticos? Eles são efetivos? Há, portanto, diversas perguntas sobre o processo normativo-regulatório que teorias e abordagens típicas da Ciência Política podem auxiliar a responder.

A Ciência Política tem também muito a progredir com o estudo das agências reguladoras. O capitalismo regulatório tem se difundido globalmente (LEVI-FAUR, 2005) e a compreensão da democracia nos Estados modernos passa cada vez mais pelo estudo e conhecimento desse paradigma institucional. Nesse sentido, como a regulação dialoga com o princípio democrático? E como a democracia incorpora a regulação? Essas são avaliações que ainda não recebem a devida atenção pela Ciência Política, em especial no Brasil, e a disciplina pode expandir seus horizontes ao acompanhar as evoluções e modificação desse paradigma institucional.

A complexidade e diversidade cada vez maior das sociedades faz com que o *accountability* eleitoral não seja suficiente para garantir decisões públicas responsivas e naturalmente surgem demandas por processos mais participativos (PATEMAN, 1992). As agências, como parte cada vez mais relevante do Estado, não estão fora desse movimento. A participação tem o potencial de aumentar a percepção de legitimidade das decisões das agências, além de promover a qualidade regulatória. Como garantir então a efetivação do princípio democrático e participativo nas agências? O quão permeáveis ou herméticos são os procedimentos adotados por essas autarquias? A desilusão com a política em geral se reflete também nos processos participativos das agências?

Compreender em profundidade o processo decisório normativo das agências é, portanto, um tema de relevante interesse social e acadêmico. É um processo que merece a maior das atenções e é nesse campo de estudos que a presente tese pretende contribuir. O que se deseja neste trabalho é, a partir do estudo das consultas públicas de atos normativos, compreender as instituições (NORTH, 1990) que moldam o processo decisório a partir do momento em que a Anatel torna pública determinada proposta. Se as próprias regras do jogo regulatório (formais e informais) têm sua racionalidade, a construção da regulamentação (regras formais) deve também estar submetida a uma certa ordem, uma espécie de metainstituição.

O objetivo é desvendar algumas dessas metainstituições, isto é, identificar as lógicas e eventuais dilemas que permeiam as consultas públicas sobre atos normativo-regulatórios. De modo a orientar a pesquisa, a pergunta que se pretende responder é a seguinte: O que determina o resultado final das consultas públicas editadas pela Anatel entre 1999 e 2021? A bibliografia, ao estudar esse processo participativo, concentra seus esforços em identificar quais contribuições e contribuidores são mais “ouvidos”, mas será que existem outros fatores além das contribuições que podem impactar nesse processo? A hipótese principal da tese se concentra em testar essa premissa e pode ser declarada da seguinte forma: As contribuições determinam o resultado final de uma consulta pública.

Ao se tentar confirmar ou refutar essa hipótese, outras variáveis surgem, ampliando a compreensão sobre o assunto. Por exemplo, as contribuições têm o mesmo papel em consultas públicas distintas? Em que circunstâncias uma mobilização social pode inviabilizar uma proposta normativa da agência? Qual o papel das arenas alternativas e de rodadas anteriores de debate?

Além de apresentar elementos para responder a pergunta principal e algumas outras, o presente estudo pretende preencher duas lacunas teóricas e metodológicas. A primeira delas é

utilizar o texto dos regulamentos como uma importante evidência do resultado do processo decisório. A maioria dos estudos utiliza outras bases de dados para compreender o processo decisório, como as contribuições recebidas e as respostas das agências a essas contribuições. No entanto, nesses estudos o produto final não é considerado. Houve um grande esforço metodológico e de coleta de dados, o qual pode contribuir para pesquisas subsequentes, tanto da Anatel, quanto de outras agências brasileiras e em outros países. É com esse espírito científico e prático que o presente estudo foi empreendido. A outra lacuna é compreender a agência não só como um árbitro de diversos atores, mas também um ator relevante, em busca de seus próprios interesses. Alguns valores podem ser sensíveis para a agência, especialmente aqueles que justificaram sua criação ou são diretamente decorrentes dela, como legitimidade, estabilidade e credibilidade (MUELLER e PEREIRA, 2002). Tais valores podem ser demonstrados pela agência em seu processo normativo por meio de características como a imparcialidade e “mente aberta” (COGLIANESE, 2016, apud LIBGOBER, 2018, p. 128).

Para chegar a esse objetivo, esta tese está dividida em oito capítulos. O primeiro deles é esta introdução, que visa contextualizar a pesquisa e apresentar o tema. O segundo capítulo traz as principais referências teóricas, as quais serviram de base para o desenvolvimento do trabalho. O terceiro capítulo traz a descrição do objeto de estudo, enquanto que o quarto retrata os aspectos metodológicos utilizados na coleta e na validação das evidências. O quinto capítulo faz uma análise dos dados, os quais servem de base para a busca de mecanismos causais e para novas abordagens do processo de consulta pública, objeto do sexto capítulo. No sétimo capítulo são apresentadas as diferentes lógicas, dilemas e tensões que permeiam o processo de consultas públicas, o que é complementado pelo oitavo e último capítulo, onde são apresentadas as contribuições, conclusões e limitações da presente tese.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo é apresentada bibliografia que serve de base teórica e metodológica, para esta pesquisa. É feita uma síntese dos debates sobre o estudo de consultas públicas empreendidas por agências reguladoras. Inicialmente são expostas as principais teorias sobre a criação e o funcionamento desses órgãos, em seguida são descritos os debates sobre sua governança, suas competências normativas e seus mecanismos de controle e participação social.

Serão reportados estudos empíricos sobre consultas públicas envolvendo agências reguladoras tanto no Brasil, quanto em alguns outros países, em especial os Estados Unidos da América, país em que estudos dessa natureza foram mais fartamente empreendidos. Por fim, é dado destaque a algumas peculiaridades do caso estudado, a Anatel.

### 2.1 Teorias da Regulação

A regulação é um campo consolidado de estudos e envolve diversas disciplinas, como Direito, Economia e Ciência Política. Inicialmente, os estudos estavam mais no campo da Economia e do Direito, buscando teorias, hoje consideradas clássicas, que justificavam a intervenção regulatória devido a falhas de mercado (PIGOU, 1929; BREYER, 1982).

Após esta primeira fase, ficou claro que a regulação tinha seus limites de eficácia, bem como produzia externalidades para além das falhas de mercado. Problemas regulatórios como a assimetria de informação (HAYEK, 1945) e os custos de transação (COASE, 1960) se tornaram tão importantes e fundamentais que renderam prêmios Nobel em Economia, como os concedidos a George Stigler em 1982 e a Ronald Coase em 1991.

No campo jurídico-econômico, o debate sobre as melhores formas de regulação, sobre sua legitimidade e eficácia, bem como sobre os mecanismos de intervenção produzem continuamente novos conceitos e abordagens, como a regulação de risco (HOOD, ROTHSTEIN, BALDWIN, 2001) e a regulação responsiva (BRAITHWAITE, 2011).

Essa perspectiva jurídico-econômica trabalha duas das três principais vertentes clássicas sobre regulação (NOLL, 1989): “as falhas de mercado e as ações corretivas” e os “efeitos da regulação”. A terceira vertente, “as causas políticas da regulação” é um dos aspectos mais ligados à Ciência Política, numa perspectiva ainda bastante interdisciplinar (MELO, 2000).

Nesse campo de estudos, podem ser tratados temas como Teoria da Captura (STIGLER, 1971), a difusão do capitalismo regulatório (LEVI-FAUR, 2005), mecanismos de controle e participação, bem como os arranjos institucionais e temas relacionados a governança. O presente trabalho se vincula a essa tradição, buscando compreender melhor o funcionamento das agências e as causas de fenômenos regulatórios relacionados à deliberação normativa.

## **2.2 Governança Regulatória**

O modelo de agências reguladoras tem se expandido pelo mundo, inclusive na América Latina e no Brasil (JORDANA e LEVI-FAUR, 2005), aumentando a relevância e importância de se estudar diferentes aspectos do funcionamento dessas autarquias. Diversas razões são atribuídas para essa difusão, como mecanismos de emulação, iniciativas *top-down*, busca por credibilidade e incerteza política (GILARDI, 2005). A existência desses mecanismos, por outro lado, motiva o estudo de casos específicos ou estudos comparados. Por meio de tais estudos, pode-se observar quais efeitos são similares ou não, e quais circunstâncias institucionais são relevantes para essas diferenças.

A maior autonomia em relação à classe política gerou críticas iniciais de vários autores que viam nesse tipo de arranjo um déficit democrático (WELLER, BAKVIS, RHODES, 1997, p.221). Como as diretorias dessas autarquias não estão diretamente sujeitas ao *accountability* eleitoral, poderiam ser geradas barreiras a mecanismos de “*checks and balances*” (LODGE, 2004; SCOTT, 2018).

Com essas características e com a adoção do modelo de agências para regulação de alguns setores no Brasil, surgiram preocupações sobre como se daria o funcionamento desses órgãos no contexto institucional nacional. O insulamento burocrático, a falta de responsabilização e de prestação de contas à sociedade, entre outras características que levaram à reforma do Estado no final dos anos 1990 poderiam se traduzir em um déficit de responsabilidade política (DINIZ, 1998; MELO, 2001) e em um aprofundamento do déficit democrático (MELO, 2000).

Essas questões foram tratadas por meio de um sistema de governança que, no caso dos processos de regulamentação, garantem legitimidade e meios de controle, descritos em maiores detalhes no item 2.3. A questão do déficit democrático, no entanto, é controversa. Diversos autores discordam de tal visão (JUSTEN FILHO, 2006; DUARTE JÚNIOR, 2011) e alguns chegam até a reconhecer um “superávit” democrático (MARQUES NETO, 2022).

Dentre os argumentos trazidos para compensar a “perda de legitimidade” e garantir a “sustentabilidade social” da governança regulatória, dois deles se destacam (MAGGETTI, 2010). O primeiro é a alta credibilidade e eficiência das agências frente aos modelos anteriores. O segundo é a alta prestação de contas (*accountability*) procedimental, com operações transparentes e que seguem a legalidade (COGLIANESE, 2007, p. 2).

A compreensão do processo como uma despolitização (afastamento dos governos eleitos) altera as arenas de debate (*arena shifting*), com efeitos sobre os princípios, táticas e instrumentos utilizados (FLINDERS e BULLER, 2006). Um dos mecanismos para operacionalização de uma nova “arena” é a realização de consultas públicas. Esses processos, além de aumentarem a legitimação de ação regulatória, têm o objetivo de fornecer subsídios para construção da regulação. Esse e outros mecanismos participativos são largamente recomendados por órgãos internacionais, como a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). Assim, estudar as consultas públicas é desvendar aspectos do principal mecanismo de interação entre as agências regulatórias e a sociedade.

A OCDE é um dos organismos que sistematicamente faz estudos teóricos e empíricos sobre regulação (CASULLO, DURAND e CAVASSINI, 2019), em especial sobre governança regulatória. Em geral, os estudos envolvem os países membros da organização, mas, em algumas situações, há estudos sobre outros países (DURAND e PIETIKAINEN, 2020), incluindo o Brasil. Um dos itens comumente avaliados é o “*stakeholder engagement*”, no qual as consultas públicas são o principal elemento.

Importante mencionar que existem outros instrumentos para a interação das agências com a sociedade, como a realização de audiências (eventos presenciais que podem ser públicos ou fechados), publicação de relatórios, existência de comitês representativos, entre outros (OECD, 2012). Entretanto, as CPs (consultas públicas) representam um mecanismo universal, que possibilita comparações e está acessível tanto a pesquisadores, quanto à população em geral. Por esses motivos, as consultas públicas representam uma importante fonte de evidências empíricas.

Cabe ainda destacar que a maioria dos estudos sobre governança regulatória se foca nos atributos formais, como a existência de mandatos da diretoria, subordinação ao Poder Executivo ou Legislativo, autonomia financeira, entre outros (AFONSO, 2016). Parcela menor dos estudos se dedica a examinar empiricamente como esses atributos se traduzem melhoria na qualidade regulatória (VALENTE, 2015; CORREA et al, 2019, GEEVERGHESE, 2022).

Duas agências, por exemplo, podem fazer uso do instrumento das consultas públicas: a primeira delas adota mecanismos pouco transparentes, que não levam ao engajamento; enquanto que a segunda, de fato, providencia evidências sobre as quais os *stakeholders* podem comentar e trazer maiores *insights* regulatórios. São situações completamente diferentes, apesar de ambas cumprirem o requisito formal de realizar consulta pública. É importante, portanto, ir além dos atributos meramente formais e de avaliações dicotômicas para caminhar em direção a avaliações mais analíticas e que impulsionam a melhoria regulatória.

### **2.3 Regulamentação (*Rulemaking*)**

O debate sobre teorias concorrentes e complementares relacionadas às competências regulamentares da Administração Pública, em especial das agências reguladoras, é de especial interesse do Direito. Neste estudo não se pretende desenvolver teorias alternativas nesse campo, mas alguns desses trabalhos contextualizam questões importantes e justificam a existência de mecanismos participativos, bem como sua pesquisa.

O processo de construção da regulamentação infralegal, tanto por estruturas do Poder Executivo como por agências autônomas, é um processo complexo e sujeito a diversas influências. O mérito das decisões muitas vezes é debatido sem a devida reflexão sobre as circunstâncias institucionais e políticas que cercam a deliberação. Assim, como é preciso ter um olhar para a “política das políticas públicas” (BID, 2007), é preciso também ter um olhar para os “pontos de entrada da política na regulamentação” (YACKEE, 2019).

Todos os atores, incluindo atores internos e externos à agência, sabem que o processo de regulamentação é influenciado por diversas arenas e essa característica pode possibilitar comportamentos estratégicos. Por exemplo, o envio de mensagens inicialmente fortes, seja para mais ou menos regulação, pode favorecer o engajamento, ao mesmo tempo em que pode aumentar os riscos de judicialização (YACKEE, 2006). A maneira como o assunto é abordado pode ser utilizada também com fins estratégicos. A agregação de diversos assuntos numa mesma consulta ou a faceta colocada como tema principal podem mobilizar diferentes comunidades de políticas públicas e acionar ou não alarmes de incêndio.

A deliberação normativa tem ainda uma outra característica bastante interessante. Como se trata da construção de regras, o próprio processo de sua construção pode estar em debate, uma metainstitucionalidade, conforme mencionado na introdução. Esse processo muitas vezes não tem um impacto direto no mercado regulado, mas sim em como as decisões que irão afetá-



lo serão tomadas. Aí se revela a natureza altamente política dessas discussões, sendo necessário recorrer a teorias da Ciência Política para maior compreensão dos fenômenos.

### 2.3.1 *Legitimidade regulatória*

A atividade normativa é um mecanismo deliberativo relacionado a escolhas de políticas públicas. Num Estado Democrático de Direito, tais decisões devem estar revestidas de legitimidade, o que é feito de uma maneira menos tradicional no caso das agências reguladoras.

Fung (2006) descreve uma política pública ou ação como legítima quando os cidadãos têm boas razões para apoiá-la e obedecê-la. Como muitas vezes os decisores podem estar desconectados da população, processos eleitorais e participativos são apontados como possíveis mecanismos para mitigação de problemas dessa natureza. Ao serem escolhidos por meio de processo eleitoral, os Poderes Executivo e Legislativo são a fonte habitual do poder legítimo. Nesse sentido, como garantir que decisões tomadas por órgãos autônomos estejam revestidas de legitimidade e de *accountability*?

Uma abordagem é entender que o poder normativo de um setor específico foi delegado a uma agência por meio de um processo legislativo legítimo. Seria pouco funcional se o processo legislativo ordinário estabelecesse todos os detalhes técnico-regulatórios de todos os setores da economia. Seriam necessárias grandes estruturas com capacidades e competências normativas para “preencher os detalhes” (YACKEE, 2019). A legislação primária estabelece, então, delegações limitadas, bem como mecanismos de controle. Esse tema (mecanismos de controle) será tratado de maneira mais aprofundada no item 2.3.2, incluindo a possibilidade de revisão legislativa para a revogação da delegação.

Outra fonte de legitimidade é implementada por meio de processos participativos. Distanciando-se de processos executados de maneira insulada, os atos normativos devem propiciar a participação da sociedade. Esse tipo de mecanismo permite que cidadãos e instituições apresentem diretamente seus pleitos aos decisores, o que será discutido em maiores detalhes no item 3.2.

Conforme já comentado, a tecnicidade das agências é apontada como uma fonte de legitimidade para os processos de regulamentação<sup>2</sup>. Alguns autores mencionam a existência de

---

<sup>2</sup> Este trabalho se concentra no processo normativo, ou seja, nos casos abstratos de regulação. Decisões em casos concretos têm sua fonte de legitimidade em argumentos similares àqueles aplicáveis ao Poder Judiciário.

uma “reserva de regulação”, que impede, até mesmo, uma ascensão geral do Poder Legislativo sobre as normativas das agências reguladoras. Fonseca (2016) assim trata essa questão:

*“É esse o escopo da reserva de regulação, em que envolve espaços decisórios técnicos de competência privativa das entidades regulatórias, sendo vedado ao Poder Legislativo, em princípio, se imiscuir nessa seara.*

*É importante deixar registrado que o que legitima essa reserva de regulação é o caráter eminentemente técnico que deve conduzir a atuação das entidades reguladoras.”*

A tese de “reserva de regulação” das agências brasileiras foi também atestada pelo Poder Judiciário. A ADI 5779 declarou inconstitucional a Lei nº 13.454/2017 que autorizava a produção, a comercialização e o consumo de alguns inibidores de apetite. Para o STF, a lei não poderia conduzir “à indevida dispensa do registro sanitário e das demais ações de vigilância sanitária”, competências atribuídas à Anvisa, razão pela qual declarou a lei materialmente inconstitucional.

Esse caso ilustra importantes aspectos sobre o poder normativo das agências. O primeiro deles, é que confirma as possibilidades normativas relativamente amplas dessas autarquias (BLATTER, 2016)<sup>3</sup>. O outro é que as agências devem deter competências técnicas a altura dos desafios regulatórios, bem como têm que ser percebidas pela sociedade como um *locus* de competência técnica insubstituível por outras estruturas. Caso contrário, a legitimidade da agência frente a sociedade fica fragilizada e pode sofrer questionamentos.

### *2.3.2 Mecanismos e Arenas para Controle do Processo Normativo*

#### *2.3.2.1 Fóruns além da Consulta Pública*

Com amplos poderes normativos, é natural que existam variados mecanismos de controle e prestação de contas, de modo a evitar arbitrariedades. As agências reguladoras estão, conforme visto, inseridas num sistema de governança. Esse sistema tem componentes ligados a procedimentos internos, como a decisão colegiada e utilização de mecanismos de controle social, tópico debatido no item 3.2.

---

<sup>3</sup> O caso específico da competência da Anatel para emitir atos normativos está descrito no item 3.3.1.

Há ainda diversas outras arenas fora da agência que impactam no jogo regulatório. Para além de mecanismos tradicionais de acionamento de árbitros isentos, notoriamente o Poder Judiciário, há arenas no Poder Executivo, no Legislativo, em órgãos de controle e também mecanismos de controle social. Todos eles podem ser acionados, mas não sem consequências para as relações futuras, ou seja, para as novas rodadas do jogo. Ações (inclusive do regulador) devem ser estrategicamente sopesadas entre benefícios de curto e de longo prazos, que envolvem o relacionamento com os demais atores.

Ao tratar sobre arenas alternativas de debate, seu acionamento pode ser entendido como uma expansão de um conflito. Baumgartner e Jones (1991) identificam 3 maneiras para essa expansão. A primeira delas está relacionada o acionamento por atores que se consideram perdedores. A segunda ao acionamento por terceiros interessados que podem ou não se considerarem perdedores, mas que se veem melhor posicionados em outros fóruns onde, por exemplo, podem gozar de credibilidade. A terceira maneira seria um ataque de outros tomadores de decisão na busca de expandirem suas jurisdições.

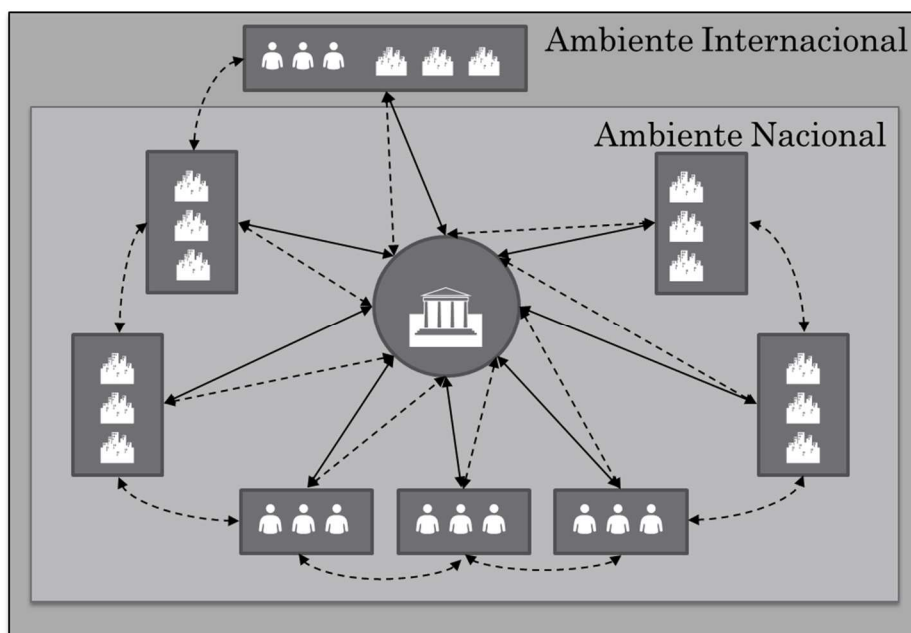
Ao se analisar as consultas públicas, deve-se ter em conta que a existências desses diversos fóruns leva à ideia de jogos aninhados (TSEBELIS, 1990). Quando se analisa o cenário incompleto, algumas decisões podem parecer subótimas, apesar de não serem. Os desdobramentos de influências de outros fóruns acabam por revelar a lógica da decisão (TSEBELIS, 1990). Esse entrelaçamento gera um cenário mutável e incerto por natureza, com baixa previsibilidade para muitos atores e também para os pesquisadores, que podem não ter visualização de todos os interesses e desdobramentos. Por essas razões, analisar um jogo com múltiplas rodadas e múltiplas arenas exige um maior cuidado.

Eventuais riscos de litígios judiciais, por exemplo, aparecem já nas contribuições das consultas públicas. Mapear esses riscos é algo valioso para debates internos e para o sucesso da aprovação e da implementação de um ato normativo. No entanto, visualizar essas relações entre as diversas arenas de maneira ampla é difícil e um dos poucos momentos em que isso pode ocorrer é durante as consultas públicas dos regulamentos, cujas minutas passam obrigatoriamente por esse processo.

As arenas alternativas para debate da ação regulatória podem ser entendidas como mecanismos de controle externo das agências, num sistema de “*checks and balances*” democráticos. Os mecanismos de transparência e *accountability* implicam em obrigações internas para as agências e podem ser utilizados como subsídios informacionais para o

acionamento de “*fire alarms*” em outros fóruns. Daí a importância e o entrelaçamento de mecanismos de controle internos e externos.

As agências reguladoras estão imersas num conjunto de instituições que interagem direta e indiretamente com elas, o que é chamado de “*institutional endowment*” (LEVY e SPILLER, 1994). Um judiciário independente, por exemplo, pode oferecer maior credibilidade para os processos de privatização dos quais muitas agências são oriundas (MUELLER, 2001). Essa interação interfere na construção das agências, como apontam Levy e Spiller, bem como impacta em seu funcionamento, na qualidade e nos resultados regulatórios. Esse ambiente, com suas características e paradigmas de cada época, exerce influência sobre todos os atores, o que deve ser considerado para se compreender as estratégias de atuação das agências e dos demais atores envolvidos. A figura abaixo ilustra como a agência está inserida num contexto político-institucional de interação:



**Figura 1: Diferentes interações entre a agência e os diversos atores em um ambiente institucional.**

Baird (2016) mostra, a partir do caso da regulação da publicidade de alimentos pela Anvisa, como atores insatisfeitos com o caminho regulatório indicado pela agência podem ativar outras redes e arenas para conseguirem seus objetivos. Esses objetivos são mais claramente visualizados para a geração de pontos de veto, mas também há a possibilidade de ativação dessas redes para gerar algum tipo de “obrigação de fazer”.

A noção de múltiplas arenas é coerente com o conceito de “expansão de conflito” (SCHATTSCHEIDER, 1960 apud BAUMGARTNER e JONES, 1991):

*“Schattschneider argued that losers in a policy debate have the motive to change the roster of participants by appealing to those not currently involved in the debate. If they can appeal to the right group of potential participants, they may be able to change their losing position into the winning one, as more and more people become involved in the debate on their side.”*

Esse mecanismo se aproxima dos “alarmes de incêndio” de McCubbins, Noll e Weingast (1989, vide item 2.3.2.4), mas é utilizado especialmente por aqueles que se sentem prejudicados com uma determinada proposta normativa. O que ocorre, neste caso, é um verdadeiro “transbordamento” do debate para outras arenas (*venues*).

Nesse sentido, destacam-se ao menos cinco fóruns alternativos que podem ser acionados. Os fóruns tradicionalmente descritos pela bibliografia internacional são o Poder Judiciário, o Poder Executivo, o Poder Legislativo, mas são considerados ainda outras arenas peculiares ao arranjo institucional de cada país. No Brasil, pode-se mencionar nessa categoria de órgãos peculiares o TCU (Tribunal de Contas da União) e a AGU (Advocacia Geral da União), cuja atuação aparece na bibliografia nacional (BAIRD, 2016).

O acionamento de outras redes é um aspecto extremamente importante de ser observado. A consulta pública, por ser aberta, é, ao menos em tese, um procedimento que tende a diminuir barreiras para a participação social. Por outro lado, arenas alternativas podem ter custo de acionamento maiores, revelando assimetrias que favorecem certos tipos de atores. Notadamente os atores com maiores possibilidades econômicas e institucionais têm maiores capacidades de atuação em diferentes arenas, mas, mesmo para esses atores, pode ser difícil atuar em arenas tão distintas, conforme destaca Baumgartner e Jones (1991):

*“Many venues require the mastery of specialized language and the understanding of complicated concepts. Courts, regulatory agencies, and congressional committees all require the presentation of policy proposals in specialized and arcane language, and all have complicated rules of formal agenda access. Hence, agenda entrance barriers will favor those able to master these rules or pay for specialists who do. Even with many venues, there remain substantial barriers to entry into the pluralist heaven.”*

Abaixo são descritas as arenas com reconhecida relevância para o controle do processo normativo.

### 2.3.2.2 Poder Judiciário

A judicialização da política é reconhecida em estudos sobre a produção legislativa (SOARES et al, 2022). O mesmo ocorre em nível infralegal, tornando o Poder Judiciário o caminho natural a se seguir no caso de percepção de injustiças, arbitrariedades, ilegalidades ou inconstitucionalidades, seja por questões de mérito ou questões procedimentais.

O papel revisional do Poder Judiciário sobre as ações das agências pode ser entendido como freio contra possíveis arbitrariedades cometidas por esses órgãos, mas não pode ser confundido como uma instância superior, sob pena de mácula ao princípio da separação dos poderes. Por outro lado, há situações em que o Poder Judiciário pode agir como árbitro em possíveis conflitos entre agências e os Poderes Executivo e Legislativo. Nessas situações, o Poder Judiciário pode resguardar competências das agências contra investidas do mundo político, como no caso da comercialização de inibidores de apetite (MAIA, 2021).

No que se refere especificamente ao processo normativo, durante a fase de consulta pública é muito difícil que haja alguma medida com efeito suspensivo advinda do Poder Judiciário. Como a consulta pública não tem efeito vinculativo, as intervenções do Poder Judiciário, em geral, não estão relacionadas ao conteúdo, mas a aspectos procedimentais. Um exemplo é a CP 34/2010 da Anatel em que houve determinação judicial no sentido de reabrir o prazo para recepção de contribuições.

A contestação judicial dos atos normativos na justiça é algo que está descrito na literatura. Esse acionamento, do ponto de vista do processo normativo, é considerado um movimento em momento bastante tardio (*really late stage*), mas que pode ter influência nas consultas públicas. Ameaças de acionamento do Poder Judiciário ou contestações sobre a extrapolação dos limites legais da delegação normativa podem servir de constrangimento para algumas propostas regulatórias. Porém, casos internacionais apontam que questionamentos legais são bastante rechaçados pelas agências, especialmente se contestam sua legitimidade normativa (SHAPIRO, 2013).

### 2.3.2.3 Poder Executivo

O arranjo das agências reguladoras federais foi criado com algumas salvaguardas para evitar interferências diretas do Poder Executivo. Apesar de não haver um controle formal pelo

Executivo, existem competências setoriais e sobreposições que podem causar eventuais conflitos. É possível o acionamento de ministérios e outros órgãos para que influenciem a atuação da agência ou, até mesmo, publiquem regulamentações autônomas que confrontem ou complementem normativos das agências reguladoras.

Como exemplo, pode-se citar a Senacon (Secretaria Nacional do Consumidor, parte do Ministério da Justiça). A competência dessa secretaria não se refere a algum setor específico, mas, como em vários setores regulados há relações consumeristas, sua atuação pode, em algum momento, se justapor às competências das agências reguladoras.

Outros atores peculiares no cenário brasileiro são a SEAE (Secretaria de Acompanhamento Econômico) e a SCPR (Secretaria de Competitividade e Política Regulatória). A SEAE é parte do Ministério da Economia ou do Ministério da Fazenda, dependendo do período considerado, enquanto que a SCPR é parte do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Esses órgãos são importantes contribuidores em consultas públicas emitidas por diversas agências. Assim, são atores relevantes, por exercerem papel central e de coordenação dentro do Poder Executivo.

Dentre as estruturas criadas pelo Poder Executivo relacionadas a regulação, deve-se mencionar ainda o PRO-REG (Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação). Concebido inicialmente em 2007 e modificado em 2023 pelo Decreto nº 11.738, o programa tem o objetivo de incentivar o uso de boas práticas regulatórias. Ao contrário do que existe em outros países, tal programa não tem natureza de órgão revisor ou de supervisão regulatória, pois não tem mandato para emitir documentos de caráter vinculativo. Nos EUA, por exemplo, o papel de supervisão regulatória é feito pelo OIRA (*Office of Information and Regulatory Affairs*), apesar de esse órgão não fazer a revisão de regras escritas por agências independentes (LUBBERS, 2006, apud YACKEE, 2019). Não obstante o PRO-REG não ter caráter de revisão e supervisão, sua existência tem influência como mecanismo de difusão de boas práticas regulatórias.

No caso específico do setor de telecomunicações, a LGT designou algumas competências a serem exercidas pelo Poder Executivo por meio de decreto (art. 18). Além disso, ao Poder Executivo coube o dever de instalar a agência e aprovar seu regulamento (art. 10 da LGT). Essa competência residual foi um dos fatores que levaram ao insucesso na tentativa de reestruturação da agência promovida pela CP 595/2005, o que revela a importância de se considerar o Poder Executivo como um ator relevante na governança das agências reguladoras.

### 2.3.2.3.1 Advocacia Geral da União (AGU)

Quando se imagina a influência do Poder Executivo, imagina-se um ministro ou o próprio Presidente da República atuando sobre a agência para que providência mais benéfica ao seu plano de governo seja tomada. Nada obstante, outras maneiras mais sutis podem existir e a AGU pode ser o caminho pelo qual atuações indiretas e de difícil percepção podem ocorrer.

A AGU é o órgão central do governo federal para consultoria e assessoria jurídica. No âmbito das agências reguladoras, cada uma delas possui uma Procuradoria Federal Especializada (PFE), ligada à AGU por meio da Procuradoria-Geral Federal. Essas procuradorias estão subordinadas ao Advogado Geral da União e podem receber instruções sobre os entendimentos padronizados da AGU sobre determinados temas.

No que se refere a processos normativos, a AGU atua em ao menos dois momentos cruciais. O primeiro deles é durante a formulação da proposta. Antes da consulta pública ou antes da edição do ato normativo, a PFE pode ser consultada para se manifestar sobre a legalidade da proposta. Outro momento é na defesa judicial da agência caso a norma tenha sido questionada perante o Poder Judiciário. A PFE é a representante da agência em processos judiciais e sua aderência aos posicionamentos do Conselho Diretor é fundamental para uma coerência regulatória.

A utilização de da AGU como mecanismo de influência no processo normativo das agências foi bem descrito por Baird (2016) em caso envolvendo a Anvisa. No referido estudo, não foi o Poder Executivo o *stakeholder* interessado a defender seus interesses perante a AGU, mas sim atores privados. Esse é um exemplo da necessidade de se compreender que a agência, apesar de ser autônoma, se insere num contexto institucional (*institutional endowment*) que deve ser considerado (LEVY e SPILLER, 1994).

### 2.3.2.4 Poder Legislativo

O acionamento do Poder Legislativo é um mecanismo previsto por (MCCUBBINS et al, 1989). A partir do modelo agente-principal, os parlamentares contam com um monitoramento das agências por meio de outros atores que podem acioná-los em caso de não observância pelos reguladores de aspectos previstos na delegação legislativa (alarmes de incêndio).

Tanto no Brasil quanto nos EUA existe um poder de “revisão congressional”. Nos EUA, ele é exercido por meio do CRA (*Congressional Review Act*) e sua aplicação pode levar a alguns



dilemas (COGLIANESE, 2023). No Brasil, existe instrumento similar, o Decretos Legislativo, mas há significativas diferenças em relação ao caso norte-americano (NASCIMENTO e SALINAS, 2023) que levam a diferentes dinâmicas políticas. Para compreender possíveis desdobramentos da aplicação desse instituto, é necessário apresentar algumas características do arranjo institucional que permeia o relacionamento entre agências reguladoras e o Poder Legislativo.

As agências reguladoras federais brasileiras foram criadas com competências definidas em leis-quadro, as quais delegam competências com maior ou menor especificidade e amplitude, dependendo setor. Isso não implica, contudo, que a produção normativa em nível legal e constitucional seja interrompida. As dinâmicas setoriais podem fazer com que o Poder Legislativo seja acionado para intervir no processo decisório.

Para evidência do funcionamento desses mecanismos, pode-se observar a movimentação parlamentar em ao menos duas dimensões. A primeira delas é na edição de atos que visam constranger o regulador a algum posicionamento específico. Na segunda, o objetivo é diretamente produzir atos normativos que invalidam decisões da agência. Essa invalidação, por sua vez, pode se dar de duas formas: sustação de atos regulatórios já aprovados ou construção de legislação primária em sentido diverso à posição da agência.

Quanto às possibilidades de constrangimento da agência, o Poder Legislativo pode utilizar diversos Instrumentos de Fiscalização e Controle (IFC), como o requerimento de audiência pública (REQ), o requerimento de convocação de autoridade (RCA), o requerimento de informação (RIC), a proposta de fiscalização e controle (PFC) e a solicitação de informação ao TCU (SIT) (SILVA, 2020). Ademais, a proposição de projetos de lei pode ser utilizada como mecanismo de constrangimento, promovendo um *agenda setting* sobre as agências (NASCIMENTO, 2023). Não obstante todos esses mecanismos, acrescenta-se a CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito), apesar da relevância desse tipo de controle sobre as agências reguladoras ser reduzida (ARAÚJO, 2018).

Quanto à segunda dimensão, de sustação de normas regulatórias, as agências reguladoras, por fazerem parte da Administração Pública, devem ter uma “vinculação positiva” à Lei, ou seja, não devem extrapolar os limites estabelecidos pela Legislação. A possibilidade de o Congresso Nacional sustar atos infralegais está no inciso V do art. 49 da Constituição Federal.

*“Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:*

*(...)*

*V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;”*

Vale mencionar que, quando da promulgação da Constituição em 1988, ainda não havia agências reguladoras no Brasil. Por isso, apesar de as agências serem autônomas e não estarem subordinadas ao Poder Executivo, para fins de interpretação do inciso V do art. 49 da Constituição, haverá essa associação.

Nessas situações de extrapolação do poder regulamentar, a proposição que faz esse papel é o decreto legislativo, já que é uma competência exclusiva do Congresso Nacional. Essas proposições podem então ser aprovados ou não pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, mas, mesmo que não haja uma aprovação formal, a mera proposição pode servir como mecanismos de pressão, trazendo efeitos práticos (SOUZA e MENEGUIN, 2020). Além disso, a proposição de decretos legislativos pode ser combinada com outros mecanismos de pressão, como a publicação de artigos na imprensa e críticas públicas (FORTE, 2023).

Observa-se ainda que nem sempre o projeto de decreto legislativo aponta de maneira inequívoca uma extrapolação do poder regulamentar da agência, tratando apenas da conveniência da aprovação da norma (JORDÃO et al, 2023). Esse é o caso, por exemplo, do Decreto Legislativo nº 273/2014, primeiro e único decreto legislativo aprovado até o momento com o objetivo de sustar algum ato normativo de agência reguladora. Esse caso é paradigmático e, a partir dessa aprovação, houve um crescimento do número de decretos legislativos com esse objetivo (JORDÃO et al, 2023)<sup>4</sup>.

É importante mencionar ainda que o controle sobre as agências reguladoras não é feito somente em relação a seus atos normativos. Decisões de caráter administrativos também podem ser objeto de impugnação. Os casos mais frequentes são em relação a reajustes tarifários de energia elétrica. Tais divergências algumas vezes ultrapassam discussões, causando atritos e

---

<sup>4</sup> A questão da interferência do Poder Legislativo sobre a regulação se tornou tão relevante que foi tema de reunião da Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos e Institucionais, Governança e Controle Social da ABAR (Associação Brasileira de Agências Reguladoras). Essa reunião foi realizada no dia 28 de junho de 2022 e sua gravação está disponível em: <https://youtu.be/P478gXPwnmA?si=-XpGzBKaxNWkaAhl>

constrangimentos com impactos reputacionais tanto para as instituições, como para seus dirigentes (SIQUEIRA, 2023).

Além disso, a relação entre o Poder Legislativo e as agências reguladoras é marcada por uma disputa sobre o alcance da regulação frente a delegação legislativa e há vários fatores que influenciam no acionamento dos mecanismos de controle do Poder Legislativo, como o tema, o calendário eleitoral, a coalizão de governo, entre outros (SALINAS e ALMEIDA, 2023). Há casos em que a agência tem seu alcance normativo limitado, como no caso da aprovação da Lei nº 14.454/2022, que tratou sobre a taxatividade do rol de procedimentos da ANS. Tal debate é conhecido como *Major Questions Doctrine* (MQD) e se refere a até que ponto a competência normativa das agências pode disciplinar “questões de grande importância econômica ou política” (NASCIMENTO e SALINAS, 2022).

No caso do controle político das agências, não se pode olvidar a possibilidade de alteração legal de seus mandatos e de suas competências. Os Poderes Executivo e Legislativo mantêm a competência legislativa primária para estabelecimento de procedimentos específicos, inclusive com a possibilidade de extinção dessas autarquias.

A criação da Lei Geral das Agências – LGA (Lei nº 13.848/2019) é uma ilustração de que esses poderes estão dispostos a exercer o controle político por meio de leis ordinárias. A extinção desses órgãos, no entanto, não parece ser algo a ser cogitado até o momento, uma vez que o movimento de “agencificação”, como já visto é o paradigma vigente. Apesar de esse ser um caso extremo e distante da realidade fática, a existência de arenas alternativas para debate regulatório impõe a necessidade de que as decisões das agências sejam cercadas de comedimento. Essa moderação, além das amarras legais, deve se manifestar pela racionalidade das decisões, as quais devem estar sujeitas a processos de *accountability* que limitam a discricionariedade e a arbitrariedade.

#### 2.3.2.4.1 Tribunal de Contas da União (TCU)

Outro possível *locus* de influência regulatória é o TCU. Esse órgão se relaciona com as agências reguladoras em diversos tipos de processos. Muitos desses processos têm apenas caráter administrativo, como a contratação de serviços pelas agências ou questões relacionadas a pessoal. Mas há também o relacionamento em aspectos de mérito regulatório, como o recolhimento de taxas, pagamento de multas, procedimentos licitatórios de

concessões/autorizações, entre outros em que pode haver arrecadação, renúncia ou aplicação de recursos públicos.

O TCU é vinculado ao Congresso Nacional (art. 71 da Constituição Federal) e pode ser acionado por meio de diversos mecanismos mencionados no item 2.3.2.4. Para esses acionamentos, destacam-se estruturas como a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados. Esses arranjos possibilitam o acompanhamento parlamentar da atuação do Poder Executivo, mas também das agências reguladoras, e materializam o poder fiscalizador do Legislativo, mobilizado por alarmes de incêndio e outras formas de interação (CORREA, 2020).

Importante mencionar ainda que, em seu processo deliberativo, o TCU pode se valer de informações trazidas por atores externos na forma de *amicus curiae* (amigos da corte). A possibilidade de se recorrer a atores externos nos processos conduzidos pelo TCU encontra fundamento no art. 138 do Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015) e foi utilizada, por exemplo, para permitir a participação de atores privados na deliberação sobre o edital do 5G. A influência de diferentes atores no processo deliberativo de órgãos de fiscalização já foi estudada e reconhecida em estruturas similares em outros países, como o OMB (*Office of Management and Budget*) nos EUA (HAEDER e YACKEE, 2015).

No caso específico das telecomunicações, a interação direta entre Anatel e TCU é mais evidente em questões envolvendo serviços prestados em regime público (concessões). Nessas situações, a participação estatal se dá de maneira mais pronunciada para garantir a universalização, a continuidade, bem como para fazer o controle de tarifas. Vale lembrar que a prestação de serviços de telecomunicações em regime público está relacionada apenas à telefonia fixa, a qual tem perdido relevância frente a outros serviços. Com isso, essa é uma arena que pode ter seu papel reduzido ao longo do tempo, em especial num cenário de fim das concessões, possibilitado pela Lei nº 13.879/2019.

Não se pode desprezar ainda o envolvimento do tribunal na avaliação de licitações de radiofrequência, inclusive de serviços prestados em regime privado. Esses editais têm sido um importante instrumento regulatório (SCHUINA, 2022), pois além de disciplinar o número de participantes e outras questões concorrenciais, podem impor obrigações relacionadas a objetivos estatais. São exemplos desse tipo de obrigação a expansão da cobertura das redes, o *refarming* de radiofrequências, o financiamento de conectividade nas escolas e a construção de redes de segurança pública.

Observa-se que o TCU dá grande relevância a questões procedimentais e à qualidade instrutória dos processos, sendo esse um aspecto relevante para maior ou menor deferência da corte de contas em relação a processos normativos das agências (DOURADO, 2020). Nesses estudos, os acórdãos são utilizados como fonte de evidência para avaliação de práticas regulatórias (DONADELLI e VAN DER HEIJDEN, 2024), uma vez que são a materialização do processo decisório do órgão. Em geral, as análises envolvem a leitura direta dos acórdãos, e, como no caso do estudo de consultas públicas, poderiam se beneficiar de metodologias que utilizam ferramentas computacionais como o processamento de linguagem natural, similarmente ao descrito no item 4.4.

É grande o debate acerca de qual deve ser o papel do TCU no sistema de governança das agências reguladoras brasileiras (CABRAL et al, 2021; ROCHA, 2020; PEREIRA, 2019). Neste trabalho não se pretende fazer esse debate, mas apenas reconhecer esse órgão como um ator relevante no sistema de governança, o que pode ser levantado nas contribuições das consultas públicas.

### **3 DESCRIÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO**

A necessidade de uma governança regulatória para o processo normativo, descrita nos itens 2.2 e 2.3, levou ao desenvolvimento de diversos mecanismos de participação social na regulação. Este capítulo tem o objetivo de descrever esses mecanismos, com destaque para a consulta pública. Além disso, são reportadas algumas peculiaridades do caso estudado e que justificam a sua escolha.

#### **3.1 Estratégia de seleção do caso**

O objeto de pesquisa deste trabalho são as consultas públicas sobre atos normativos das agências reguladoras. O desenho de pesquisa proposto para a extração de evidências a partir desse objeto de estudo envolveu a coleta e o tratamento de dados textuais, de modo a formar uma base de dados que pudesse dialogar com a bibliografia e fornecer variáveis dependentes e independentes para estudo de diversos fenômenos. A construção de uma base de dados limpa e confiável, no entanto, exige procedimentos demorados e custosos, mesmo com o uso de técnicas de automação. De modo a viabilizar uma pesquisa com essas características, foi necessário fazer um recorte do objeto de estudo.

Uma avaliação de todas as agências brasileiras seria possível, mas inviável para o escopo de um trabalho individual e com limitações de tempo. Assim, optou-se pela estratégia de um estudo de caso, tomando-se o cuidado para que a metodologia pudesse ser replicável para outros órgãos, tanto no Brasil, como no exterior.

Atualmente o Brasil conta com onze agências reguladoras federais, assim consideradas pelo art. 2º da Lei nº 13.848/2019. Algumas dessas agências são mais recentes, como a ANM (Agência Nacional de Mineração), criada em 2017 e outras mais antigas, como a Aneel (Agência Nacional de Energia Elétrica) e a Anatel, criadas por leis aprovadas em 1996 e 1997, respectivamente. A seleção de caso buscou uma agência mais antiga, em que variáveis institucionais, como os mandatos presidenciais, pudessem ter uma maior variação. Além disso, uma série histórica mais longa e com um maior número de casos poderia trazer maior robustez estatística, bem como maior confiabilidade nos resultados.

Além de ser uma das agências reguladoras federais mais antigas, a Anatel tem bons índices de governança regulatória quando comparada com as demais brasileiras (CORREA et

al, 2008). Com isso, ela acaba sendo uma importante referência procedimental para os demais e seu estudo tem maiores possibilidades de trazer conhecimento sobre os demais casos.

A Anatel também se diferencia quanto ao uso de consultas públicas. As consultas públicas se tornaram o principal instrumento de participação social na regulação, em especial a partir de 2019, quando a LGA obrigou sua realização como condição para edição atos de caráter normativo-regulatório (vide item 3.2.1). Antes disso, nem todas as agências eram obrigadas a realizar tal procedimento, mas a Anatel já foi criada com sob esse paradigma administrativo. A LGT, em seu art. 42, determinou que todos os atos normativos da agência deveriam ser submetidos a consulta pública. Raras são as agências cuja legislação de criação trouxe alguma disposição nesse sentido. A lei de criação da Anac (Lei nº 11.182/2005), por exemplo, em seu art. 27 obriga a realização de consulta pública (nesse diploma denominada de audiência pública) somente para atos normativos que afetem direitos de agentes econômicos. Ou seja, a obrigação não era imposta a todas as regulamentações, o que poderia levar a um viés de seleção, algo ainda mais relevante para outras agências que gozavam de plena discricionariedade na seleção dos processos que deveriam ou não ser submetidos ao processo de consulta pública.

Desta forma, o estudo das consultas públicas empreendidas pela Anatel é relevante para compreensão do papel da participação social na regulação nacional. Além disso, o fato de se estudar o caso de uma agência brasileira é significativo para a compreensão da regulação em países em desenvolvimento, os quais adotaram o paradigma regulatório influenciados pelo movimento de difusão do capitalismo regulatório (LEVI-FAUR, 2005).

### **3.2 Mecanismos de participação social na regulação**

Diversos são os mecanismos de participação da sociedade na regulação, inclusive no processo normativo. Podem ser citados, por exemplo, a existência de conselhos e comitês. Essas estruturas permitem que membros da sociedade civil possam se engajar em debates relacionados ao setor regulado. No caso do setor de telecomunicações, há a obrigação da criação e manutenção de um Conselho Consultivo, cuja composição e modo de funcionamento estão descritos nos arts. 33 a 37 da LGT. Não se pode olvidar de outras estruturas mais reativas, como a Corregedoria, que recebe manifestações da sociedade e pode tomar providências em relação a questões disciplinares.

No que se refere ao processo normativo, destacam-se a consulta pública e a audiência pública. Por se tratar da principal fonte de evidências deste estudo, as consultas públicas estão

descritas em maiores detalhes no item 3.2.1. As audiências públicas, por sua vez, são eventos síncronos, o que exige disponibilidade de tempo e o deslocamento dos participantes. O aumento de custos para o regulador e para os participantes faz com que esse instrumento, em geral, atinja um público menor do que uma consulta pública tradicional. A exceção fica por conta de eventos desenhados com o objetivo de ouvir algum público específico e que não poderia participar de outra forma.

Esse mecanismo de participação é utilizado pela Anatel vinculado a uma consulta pública. No que se refere a esta pesquisa, esse tipo de mecanismo fornece pouca possibilidade de coleta de informações, pois não há registros sistematizados. Além disso, as audiências muito provavelmente não trariam informações adicionais em relação às informações coletadas diretamente da consulta pública, a não ser pela sinalização de uma possível saliência do tema e uma possibilidade diferenciada de participação de alguns atores. Pressupõe-se que, se algum ator participa de uma audiência pública, muito provavelmente também realizará contribuições em consulta pública, ressalvado o caso de audiências para ouvir públicos específicos. Da mesma forma que o acionamento de outras arenas pode exigir um esforço considerável dos *stakeholders*, nem todos os tipos de atores tem as mesmas condições de empreender esforços em diferentes arenas. Assim, é interessante observar quais atores têm capacidade de mobilizar recursos para acionamento dessas arenas alternativas para debate e influência normativas. Ou seja, se eles têm capacidade de mobilização de atores intermediários (ABBOTT et al, 2017), num movimento de orquestração (ABBOTT et al, 2015).

### *3.2.1 Consultas Públicas sobre atos normativos*

Todas as 11 agências reguladoras federais brasileiras mencionadas realizam consultas públicas antes da edição de seus atos normativos e, em algumas situações, realizam também para outras finalidades, como para tomada de subsídios. Em geral, a realização dessas consultas está prevista na legislação de criação das agências, mas o processo teve uma maior harmonização a partir da aprovação da Lei nº 13.848/2019, a qual definiu critérios mínimos para essas interações. O baixo custo de implementação e de participação transformou esse instituto no principal instrumento de participação social na regulação, constituindo importante forma de legitimação das agências.

O estudo das consultas públicas pode fornecer diversas informações sobre o funcionamento desses órgãos. Por exemplo, quem são os contribuidores (regulados, governo, sociedade civil etc)? Qual o papel das contribuições recebidas na tomada de decisão? Há uma



taxa de aceitação das contribuições diferente dependendo do tipo de ator? Quais assuntos despertam maior interesse da sociedade? Todas essas questões demonstram como aspectos políticos podem permear as consultas públicas e, conseqüentemente, o processo decisório das agências.

Em outros países com maior longevidade desse arranjo institucional, grande parte dessas perguntas encontram resposta em estudos acadêmicos. No Brasil, por outro lado, a bibliografia se dedica pouco a compreender esse tipo de questão. Abordagens típicas da Ciência Política são mais raras em nosso país, uma vez que o maior interesse acadêmico pela regulação se deu na Economia e no Direito, disciplinas que, em geral, têm abordagens e interesses diferentes.

### 3.2.1.1 Características das consultas públicas sobre atos normativos

A consulta pública não é um mecanismo participativo qualquer, ela tem suas peculiaridades. Com esse instrumento, as agências colocam para escrutínio público a minuta de uma regulamentação proposta e recebem, a partir daí, comentários e contribuições de qualquer interessado. Ou seja, nesse momento a agência já tem bem definido qual é o problema regulatório a ser atacado e propõe na minuta uma solução que considera a mais adequada.

Esse processo pode ser entendido como uma consulta em estágio tardio (*late stage*) (WEST, 2004). Há, portanto, recomendações de que sejam realizadas consultas também em estágios mais preliminares, antes da definição do problema ou da solução (OECD, 2012), processos conhecidos como “tomada de subsídios” ou ANPRM (*Advance Notice of Proposed Rulemaking*). Além disso, há momentos em que o processo normativo recebe influências em momentos realmente tardios (*really late stage*), como é o caso de questionamentos judiciais ou em órgãos de controle e supervisão.

Como as consultas públicas representam um mecanismo praticamente universal, aberto e com baixo custo de participação, elas oferecem boas oportunidades para visualização da posição de todos os atores envolvidos. Nesses momentos, tanto em tomadas de subsídios quanto em consultas com minutas normativas, as influências ficam “visíveis” (NAUGHTON, 2009; COOK, 2017), oportunizando pesquisas e coleta de evidências.

Importante mencionar o enfoque específico que será dado às consultas públicas neste trabalho. Elas não se confundem, por exemplo, com votações, plebiscitos, referendos ou outros instrumentos de democracia direta. Nesses instrumentos, a participação popular impacta diretamente na decisão. A consulta pública, por outro lado, é um momento de abertura para

manifestação de qualquer cidadão ou organização para o envio de sugestões, opiniões ou outras formas de manifestação.

No caso aqui considerado, a decisão continua sendo competência exclusiva da agência. As informações provenientes da participação popular são um insumo para decisão regulatória, não se confundindo com ela. Com esse arranjo, a agência mantém o monopólio sobre a decisão, bem como sobre a “agenda”. Ou seja, outros agentes não têm competência para propor consultas públicas, nem mesmo instâncias participativas, como o Conselho Consultivo.

Apesar dessas limitações, a consulta pública tem importante papel de intensificar a transparência. É por meio desse mecanismo que a agência comunica seus planos mais concretos, incrementando a previsibilidade de suas ações. Além disso, como as contribuições são acessíveis a todos, mesmo que após encerrado o período de contribuições, pode-se saber o posicionamento de cada ator. Com isso, a atuação dos grupos de interesse é publicizada, evitando-se procedimentos clandestinos com maiores riscos para vantagens indevidas (CARDOSO, 2010). É publicizado também o posicionamento final da agência sobre os argumentos trazidos pelas contribuições. Tal comportamento não era legalmente mandatório a todas as agências reguladoras até a edição da Lei nº 13.848/2019 (§5º do art. 9º), que obrigou a agência a justificar suas escolhas e a explicitar sua ponderação de valores para deliberação da versão final.

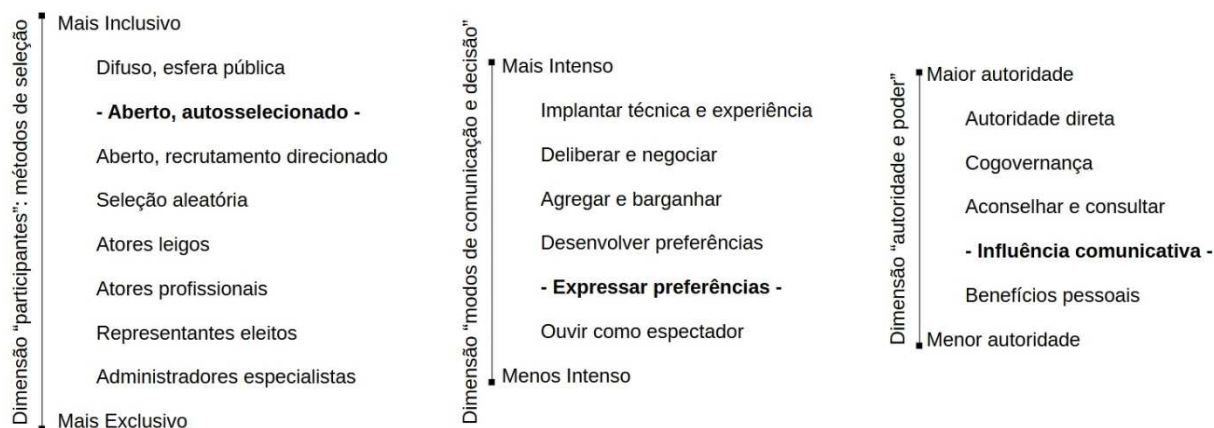
Há que se mencionar que o texto colocado em consulta pública não vincula a agência à abordagem inicialmente proposta. Tal disposição está estabelecida claramente no art. 11 do Decreto nº 10.411/2020. Assim, a agência tem liberdade para adotar sugestões, ou alterar seu posicionamento originalmente exposto, mesmo que de maneira radical.

Outra característica relevante do processo normativo é que ele é contínuo e pode ocorrer em diversas rodadas. Além de um comportamento estratégico em relação a um único processo em múltiplas arenas, há a possibilidade de um mesmo regulamento ser alterado diversas vezes ao longo de alguns anos, possibilitando um comportamento estratégico intertemporal.

### 3.2.1.2 Críticas sobre o processo de consultas públicas

Apesar de o processo de consulta pública ser uma forma democrática de participação social na regulação, ele é objeto de críticas por diversos pesquisadores. Uma das maneiras de se avaliar mecanismos de participação é por meio do cubo democrático (FUNG, 2006), o qual classifica os mecanismos em três dimensões (daí a noção de cubo): “participantes”,

“comunicação e modo de decisão” e “autoridade e poder”. As escalas dessas três dimensões estão apresentadas abaixo, com destaque para a posição do instrumento consulta pública em cada uma das dimensões:



**Figura 2: Classificação das consultas públicas de acordo com o cubo democrático de Fung.**

Apesar de as consultas públicas terem um bom desempenho no critério de seleção dos participantes, esse modo de participação não tem um bom desempenho nas duas outras dimensões. Esse fato é objeto de críticas válidas, que muitas vezes são mitigadas pela combinação das consultas públicas com outros modos de participação e *accountability*, bem como com a aplicação de medidas de engajamento apresentadas no item 3.2.3

Além das características formais de condução do processo, uma das principais críticas em relação às consultas públicas está relacionada às assimetrias de contribuição entre diversos *stakeholders*. Atores institucionais, notadamente aqueles ligados ao setor privado, muitas vezes têm maiores capacidades de financiar estudos, bem como de atuar simultaneamente em diversas arenas. Essas assimetrias podem ser classificadas em assimetrias de informação, de linguagem e de oportunidade (LIPORACE, 2011) e possibilitam que o jogo regulatório possa ser enviesado.

No caso brasileiro, um conjunto de críticas e sugestões são feitas por Liporace (2011). Apesar do tempo relativamente longo desde que a lista foi apresentada, ela apresenta aspectos que podem ser continuamente aprimorados, motivo pelo qual é transcrita abaixo:

- Realização de Consultas Prévias (pré-consultas);
- Motivação clara e inteligível sobre a proposta colocada em consulta pública;
- Comunicação direta com organizações de consumidores;

- Prazo que possibilite a participação;
- Total transparência no processo de consulta pública e mitigação do tecnicismo na linguagem adotada nos documentos divulgados.

### 3.2.2 *O uso da internet e o e-rulemaking*

As consultas públicas e outros mecanismos participativos, além de seu caráter legitimador, conforme visto, têm o objetivo de promover uma interação entre a agência e a sociedade. Essa interlocução pode ser feita de diversas formas e são reflexo dos meios de comunicação de cada sociedade e época. Se antes a publicação em jornais impressos de grande circulação era o meio para se dar ampla publicidade, a partir dos anos 1990, a divulgação geral de algum ato público não pode dispensar a utilização da internet.

A diminuição dos custos e a facilitação da participação eram vistas com bastante otimismo por diversos pesquisadores. Entretanto, essa visão relativamente “romântica” da descentralização possibilitada pela internet foi sendo relativizada ao longo do tempo (CASTELLS, 2003). Com o surgimento dos intermediários, como mecanismos de buscas e de redes sociais, efeitos deletérios foram sendo percebidos e, além da esperança, o ceticismo passou a acompanhar iniciativas de e-gov.

As consultas públicas e outros mecanismos de participação das agências reguladoras pioneiras no Brasil surgem nesse momento de otimismo, mas passam por críticas, como já explorado. No entanto, a interação por meio da internet é um mecanismo praticamente universal entre as agências (dentro e fora do Brasil) e, apesar de suas limitações, seu uso é incentivado e não se verifica propostas significativas para sua eliminação.

### 3.2.3 *Engajamento público*

Uma das razões para a popularização do instrumento de consultas públicas é a facilidade de engajamento. Há várias publicações que tratam de estratégias e boas práticas para o aumento de participação social nos processos regulatórios, especialmente nos processos de regulamentação. Um bom resumo das boas práticas é apresentado por Coglianese (2015, p. 50).

Destaca-se do compilado mencionado que o engajamento não deve ser só do público, mas também da agência, muito em linha com o visto nas críticas de Liporace (2011), reportadas no item 3.2.1.2. O processo de participação exige da agência a alocação de recursos, estratégias e prioridades. Isso inclui, no caso de consultas públicas sobre atos normativos, a produção de uma versão inicial que consiga transmitir com clareza aos possíveis interessados o objetivo da

agência com aquela proposta. A produção dessa versão inicial é então fator determinante para que a consulta pública seja bem-sucedida em seus objetivos.

O maior engajamento e participação é geralmente visto como um aspecto positivo e algo a ser incentivado. Não obstante, é preciso atentar para a questão da qualidade da participação. Bryer (2013) argumenta que, em processos com participação massiva, a qualidade das contribuições tende a cair e essas contribuições acabam não servindo para melhorar o processo decisório. A percepção de que as contribuições não são significativas para a agência leva à diminuição da percepção de confiança, eficácia e legitimidade da agência, algo certamente indesejado para ambas as partes. Para evitar esse tipo de resultado negativo, o autor sugere que não só os custos de participação sejam reduzidos, como também haja um aumento no investimento, de ambas as partes, nos processos participativos. Conclusões similares são encontradas em estudos específicos para o Brasil (ARTES, 2022).

Não é o objetivo deste trabalho avaliar as estratégias de engajamento ou propor novas, mas é importante reconhecer seu impacto no processo decisório, especialmente por promover a participação de diferentes tipos de atores, cuja classificação é tratada no item 3.2.6.3.1.

#### 3.2.4 Estudos sobre os EUA

Os EUA são geralmente o país referência nos estudos sobre agências reguladoras. A *Interstate Commerce Commission* é apontada como a primeira entidade criada com o formato institucional de uma agência reguladora (CARDOSO, 2010, p.1). Instituído em 1887, esse órgão tinha a o objetivo de regular, inclusive com poderes normativos, o transporte ferroviário naquele país. Com isso, o funcionamento dessas instituições é aprimorado e estudado há bastante tempo.

No que se refere ao papel das consultas públicas (*notice-and-comment*), ele é objeto de estudos específicos. Por lá, a obrigatoriedade da realização de consultas públicas para atos de regulamentação das agências existe desde 1946, com a aprovação do *Administrative Procedures Act* (APA). A obrigação legislativa é no sentido de que as agências devem realizar as consultas públicas, bem como devem considerar as contribuições recebidas. Elas não têm, contudo, obrigação de aceitar as sugestões. Com a disponibilidade dessas informações, muitos pesquisadores se debruçaram nesse campo de pesquisa naquele país.

A história do campo nos EUA é retratada por Yavorosky (2014, p.8), detalhando que há estudos que verificaram se as consultas públicas são uma oportunidade para participação ou se

são processos meramente simbólicos. Outras pesquisas se dedicaram a analisar se há algum tipo de viés, seja em relação a algum tipo de ator, argumento ou outros fatores (ex. BAIRD e FERNANDES, 2014; CARNEIRO, 2016; CARPENTER, 2010, COOK, 2017 e 2019; GOMES, 2022; HEMMERICH, KLEIN e BERMAN, 2017; LI, 2016, LIBGOBER, 2018, NAUGHTON, 2009; SHAPIRO, 2008 e 2013; YACKEE, 2006, YACKEE e YACKEE, 2006; YAVOROSKY, 2014). Grande parte desses trabalhos são estudos de caso, impulsionando um maior conhecimento sobre o que pode levar à aceitação de contribuições, mas com pouca validade para generalização. Em resumo, o objetivo principal dessa literatura é compreender quem são os participantes e quais “vozes são ouvidas” pelas agências (GOLDEN, 1998).

A despeito da quantidade de estudos, os resultados se mostraram contraditórios. Houve a necessidade de modelos com maior número de variáveis e que considerassem o conteúdo das contribuições, seu intuito, o tema, entre outras variáveis. A partir daí e com o avanço de técnicas de processamento de linguagem natural, abriu-se uma nova oportunidade de investigação do problema com novas metodologias (INGRAMS, 2020; GLAVASŤ et al, 2019; GRIMMER e STEWART, 2013).

### 3.2.5 *Estudos sobre o Brasil*

Ao contrário do caso dos EUA, em que a lei que trata sobre procedimentos administrativos obrigou a administração a realizar consultas públicas, no Brasil a Lei de Processo Administrativo (Lei nº 9.784/1999) não estabeleceu procedimentos obrigatórios para a edição de atos normativos. As questões tratadas pela lei brasileira se restringiram à proibição da delegação de atos normativos (inciso I do art. 13) e à possibilidade de realização de consultas públicas quando houver interesse geral (arts. 31 a 34)<sup>5</sup>.

Na ausência de uma obrigação geral (fato alterado posteriormente, como será visto), os procedimentos para edição de atos normativos dependeram das leis de criação de cada agência. No caso da Anvisa, por exemplo, a Lei nº 9.782/1999 estabeleceu a competência normativa da agência. Em redação dada em 2017 (inciso III do art. 15), estabeleceu-se a necessidade de as

---

<sup>5</sup> Em que pese não haja obrigação para a realização de consulta pública para publicação de atos normativos, quando ela é realizada, há alguns requisitos a serem seguidos, com os previstos do art. 31 da Lei nº 9.784/1999, o art. 29 do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro) e o art. 18 do Decreto nº 9.830/2019.

normas serem “acompanhadas de justificativas técnicas e, sempre que possível, de estudos de impacto econômico e técnico no setor regulado e de impacto na saúde pública, dispensada essa exigência nos casos de grave risco à saúde pública”. Como se observa, não há a obrigação legal para a realização de consultas públicas antes da edição de atos normativos, apesar de tal procedimento estar previsto em normas internas e ser corriqueiramente conduzido por essa agência.

No caso da Anatel, objeto do presente estudo, a Lei nº 9.472/1998, que promoveu a criação da agência, estabeleceu suas competências normativas e, em seu art. 42, determinou que minutas de atos normativos deveriam ser submetidas a consulta pública<sup>6</sup>.

Essa disparidade de procedimentos em nível legal só foi harmonizada em 2019, com a aprovação da Lei das Agências, Lei nº 13.848/2019. Essa lei estabeleceu em seu art. 9º a obrigatoriedade da realização de consultas, bem como definiu algumas características básicas, como período mínimo para recepção de contribuições e publicação da consulta no *site* da agência na internet.

No que se refere aos estudos acadêmicos, as consultas públicas, em especial as realizadas por agências reguladoras, são objeto de estudos mais recentes. Como a criação das primeiras agências se deu no final da década de 1990, os estudos iniciais sobre esses órgãos tinham mais caráter prescritivo, destacando o papel das consultas públicas como forma de legitimação. Posteriormente surgiram estudos descritivo-comparativos e, mais recentemente, com maior disponibilidade de dados, surgiram estudos empíricos.

Os primeiros estudos foram já reportados no item 2.2, quando foram relatadas as pesquisas sobre o arranjo institucional e governança regulatória. Quanto aos estudos descritivo-comparativos, destacam-se aqueles que retratam os mecanismos utilizados pelas agências brasileiras, como Salinas et al. (2020a, 2020b e 2020c). Tais estudos possibilitaram a coleta de informações e a realização de uma “taxionomia” dos mecanismos de participação, da disponibilidade de informações, da classificação dos atores participantes, bem como uma qualificação dessa participação.

Na mesma categoria de estudos, pode-se reportar pesquisas com o objetivo de avaliar a implantação e o uso de mecanismos de participação (RAMALHO, 2014; RAMALHO e CRUZ,

---

<sup>6</sup> Maiores peculiaridades sobre o processo normativo da Anatel estão relatadas no item 3.3.

2024). Quanto à participação e ao papel das consultas públicas para os órgãos públicos (incluindo a Anatel), pode-se citar Sacheto (2008, p. 118), que relatou, à época, a seguinte conclusão:

*“De fato, por mais que as sugestões e contribuições recebidas sejam consideradas e que, em alguns casos, pareça haver genuíno interesse em ouvir a opinião da sociedade, o processo ainda é visto mais como uma espécie de ‘obrigação’ do que como uma ferramenta de participação democrática. Visão essa que acaba por transformar a consulta pública em um serviço destinado apenas a legitimar certas decisões, como se a abertura de espaços para a participação da sociedade tivesse como único objetivo evitar problemas futuros, uma vez que a questão foi exposta publicamente e os cidadãos tiveram oportunidade de opinar sobre ela. Ou seja, é apenas pró-forma, para ‘cumprir tabela’. Essa percepção se confirmou, inclusive, durante as entrevistas onde a principal atribuição dada aos sistemas de consulta pública foi basicamente a de garantir a transparência dos atos do governo.”* (grifos nossos)

Tais estudos constataram a utilização perene de mecanismos participativos, apesar de algumas críticas a edições normativas sem a realização de consulta pública devido a urgência e gravidade do objeto regulado (SALINAS et al., 2020c). Nos mecanismos, contribuíram uma variedade de atores, com destaque para os agentes de mercado e alguns órgãos governamentais, como a SEAE (Secretaria de Acompanhamento Econômico). Foi percebido um maior impacto de contribuições advindas de agentes econômicos e uma variação de resultados de acordo com o tema regulado, mesmo dentro de uma mesma agência. Esses estudos também fazem uma série de recomendações sobre os processos participativos, como a necessidade de melhoria na disponibilidade e transparência de informações e a necessidade de aprimoramento das formas de resposta das agências, de modo a não desengajar participantes.

Por fim, há estudos que buscam construir modelos explicativos para atuação das agências a fim de compreender melhor o impacto dos mecanismos de participação. Carneiro (2016), por exemplo, busca compreender a influência de normas internacionais na produção normativa no setor de telecomunicações. Gomes (2022), por sua vez, busca compreender o papel da linguagem na recepção de comentários em consultas públicas.



### 3.2.6 Variáveis relevantes

De modo a propiciar uma melhor apresentação das variáveis que podem impactar na deliberação das agências em processos participativos, propõe-se agregá-las em três grandes categorias ou dimensões: institucional, conteúdo e participação. A classificação das variáveis em dimensões propicia uma melhor visualização dos mecanismos que podem influenciar no processo deliberativo, bem como auxilia a observar quais têm maior poder de generalização para outros casos.

Para que as variáveis sejam classificadas nessas dimensões, o critério é a abrangência de seu efeito. Variáveis associadas à dimensão institucional referem-se àquelas que não estão relacionadas a uma CP específica. Nessa categoria estão variáveis como a estrutura da agência, a coalizção de governo e o ano em que foi feita a CP. Essas variáveis são mais abrangentes, estão ligadas ao ambiente regulatório como um todo e não são exclusivas de uma consulta. A dimensão conteúdo está relacionada a questões particulares de uma CP: seu tema e complexidade, por exemplo. Essa dimensão está intimamente ligada às escolhas feitas pela agência no lançamento da CP, como a abordagem feita ao problema regulatório, a solução proposta e como comunicar isso ao público. Essas características são específicas daquela CP e podem impactar em seu resultado. Por último, há a dimensão participação. Essa dimensão é a menos abrangente e está relacionada às contribuições, como quem são autores, o sentimento expresso na manifestação, entre outras.

Nas dimensões aqui propostas, há um entrelaçamento entre elas, ou seja, não há uma ortogonalidade. A estrutura institucional e questões relacionadas ao conteúdo podem influenciar na participação e outras combinações podem acontecer. Apesar disso, entende-se que o esforço de categorização é importante para sistematizar a apresentação dos resultados. Abaixo as referidas dimensões são descritas em maiores detalhes.

#### 3.2.6.1 Dimensão institucional

A dimensão institucional está relacionada a variáveis que não são específicas de uma consulta pública específica. Por exemplo, as os arranjos setoriais, a estrutura da agência, as coalizções, entre outros aspectos.

Sabioni et al (2016), ao estudar diferentes padrões participativos em municípios mineiros, destaca a importância do contexto para o engajamento dos atores. Nessa pesquisa são identificados três fatores principais para o maior engajamento, quais sejam: 1) Estrutura

municipal (ex. Renda per capita), 2) Contexto institucional (ex. Número de conselhos atuantes), e 3) Mobilização social (ex. Proporção de ONGs).

Como visto, esta dimensão está relacionada à capacidade dos atores de se mobilizarem. A formação de coalizões é uma movimentação que revela, por exemplo, diferentes capacidades de organização e de influência (DWIDAR, 2022).

### 3.2.6.2 Dimensão conteúdo

Na dimensão conteúdo são agrupadas variáveis relacionadas ao conteúdo das regulações ou das contribuições. Algumas abordagens testaram a reação das agências em relação a natureza dos comentários: se são jurídicos ou econômicos (BAIRD e FERNANDES, 2014), se sugerem alterações substantivas, se são incrementais, aditivas ou supressivas (WEST, 2004).

A questão de argumentos jurídicos está relacionada a preocupações das agências em levar o tema para arenas alternativas de debate, como o Poder Judiciário. O risco de acionamento dessas arenas faria com que as agências considerassem com mais seriedade argumentos trazidos pelas consultas públicas. Tal hipótese não é corroborada por alguns estudos (SHAPIRO, 2013).

Alguns estudos se focaram em atributos do tema. Nesse quesito se destaca a complexidade do assunto e sua saliência (YACKEE, 2006; GORMLEY JR, 1986). A saliência e a complexidade seriam capazes de gerar diferentes dinâmicas, incentivando a participação de determinados tipos de atores, diferentes comportamentos estratégicos e diferentes patologias (GORMLEY JR, 1986). A lógica da participação e da deliberação seriam muito diferentes de um tema com alta saliência e com alta complexidade, de outro assunto que não gozasse de algum desses atributos.

Como já mencionado, a consulta pública é um meio de participação regulatória com custo comparativamente baixo<sup>7</sup>, o que é uma característica importante para facilitar a

---

<sup>7</sup> O custo de participar pode ser tão baixo quanto entrar em um sistema eletrônico e escrever sua opinião, mas contribuições substanciais, como dados econômicos ou pareceres jurídicos assinados por juristas renomados podem ser extremamente caros. Libgober (2018) cita matéria do New York Times que reporta pagamentos de US\$ 100.000 por carta com contribuições a consulta pública sobre regulações no setor financeiro (<https://www.nytimes.com/2011/09/09/business/dodd-frank-paperwork-a-bonanza-for-consultants-and-lawyers.html>)

participação e dar mais pluralidade e legitimidade ao processo. Apesar desse aspecto positivo, a possibilidade de recepção de comentários via internet trouxe um aspecto negativo, que é a recepção de comentários automatizados, chamados de MCCs, campanhas de comentários em massa (BALLA et al, 2022). Em alguns casos nos EUA, houve a recepção de milhões de contribuições, como no caso da proposta de regulamentação da neutralidade de rede, publicada pela FCC (*Federal Communications Commission*). Esse fato exige das agências novas abordagens para o aproveitamento das contribuições, bem como sobre a prestação de contas à sociedade. Para lidar com esse grande volume de dados, são utilizadas técnicas computacionais relacionadas ao processamento de linguagem natural (NLP), de modo a melhor estruturar e tratar as informações recebidas. Essas técnicas podem, por exemplo, separar as regulamentações e contribuições de acordo com seu tema, variável que pode ser utilizada para melhor compreensão das CPs.

### 3.2.6.3 Dimensão participação

A dimensão participação está relacionada à atuação dos *stakeholders* nos processos participativos. Nessa categoria são avaliadas questões como a responsividade ao tipo e à quantidade das participações. Ao reportar o histórico da pesquisa sobre o impacto da participação na alteração de minutas normativas propostas pelas agências nos EUA, Yackee (2006) aponta que os estudos fundadores do campo não encontraram importância significativa no processo de consultas públicas para o resultado final. Estudos posteriores (GOLDEN, 1998 e WEST, 2004) encontraram pouca influência. A pouca influência residiria no fato de as consultas públicas serem realizadas em momento tardio, não havendo propensão da agência em alterar seu posicionamento externado inicialmente (WEST, 2004). Além disso, a existência de diferentes tipos de beneficiários dificultava que interesses específicos capturassem a regulamentação (GOLDEN, 1998).

Posteriormente, outros estudos encontraram variação significativa do posicionamento da agência a partir de comentários recebidos em consulta pública, além um viés em direção às corporações reguladas (YACKEE, 2006). Tal viés pode ser uma explicação para a mudança de posicionamento da agência em relação a sua posição inicial, mas pode ser impactada também por um viés na participação (LIBGOBER, 2018, p. 39). Essas análises evidenciam que essa dimensão pode fornecer aos pesquisadores informações sobre a possível preferência dos reguladores para algum tipo de ator, promovendo uma maneira de testar viés e captura.

Como se percebe, os resultados variam muito, o que reflete a natureza variada das consultas públicas. Tais variações são explicadas pela dificuldade de se encontrar um processo normativo típico e representativo, pois há muita variação na participação, bem como muita variação no resultado final (LIBGOBER, 2018, p. 14). Com tanta variação, o processo pode estar submetido a diversos tipos de ruído (KAHNEMAN, SIBONY e SUNSTEIN, 2021).

Algumas das dificuldades para se encontrar padrões são advindas de fundamentações teóricas limitadas, as quais podem levar a problemas interpretativos (LIBGOBER, 2018, p. 39). Para superar essas limitações, esse autor constrói um modelo teórico em função das preferências dos diversos atores, incluindo sua propensão em fazer comentários e um possível viés do regulador. Como conclusão, esse estudo evidencia que alterações normativas na direção dos interesses de determinado ator não significam necessariamente um viés ou captura do regulador, mas uma decisão tomada com base em conhecimento desbalanceado das preferências e cada tipo de ator.

O volume da participação é um fenômeno interessante de se observar. O envio de comentários repetidos tende a mostrar uma resistência a uma proposta, bem como denota uma organização, implicando numa forma de pressão sobre a agência (SHAPIRO, 2008).

#### 3.2.6.3.1 Classificação dos participantes

Além de questões amplas pertencentes à dimensão institucional, o engajamento depende do grupo de atores considerado, motivo pelo qual é importante classificá-los. Vários estudos usam essa variável para compreender a influência de diferentes grupos ou categorias de atores no processo de regulamentação.

Salinas et al (2020a, 2020b, 2020c, 2021), ao estudar os mecanismos de participação social em diversos setores, promove a seguinte classificação dos atores:

- |                                   |                                      |
|-----------------------------------|--------------------------------------|
| 1) Agente econômico regulado;     | 6) Profissional;                     |
| 2) Agente econômico não regulado; | 7) Agente público;                   |
| 3) Indivíduo interessado;         | 8) Ator governamental internacional; |
| 4) Consumidor/usuário;            | 9) Órgãos intersetoriais;            |
| 5) Ator governamental;            | 10) Outros.                          |

Adaptando essa classificação para o setor de telecomunicações, Gomes (2022) classificou os atores participantes nas seguintes categorias:

- 1) Agente econômico regulado;
- 2) Agente econômico não regulado;
- 3) Profissional do setor;
- 4) Radioamador;
- 5) Indivíduo interessado;
- 6) Outros.

Mesmo que a lista acima tenha se baseado na lista anterior, ela apresenta uma ligeira diferença. A primeira diferença é que nem todos atores aparecem e a segunda é a inserção de uma categoria específica para radioamador. Essa alteração destaca a necessidade de adaptação dos estudos a peculiaridades de algum setor. Como essas categorias são amplas, para algumas situações há a necessidade de dividi-las de fora a garantir uma maior uniformidade.

Outra classificação é feita por Farina e Newhart (2013), que identificam os seguintes potenciais atores: 1) Atores sofisticados, 2) Atores faltantes, 3) Especialistas não afiliados, 4) Membros interessados do público.

Observa-se que essa classificação não adota o critério de que determinado ator tem ou não algum tipo de interesse específico ou sua filiação profissional. Ela está baseada em algumas características, das quais destacam-se duas: 1) se o ator é afetado ou não pela regulamentação; e 2) se o ator tem conhecimento sobre o processo de regulamentação ou sobre o tema específico a ser debatido em consulta pública. Essa categorização revela que a participação depende do modo pelo qual cada ator é impactado pela regulamentação proposta. É intuitivo que o grau de engajamento é diferente dependendo do grau do impacto ou se ele é positivo ou negativo.

Gormley Jr (1986) também teoriza sobre como se daria a participação dos diversos tipos de atores. Esse autor, no entanto, entende como participantes não só os contribuidores nas consultas públicas, mas aqueles que influenciam na regulação em qualquer momento. Nesse sentido, os participantes podem ser classificados como “regulares” e “irregulares” e a participação desses últimos seria mais interessante de se observar, pois pode variar de acordo com a saliência e complexidade do tema. Com base nessas variáveis, ele estabelece a tendência de atuação de políticos, grupos de cidadãos, jornalistas, juízes, grupos empresariais, burocratas e profissionais. Interessante observar nessa classificação a categoria de “políticos”, que geralmente não aparece na análise de consultas públicas. Essa categoria, apesar de interessada, tem outras arenas próprias de atuação nas quais poderá ter maior protagonismo. Com essa possibilidade, há poucos incentivos para que esse grupo contribua em consultas públicas, o que justifica que essa categoria não seja explicitada nas análises.

A categorização dos contribuidores é importante para observação dos padrões de reação das agências em relação a cada tipo de contribuidor e ajudam na redução da dimensionalidade

das explicações propostas, não deixando as explicações demasiadamente específicas e sem capacidade preditiva.

Outro aspecto importante para a agência de conhecer bem seus interlocutores é que ela pode aproveitar diferentes capacidades para conseguir objetivos que ela própria não conseguiria. Yackee (2006) lista algumas dessas possibilidades, como aumentar o conhecimento público sobre questões enfrentadas pelas agências, assegurar recursos, resistir ao controle político e apoiar a agência quando há discordância em relação a outros atores políticos.

Alguns atores têm capacidades de influência bastante diferenciadas. Esse é o caso, por exemplo, de agências subnacionais (COOK, 2019), dos Poderes Executivo e Legislativo, os quais podem criar novas arenas de debate público sobre questões regulatórias. A maior atenção desses atores é, portanto, uma variável com importante impacto na dinâmica decisória da agência (BAIRD, 2016).

#### 3.2.6.4 Resumo das variáveis

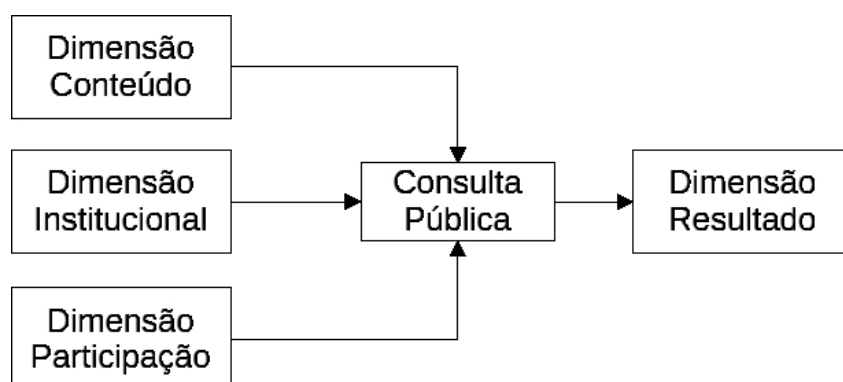
De modo a consolidar as variáveis utilizadas por cada estudo, a tabela abaixo resume a utilização de cada variável:

<b>Dimensão</b>	<b>Variável</b>	<b>Referências</b>
Institucional	Estrutura municipal	SABIONI et al, 2016
	Contexto institucional	
	Fatores para mobilização social	
	Fatores para formação de coalizões	DWIDAR, 2022
Participação	Diferença entre a preferência percebida pelo regulador e a preferência expressa pelo ator na contribuição.	LIBGOBER, 2018
	Tipo de contribuidor	GOLDEN, 1998 YACKEE, 2006 LIBGOBER, 2018 GORMLEY JR, 1986 JORDAN e WATSON, 2019 COOK, 2019
	Quantidade de contribuições	SHAPIRO, 2008
	Saliência “fabricada”	JORDAN e WATSON, 2019

Dimensão	Variável	Referências
	Atenção dos Poderes Executivo e Legislativo	BAIRD, 2016
Conteúdo	Objetivos pouco claros	YACKEE, 2006, apud WILSON, 1989
	Natureza da contribuição	BAIRD e FERNANDES, 2014 WEST, 2004 SHAPIRO, 2013
	Conflito científico	YACKEE, 2021
	Saliência	SHAPIRO, 2013 YACKEE, 2006 GORMLEY JR, 1986 JORDAN e WATSON, 2019
	Complexidade	YACKEE, 2006 GORMLEY JR, 1986 JORDAN e WATSON, 2019
	Linguagem próxima à da agência	GOMES, 2022

**Tabela 1: Resumo das variáveis relevantes para alterações em minutas normativas colocadas em consulta pública.**

Em resumo, as variáveis das 3 dimensões podem influenciar o resultado de uma CP, conforme a figura abaixo:



**Figura 3: Modelo inicial para explicação do resultado das CPs.**

A dimensão resultado mostrada acima depende bastante da pergunta de pesquisa de cada estudo. Muitas dessas perguntas estão relacionadas à aceitação ou não de contribuições, mas

este estudo utiliza uma estratégia diferente apresentada e justificada mais adiante (item 4.1), a qual permite a utilização de variáveis de resultado descritas no item 4.6.

### 3.2.7 *Futuro do campo*

Além do uso de NLP pelas próprias agências, essa ferramenta pode ser utilizada para superar limitações dos desenhos de pesquisa até agora utilizados para se estudar as consultas públicas. De maneira geral, as pesquisas seguem dois caminhos principais: ou fazem um estudo aprofundado de uma política específica, observando suas diversas arenas, incluindo a consulta pública, ou fazem estudo de diversas consultas públicas relativamente contemporâneas, sem considerar possivelmente outras arenas. Existe, portanto, uma carência de estudos que possam, ao mesmo tempo, observar diversas consultas públicas ao longo de um período maior de tempo e estabelecer em que circunstâncias outras arenas podem ser acionadas. Para essas situações, o número de comentários cresce significativamente, o que sugere o uso mais intensivo de ferramentas computacionais.

Além do crescimento orgânico do número e da complexidade das contribuições, outros movimentos recentes e menos legítimos podem trazer consequências para o processo. Com a maior facilidade da criação de automatizações e de ferramentas de geração de texto, há a possibilidade de que contribuições sejam majoritariamente produzidas por “robôs digitais”. Tal possibilidade traria grande dificuldade para a análise das contribuições, uma vez que seu grande volume inviabilizaria a avaliação por humanos. Esse processo de criação artificial de uma mobilização, conhecido como *astroturfing*, já é percebido em outros países, em especial nos EUA (JORDAN e WATSON, 2019; BALLA et al, 2022). É possível que esse tipo de fenômeno também ocorra no Brasil, apesar de necessidade de registro do contribuidor junto à plataforma gov.br, algo implementado mais recentemente pela Anatel, poder mitigar esse tipo de problema.

Há que se considerar ainda que tradicionalmente as agências reguladoras brasileiras exercem sua competência normativa por meio instrumentos de comando e controle. Em geral, regulamentos, portarias e outros documentos têm caráter vinculativo, praticamente inexistindo a utilização de instrumentos *soft regulation* (MENEGUIN e MELO, 2022), como o “*guidance*”, comumente utilizados nos EUA. Esse tipo de instrumento segue a tendência de regulação responsiva e, apesar de não ser vinculativo, tem um grau de observância alto por parte dos regulados. Eles são particularmente adequados para emissão de posicionamentos em momentos de incerteza ou quando não há tempo hábil para conduzir um processo de regulamentação tradicional, além de não serem passíveis de revisão judicial (PARRILLO, 2017). Com essas



características, é possível que instrumentos dessa natureza, como “boas práticas”, possam ser mais utilizados. No Brasil já é possível observar alguns casos, inclusive no setor de telecomunicações (BUCCO, 2023), e seu estudo surge como uma possível tendência.

### 3.3 Peculiaridades do caso da Anatel

A escolha do caso da Anatel para estudo não foi aleatória. As razões para essa decisão metodológica estão descritas no item 3.1, mas há algumas características setoriais que podem impactar nas análises. Primeiramente, é importante perceber que o próprio setor de telecomunicações tem suas idiossincrasias<sup>8</sup>. Uma das características relevantes para os fenômenos estudados é o grau de concentração de mercado. Apesar de o número de prestadores, especialmente de banda larga fixa, ter crescido nos últimos anos, o setor de telecomunicações é mais concentrado do que a maioria dos outros setores, o que não é uma particularidade do Brasil.

O grau de concentração faz com que existam diferentes capacidades de contribuição em consultas públicas. Grandes agentes econômicos têm maiores possibilidades de engajamento e de investimento em estudos e análises que defendam seus interesses. Esse é um dos aspectos criticados no sistema de consultas públicas (vide item 3.2.1.2) e podem ainda ter seu efeito potencializado em setores em que os *stakeholders* têm capacidades muito diferentes.

Outra questão bastante relevante é a dinâmica tecnológica, a qual tem impactos no arranjo institucional do setor (GOMIDE, 2011, p. 164). Entre as questões tecnológicas, do ponto de vista da regulamentação, destaca-se a convergência. Ao longo do tempo, praticamente todos os serviços de telecomunicações passaram a ser digitais, de forma que aplicações de voz, vídeo, texto, imagem, entre outras são convertidas em bits e bytes. Tal fato fez com que uma mesma rede pudesse suportar diversos serviços, com impactos diretos na organização das empresas e dos grupos econômicos. A agência também foi afetada pela convergência, o que se materializou numa importante reestruturação administrativa em 2013, questão que será abordada em maiores detalhes posteriormente. O importante a destacar neste momento é que antes a atividade de regulamentação estava distribuída em diversas gerências de acordo com o serviço regulado, fato que dificultava a construção de uma cultura única na agência. Essa variedade fazia com

---

<sup>8</sup> Para referências sobre as peculiaridades do setor de telecomunicações no Brasil vide Gomide (2011, p. 49) e Pó (2009, p. 86).

que, até 2013, os procedimentos internos não fossem uniformes, o que trouxe dificuldades para a coleta e análise de dados, como será perceptível mais adiante.

Nessa nova estrutura, todas as normativas foram centralizadas numa única superintendência (SPR - Superintendência de Planejamento e Regulamentação) não vinculada a nenhum conselheiro diretor específico. Essa separação entre Conselho Diretor e Superintendências (áreas técnicas) não foi alterada em relação à estrutura anterior, pois as superintendências temáticas já não estavam vinculadas a algum conselheiro específico. Em outras agências, por outro lado, é comum que os diretores sejam responsáveis por superintendências. ANP e Anvisa são exemplos de agências em que existe tal vinculação.

### 3.3.1 *Competências normativas da Anatel*

A delegação de competência para atos normativos pode ser classificada em ao menos três níveis: ampla, condicionada ou restrita (GUERRA e SALINAS, 2018). No caso da Anatel, entende-se que a agência tem amplos poderes normativos, já que a Lei Geral de Telecomunicações não estabeleceu maiores restrições quanto às suas possibilidades de atuação normativa.

A Lei nº 9.472/1997 estabeleceu claramente as competências da Anatel referentes a regulamentação, em especial nos incisos IV e X no art. 19:

*“Art. 19. À Agência compete adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade, e especialmente:*

...

*IV - expedir normas quanto à outorga, prestação e fruição dos serviços de telecomunicações no regime público;*

...

*X - expedir normas sobre prestação de serviços de telecomunicações no regime privado;” (grifos nossos)*

Esses amplos poderes da agência trazem algumas consequências sobre a maneira pela qual os controles políticos podem ser exercidos. O primeiro desses efeitos é a maior dificuldade de realizar um controle mais próximo, por meio de vigilância, induzindo a mecanismos do tipo “alarmes de incêndio” (MCCUBBINS et al, 1989). Ademais, com amplos poderes normativos,

é esperado que surjam mais questionamentos relacionados a atuação dessa agência em comparação com outros casos, cujos poderes normativos são mais condicionados ou restritos. Essa é uma explicação para discrepâncias entre as iniciativas legislativas de controle das agências (JORDÃO et al, 2019).

Essa competência normativa foi testada também em processos judiciais. A ADI 1.668 questionou a constitucionalidade de diversos dispositivos da LGT, inclusive as competências normativas da Anatel citadas acima. O acórdão do processo assim menciona a decisão sobre esse ponto (BRASIL, 1998):

*“3) deferir, em parte, o pedido de medida cautelar, para:*

*a) quanto aos incisos IV e X do artigo 19, sem redução do texto, dar-lhes interpretação conforme a Constituição Federal, com o objetivo de fixar a exegese segundo a qual a competência da Agência Nacional de Telecomunicações para expedir normas subordina-se aos preceitos legais e regulamentares que regem a outorga, prestação e fruição dos serviços de telecomunicações no regime público e no regime privado, vencido o Ministro Moreira Alves, que o indeferia;”*

Observa-se então que o STF ratificou as competências normativas da agência, mas reconheceu os limites legais e regulamentares de tal competência.

### 3.3.2 Estrutura da agência

A estrutura da agência pode impactar no processo normativo. A maneira como a agência lida com as informações recebidas pode gerar engajamento ou desestimular a participação de determinados tipos de atores. Fatores como a existência de audiência pública, resposta aos comentários, por exemplo, são elementos que podem aumentar ou diminuir o engajamento. Nesse sentido, é importante destacar qual a autoridade foi responsável por conduzir o processo normativo, uma vez que não só o Conselho Diretor da Agência tem essa competência.

Além disso, a estrutura interna da agência pode selecionar a abordagem sobre determinado tema. A existência de um “homomorfismo” entre a estrutura de uma agência e o sistema por ela criado faz com que haja um reflexo da estrutura interna da agência sobre sua regulamentação (CONWAY, 1968). Um regulamento com abordagens que impactam diversos tipos de atores pode gerar um grande engajamento, mas pode não atingir determinadas comunidades de políticas públicas, as quais não têm os recursos para monitorar processos

normativos menos focados. Por outro lado, regulamentos mais específicos podem facilitar o acompanhamento por essas comunidades.

A interface criada pela consulta pública entre as estruturas internas e as comunidades de comunidades de políticas públicas pode facilitar o acionamento de “alarmes de incêndio” ou outros mecanismos de atuação. Por outro lado, essa maior ligação pode gerar preocupações relacionadas a captura, refletindo a tensão existente entre independência e *accountability* (TUSHNET, 2021).

Nesse sentido, destaca-se a profunda alteração organizacional que aconteceu na Anatel em 2013, a partir da aprovação de um novo Regimento Interno por meio da Resolução nº 612/2013. Essa reforma administrativa se pautou por uma regulação por processos e não mais por serviços, como acontecia anteriormente. A estrutura anterior era composta por superintendências relacionadas a diferentes tipos de serviços de telecomunicações, como Superintendência de Serviços Públicos, Superintendência de Serviços Privados e Superintendência de Comunicação de Massa. A nova estrutura, por outro lado, está ligada a processos, independentemente do serviço envolvido. São exemplos dessa nova estrutura a Superintendência de Relações com Consumidores, a Superintendência de Planejamento e Regulamentação e a Superintendência de Competição.

### 3.3.2.1 Tipos de CPs utilizadas pela agência

As consultas públicas têm finalidades diversas. No caso da Anatel, foram identificadas ao menos seis<sup>9</sup>:

- Submeter proposta de ato normativo a comentários;
- Realizar tomada de subsídios;
- Receber comentários sobre processos de outorga específicos;
- Receber comentários sobre cumprimento de obrigação pelas prestadoras;

---

<sup>9</sup> Há ainda a possibilidade de internalização de normas internacionais, como as do Mercosul. Exemplo de processo para incorporação dessas normas pode ser encontrado na Consulta Pública nº 75/2022. No entanto, no período considerado neste estudo, não houve esse tipo de consulta pública. Vale mencionar que atos para mera incorporação de normativos internacionais gozam de algumas facilidades para sua aprovação por já terem sido debatidos em outras esferas. Exemplos dessas facilidades é a dispensa de AIR, prevista no inciso VIII do art. 4º do Decreto nº 10.411/2020, tema debatido por CARNEIRO (2020).

- Receber comentários sobre alterações em áreas locais de numeração;
- Consultas à sociedade sobre processos de compra de insumos<sup>10</sup>.

Em geral as consultas públicas podem ser classificadas com uma única finalidade, mas há raras situações em que uma mesma consulta serve a mais de um propósito. Um exemplo é a Consulta Pública nº 2, de 2017. Essa consulta, ao mesmo tempo em que coloca uma minuta de texto regulamentar em consulta pública, faz perguntas ao público, no intuito de coletar subsídios. Como esses casos são raros, a classificação do tipo de consulta pública adotou uma classificação única para cada uma delas. No caso de exemplo citado, ela foi classificada como um processo de regulamentação, já que havia uma proposta de minuta de texto normativo.

#### 3.3.2.1.1 Consultas públicas sobre atos normativos

Este é o maior conjunto de consultas, como será visto em mais detalhes adiante. Este trabalho tem foco nas CPs com essa finalidade, que estão ligadas diretamente ao processo de regulamentação e é equivalente ao processo de “*notice and comment*” para *rulemaking* nos EUA. Este momento de interação com a sociedade, conforme já visto no item 3.2.1.1, é considerado relativamente tardio (*late stage*), já que há algum amadurecimento na agência, com a identificação do problema regulatório e a proposição de determinada solução em uma minuta de ato normativo (WEST, 2004).

Os atos normativos das agências podem ter diversas naturezas, não só resoluções de seu Conselho Diretor, as quais são o foco deste trabalho. Cardoso (2010, p. 35) assim comenta sobre a natureza dos atos normativos das agências:

*“Os atos normativos das agências reguladoras, em razão dos amplos poderes conferidos aos mesmos, vão além das resoluções, configurando uma nova espécie de ato administrativo normativo: atos regulatórios normativos.”* (grifos originais)

Além das resoluções, poderiam ser citados como atos regulatórios normativos as resoluções internas, as portarias e também os editais de licitação, em especial os de

---

<sup>10</sup> A Anatel fornece um painel de dados com informações sobre participação social: <https://informacoes.anatel.gov.br/paineis/participacao-social>. Apesar de facilitar a extração de informações, não é possível extrair de lá uma classificação sobre a finalidade de consulta, como a feita acima.

radiofrequência<sup>11</sup>. Esses instrumentos se tornaram importantes mecanismos para imposição de obrigações às prestadoras vencedoras do certame. Com isso, os editais se tornam muito similares a regulamentos, só que com um agravante. Ao contrário dos regulamentos aprovados por resoluções, os editais não podem ser alterados posteriormente sob pena de quebra do princípio de vinculação ao edital.

Cabe destacar ainda que processos regulamentares precisam seguir alguns parâmetros descritos em legislação, como o art. 9º da Lei nº 13.848/2019, que prevê duração mínima de 45 dias para esse tipo de consulta.

#### 3.3.2.1.2 Tomada de subsídios

A tomada de subsídios é uma interação precoce, no início do processo normativo (*early stage*), em que há coleta de informações importantes para a tomada de decisão. Essa situação encontra paralelo na bibliografia norte-americana, sendo denominada de ANPRM (*Advance Notice of Proposed Rulemaking*), a qual apresenta importante papel de definição de agenda e bloqueio de regulações (NAUGHTON et al, 2009; COOK, 2017).

Nessa categoria de consultas públicas há algumas que não estão necessariamente relacionadas a processos normativos. Em certas situações, a Agência consulta a sociedade em busca de posições e argumentos frente a outros tipos de processos. Exemplos desse tipo de situação são busca de comentários sobre testes de convivência entre serviços, sobre declaração de empresas como detentoras de poder significativo de mercado, entre outras.

Apesar de sua importância, esse mecanismo de participação é de uso formal relativamente recente na Anatel.

#### 3.3.2.1.3 Consultas públicas sobre processos de outorga específicos

O processo de outorga é quando a agência possibilita a utilização de algum recurso escasso por alguma prestadora. Exemplos desse tipo de processo são a outorga de numeração, de uso de radiofrequência e a exploração de órbitas de satélite vinculadas ao Brasil. Ao propor novas outorgas, pode haver interferências ou outros tipos de impacto sobre atores que a agência não é capaz de prever antecipadamente.

---

<sup>11</sup> Para verificação quantitativa de consultas públicas com atos normativos de diversas naturezas para o caso concreto aqui estudado, vide Figura 63.

Nessas situações, a agência realiza uma consulta pública para vislumbrar se há algum impacto não previsto. Com esse instrumento, a agência verifica, por exemplo, se há algum impacto pela inserção ou alteração de canais de radiodifusão (planos básicos de rádio ou TV), se há interferência entre operadoras de algum serviço, como o MMDS (*Multichannel Multipoint Distribution Service*), ou condições de convivência entre operadoras brasileiras e serviços satelitais estrangeiros que se interessam a operar no país.

#### 3.3.2.1.4 Consultas públicas sobre cumprimento de obrigações

As prestadoras de serviços de telecomunicações estão submetidas a diversos tipos de obrigações, advindas de editais de licitação, contratos de concessão e regulamentos. Especialmente na prestação de serviços em regime público (concessão), as prestadoras emitem declarações de cumprimento, as quais são fiscalizadas pela agência, mas podem receber importantes insumos do público em geral.

#### 3.3.2.1.5 Consultas públicas sobre alterações em áreas locais

A tarifação de chamadas de voz é tradicionalmente baseada em distância, mas há situações que merecem tratamento especial, como áreas conurbadas, regiões metropolitanas, entre outras. Como essas situações são dinâmicas ao longo do tempo, são necessárias algumas atualizações para que locais que devam receber tratamento local não sejam prejudicadas. Além disso, há alterações na dinâmica populacional que fazem com que algumas regiões mudem seu perfil de tráfego. Um exemplo é o entorno de Brasília. Essas localidades fazem parte de Goiás (DDD 62), mas, com o passar do tempo, ficaram mais ligadas à capital federal, o que demandou a alteração de seu código nacional de 62 para 61. Esse é o caso, por exemplo, da Consulta Pública nº 22, de 2011, que propôs a alteração nacional do município de Vila Boa – GO.

Nesse tipo de situação, que não é uma alteração regulamentar, nem está relacionada a um processo de outorga específico, a Anatel faz uma consulta pública para colher da sociedade os impactos, viabilidade e interesse na mudança.

#### 3.3.2.1.6 Consultas públicas sobre aquisição de insumos

Essas são consultas públicas administrativas que não estão relacionadas à atividade regulatória em si. Nessa categoria estão editais de licitação para compra de insumos, bem como minutas de editais de concursos públicos.

### 3.3.3 Sistema para recepção de contribuições

Nem todas as agências reguladoras têm um sistema tão estruturado quanto a Anatel para receber contribuições. Tal sistematização facilita tanto para contribuidores, bem como viabiliza pesquisas acadêmicas como esta.

Até 2022, a agência utilizou o SACP (Sistema de Acompanhamento de Consultas Públicas), fonte de parte das informações utilizadas neste trabalho e apresentado em maiores detalhes no item 10.3.1. Esse sistema foi substituído em 2022 pelo “Participa Anatel”, sistema com nova interface e melhores funcionalidades para o público externo.

Esse novo sistema, diferentemente do SACP, tem seu *login* integrado ao gov.br. Essa integração tem um grande potencial para que os *stakeholders* relevantes possam ser alcançados e ter sua participação facilitada. Como o *login* é único para todos os serviços governamentais, é teoricamente possível conhecer melhor os participantes e, até mesmo, usuários ainda não participantes das consultas públicas. Com isso, é possível melhorar o engajamento, seguindo práticas referenciadas no item 3.2.3. Contudo, para o uso adequado dessas possibilidades, é necessário o estabelecimento de uma política de uso de dados pessoais que permita aos usuários o consentimento do uso de seus dados e o compartilhamento deles nos termos da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).

Importante destacar ainda que ambos sistemas possibilitam que as contribuições sejam enviadas para cada artigo ou unidade textual separadamente. Com isso, a rastreabilidade sobre sua influência é bastante facilitada em relação ao processo utilizado nos EUA, por exemplo. Lá as contribuições são enviadas para toda uma minuta normativa, sem que haja uma especificação sobre qual dispositivo concreto a contribuição se refere. É verdade que existem muitas contribuições em que um único texto recebido no primeiro artigo se refere a todo o regulamento, mas a possibilidade de enviar contribuições específicas para cada dispositivo é um desenho que possibilita maior transparência, participação e *accountability*.

### 3.3.4 Normas internas da Anatel sobre regulamentação

O Regimento Interno da Anatel, aprovado pela Resolução nº 612 de 2013, descreve o procedimento normativo adotado pela agência. Do ponto de vista operacional, a Resolução



Interna nº 8, de 2021<sup>12</sup>, descreve a formação das equipes, elaboração de análise de impacto regulatório, resposta as contribuições, entre outros aspectos.

Alguns aspectos do processo normativo merecem destaque. O primeiro deles é a obrigatoriedade de oitiva da Procuradoria, o que possibilita entender a AGU como um possível *locus* de influência, conforme visto no item 2.3.2.3.1. Outro aspecto de destaque é a não vinculação entre o conselho diretor e as superintendências, conforme já mencionado no item 3.3. Quando um processo normativo é encaminhado da SPR ao Conselho Diretor, ele é distribuído a um conselheiro relator escolhido por meio de sorteio. Esse conselheiro relator apresenta a minuta aos demais membros do conselho e tem a liberdade para realizar modificações em relação à versão enviada pela área técnica.

---

<sup>12</sup> A Resolução Interna pode ser encontrada no seguinte endereço:  
<https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes-internas/1511-resolucao-interna-8>

## 4 METODOLOGIA DE PESQUISA

Nesta seção são apresentadas a pergunta de pesquisa da tese e a hipótese principal. Na sequência, são apresentadas considerações metodológicas sobre estudos anteriores no mesmo campo de pesquisa e como este trabalho se diferencia deles. Em seguida, são descritas as variáveis independentes e dependentes, enquanto que os processos de coleta e pré-processamento de dados, essenciais para a compreensão e reprodutibilidade da pesquisa, estão detalhados no anexo 10.3 desta tese. Por fim, é proposto um modelo explicativo a ser testado.

### 4.1 Pergunta de pesquisa

A pergunta orientadora do desenvolvimento da pesquisa é a seguinte:

O que determina o resultado final das consultas públicas editadas pela Anatel entre 1999 e 2021?

Conforme verificado na revisão bibliográfica, há um conjunto grande de variáveis que podem impactar no processo decisório. No entanto, como se trata de um processo participativo, grande parte da literatura dá ênfase a fatores da dimensão participação. Perguntas como “quais vozes são ouvidas?” (GOLDEN, 1998), “Há um viés para as empresas?” (YACKEE e YACKEE, 2006) ou alguma variação delas estão muito presentes nas pesquisas.

Esse tipo de pergunta tem como premissa que a participação é o elemento decisivo no resultado da deliberação da agência pós consulta pública. Ao se concentrar nas contribuições e verificar quais delas são ou não aceitas, podem não ser percebidos outros elementos importantes para o resultado. A pergunta ora proposta, ao se centrar no resultado final, pode captar fatores além das contribuições, como variáveis das dimensões conteúdo e institucional.

Deseja-se verificar quais fatores impactam nos resultados, evitando-se explicações particularistas. Cada consulta pública tem sua história e certamente é possível encontrar uma explicação individual. Nesse sentido, descobrir “todos” os fatores seria impraticável, em especial em uma base de dados com regulamentações bastante variadas. Incluir “todas” as variáveis seria uma espécie de *overfit*, com explicações demasiadamente singulares, sem capacidade preditiva para eventos futuros. Esse grau residual do resultado não explicado pode ser entendido como um ruído, o que é desejável até certo nível (KAHNEMAN, SIBONY e

SUNSTEIN, 2021, p.319). Essa é uma das razões para que o título deste trabalho mencione a lógica da decisão e não os fatores específicos.

Caso toda a explicação para o comportamento da agência estivesse limitada aos dados coletados, em especial as contribuições, significaria dizer que não há margem para a decisão regulatória. Ou seja, as decisões seriam determinísticas, o que não é verdadeiro em qualquer deliberação humana. Há sempre uma parcela de “ruído” (discricionariedade) e o estudo ajuda a revelar suas possíveis fontes.

A busca pela resposta à pergunta de pesquisa traz muitas informações sobre o funcionamento da agência, e podem ser identificados fatores e lógicas ainda não considerados pela bibliografia. O que se deseja, enfim, é compreender se a CP seria uma mera “pró-forma”, como identificado em algumas pesquisas (SACHETO, 2008), ou se ela tem um papel relevante e se sua realização impulsiona o processo normativo no sentido da melhoria regulatória.

A partir do modelo criado, será possível compreender os desfechos regulatórios, os quais podem ser variados, como a aprovação do regulamento sem alterações, a interdição ou veto do processo e quais foram as alterações entre a versão colocada em consulta pública e versão final.

Vale mencionar que a pergunta estabelecida acima não foi a primeira e foi amadurecida e revisada ao longo do trabalho. Inicialmente, foi feita uma pergunta de pesquisa com foco em identificar os fatores que influenciam a deliberação da agência pós consulta pública utilizando-se como fonte de evidências a base de contribuições. No entanto, ao longo do processo de coleta e análise de dados, ficou evidente a limitação de se analisar somente as contribuições para explicar todos fenômenos. Com isso, houve a expansão da compreensão do processo a partir da divisão dos fatores em dimensões, conforme destacado no item 3.2.6.

## **4.2 Hipótese principal**

A hipótese principal a ser testada é:

As contribuições recebidas determinam o resultado final de uma consulta pública.
--

Ao se verificar o papel das contribuições para o desfecho de uma CP, pretende-se separar o efeito das variáveis da dimensão participação em relação às demais. Assim, o efeito de fatores eventualmente importantes listados no item 4.5 poderão ser percebidos. Além disso,

outros fatores apareceram ao longo do estudo e seu papel será analisado por meio de técnicas quantitativas e qualitativas à medida que essas variáveis forem apresentadas.

### 4.3 Metodologias para estudos empíricos de agências reguladoras

No Brasil, vários estudos em Ciência Política utilizam técnicas de processamento de linguagem natural, especialmente para a análise de redes sociais. Poucos, contudo, utilizaram esse tipo de abordagem para avaliar consultas públicas de agências reguladoras<sup>13</sup>. Nesse sentido, este estudo pretende esclarecer como o processo de consulta pública impacta no processo decisório.

A metodologia, como será descrita em maiores detalhes abaixo, buscou combinar métodos computacionais e quantitativos com análises qualitativas. Essa metodologia se apoia numa base de dados de longa duração, o que possibilita uma grande variância e explicações mais robustas para os fenômenos observados. Estudos anteriores evidenciaram que é muito difícil se estabelecer um “regulamento típico”, devido a essa grande variação (LIBGOBER, 2018). Por outro lado, estudos de regulamentações específicas podem fornecer conclusões com limitada validade externa e reduzida possibilidade de generalização.

Apesar disso, há uma série de pesquisas que estudam uma única consulta pública. Com isso, algumas variáveis ficam evidentes, possibilitando seu aproveitamento em estudos subsequentes de maior ambição explicativa.

No caso de estudos brasileiros sobre regulação, especialmente na área de Direito, Salinas, Ribeiro e da Rocha (2023) identificam quatro principais problemas metodológicos, listados abaixo. Para cada um deles, foi pensada uma estratégia de modo a evitar tais problemas:

- a) Problemas de inferência: muitos estudos usam casos exemplares, generalizando os resultados sem maiores cuidados técnicos.
  - Estratégia metodológica de resposta: Neste estudo, casos exemplares são utilizados apenas como ilustração, mas as conclusões são advindas do processamento de toda a base de dados, não só de casos particulares.
- b) Viés de seleção: área do pesquisador faz com que não seja realizada uma análise sistemática dos dados em geral.

---

<sup>13</sup> Exemplos que podem ser citados são Carneiro (2016) e Gomes (2022).

- Estratégia metodológica de resposta: Apesar de a presente pesquisa estar restrita ao setor de telecomunicações e à Anatel, o universo estudado inclui todas as regulamentações dessa agência. Contudo, a extrapolação dos resultados para outras agências, dentro e fora do Brasil, exige parcimônia e verificação.
- c) Baixa sofisticação metodológica: ausência de hipóteses e perguntas claras.
- Estratégia metodológica de resposta: Esta pesquisa trabalhou com uma hipótese central falseável, o que leva a conclusões que podem ser empiricamente testadas e reproduzidas.
- d) Literatura predominantemente jurídico-dogmática.
- A bibliografia utilizada está majoritariamente ligada a elementos da Ciência Política, mas buscou ser multidisciplinar, utilizando-se teorias com poder explicativo e não normativo-dogmático.

Outra característica bastante comum nos estudos sobre regulação é a influência da Teoria da Captura de George Stigler. Muitos estudos definem suas metodologias a fim de medir atributos das agências para estabelecer o que seria uma agência autônoma e menos sujeita a captura (STERN, 1997; VERHOEST et al, 2004; VERHOEST, 2005; LEVI-FAUR, 2006; YESILKAGIT e VAN THIEL, 2008; WONKA e RITTBERGER, 2010). Essas estratégias têm foco na “independência política”, avaliando questões como a nomeação de diretores, relação entre a agência e atores políticos ou mercadológicos, entre outras. Vertente distinta de estudos se dedica a medir os efeitos da autonomia nos resultados regulatórios (CUKIEMAN, WEB e NEYAPTI, 1992; ALESINA e SUMMERS, 1993). No entanto, todos esses estudos têm como paradigma comum a captura.

Para além dessa perspectiva e de suas limitações (CROLEY, 2011), a presente metodologia busca compreender o processo decisório da agência, destacando motivadores internos, circunstâncias conjunturais, diferenças entre tópicos, entre outros aspectos não salientados sob o paradigma da captura. O objetivo maior é entender os mecanismos, suas lógicas e não os atores em si. No caso brasileiro, há alguns estudos com essa abordagem, inclusive que utilizam técnicas de processamento de linguagem natural, como Peci, Souza e Dutra (2018), apesar de esse caso concreto não ser sobre consultas públicas.

Essa perspectiva para além da captura não ignora a importância ou a influência de diversos atores sobre a agência. Ao estudar o comportamento de uma mesma agência por um

longo período de tempo, podem ser fornecidas justificativas para os diferentes comportamentos institucionais, verificando, inclusive, se alguma característica pode ser explorada por estratégias de captura.

#### *4.3.1 Metodologia para o estudo de consultas públicas*

Metodologicamente, a maioria dos estudos segue linhas principais semelhantes, conforme descrito no item 3.2. Em geral, os estudos traçam, por meio de uma codificação manual dos interesses de cada ator, um histórico de participação na consulta pública e seu possível efeito no resultado final na regulamentação. Esses estudos selecionam casos de variadas agências, de acordo com algum critério e, a partir daí, classificam os atores para verificar sua influência nas alterações promovidas pela agência entre a versão disponibilizada em consultas pública e a versão final aprovada. Percebe-se desse resumo como variáveis da dimensão participação são investigadas com maior afinco.

#### **4.4 Uso de NLP**

Dados gerais sobre o número de consultas, o número de contribuições, entre outros são relativamente fáceis de serem extraídos e processados, mas trazem poucas revelações. Essas informações podem ser consideradas metadados, enquanto o conteúdo dos textos é onde está a informação mais rica. A complexidade do comportamento do agente estatal está além do que esses metadados podem explicar.

Para uma avaliação mais profunda sobre esse tipo de questão, é necessário utilizar o texto em si como fonte e informação e “entender” o seu conteúdo das minutas normativas, dos regulamentos e das contribuições. Contudo, como o volume de dados é muito grande, seria praticamente impossível fazer uma leitura “humana” de todo o material. A alternativa é aplicar técnicas de automação e de processamento de linguagem natural para se encontrar padrões, os quais podem não ser óbvios.

Nesse tipo de análise, deve-se construir uma base de dados em que os textos estejam em um formato adequado e livres de informações irrelevantes. Esse processo nem sempre é fácil, como será visto mais adiante, pois, os textos, em geral, não têm o objetivo de facilitar a pesquisa acadêmica e precisam de um processamento para que possam ser confiáveis e possibilitar responder as perguntas de pesquisa formuladas. Por essa razão, a fase de coleta e pré-processamento dos dados foi bem detalhada no anexo 10.3 e seguiu, em linhas gerais, os passos descritos por Izumi e Moreira (2018).

## 4.5 Variáveis independentes

As variáveis independentes foram divididas em três dimensões de análise, conforme item 3.2.6 da revisão bibliográfica: 1) Dimensão institucional; 2) Dimensão conteúdo; e 3) Dimensão participação.

### 4.5.1 Dimensão institucional

Nesta dimensão, estão relacionados dados que identificam a consulta pública, como seu número, data de publicação, entre outras informações que são detalhadas abaixo.

#### 4.5.1.1 Autoridade responsável pela consulta pública

As razões para a não publicação de respostas pela Anatel para as contribuições recebidas durante o período de consulta pública pode ter diversas razões. Primeiramente a migração do debate para outras arenas, conforme detalhado mais adiante. Outra possibilidade é a baixa responsividade de determinado tipo de ator a esse mecanismo participativo.

Mesmo nos casos em que o ato normativo aprovado tenha sido uma resolução do Conselho Diretor, há uma área técnica da agência responsável por toda a instrução do processo. Essa área é a autoridade responsável pela consulta, campo visto na Figura 59. Essa autoridade goza de certa discricionariedade e pode influenciar nos procedimentos adotados, como a publicação de respostas às contribuições.

As consultas públicas aprovadas pela Anatel têm como órgão decisório dois tipos de atores, as superintendências e o Conselho Diretor (art. 59, § 1º do Regimento Interno). O Conselho Diretor é o responsável por propor consultas públicas relacionadas a regulamentos e detém a competência para sua aprovação final. Há, no entanto, outros tipos de atos que refletem instrumentos mais operacionais, os quais são aprovados pelas superintendências. Apesar de esses atos das áreas técnicas não precisarem seguir os requisitos estabelecidos pela Lei nº 13.848/2019, como prazo mínimo para recebimento de contribuições, eles são publicados para escrutínio público e recepção de sugestões.

Várias superintendências da Anatel usam esses instrumentos, de acordo com o assunto em pauta. É importante, portanto, que se avalie se a autoridade responsável pela consulta pública é uma variável que importa nos fenômenos observados. A autoridade responsável pela CP está diretamente relacionada à estrutura da agência, o que é debatido no próximo item.

#### 4.5.1.2 Estrutura da agência

A alteração institucional ocorrida na agência em 2013 e reportada no item 3.3.2 tem efeitos para além da própria agência, com impactos na organização das comunidades de políticas públicas e conseqüentemente em seu acompanhamento e participação no processo regulatório, em especial da regulamentação. Outra forma de entender a reestruturação é como um experimento natural. Anteriormente, os processos normativos tinham uma conformação mais setorizada e, a partir da reorganização, as temáticas puderam ser mais claramente identificadas, o que pode facilitar (ou dificultar) o processo de acompanhamento e participação social.

Por esses motivos, as consultas foram separadas quanto a sua realização antes ou depois da reestruturação ocorrida em 2013. Contudo, considerando que possivelmente já havia processos em avançado estágio de debate interno, adotou-se como marco temporal o ano de 2014.

#### 4.5.1.3 Governo e coalizão

Cada legislatura pode apresentar diferentes dinâmicas de relacionamento entre os poderes. Variáveis como o tamanho da coalizão, a incerteza política, entre outras são alteradas em cada legislatura e podem impactar na autonomia das agências (MELO, PEREIRA e WERNECK, 2010). Desta forma, é importante que se possa fazer um controle por essa variável, a fim de saber se há algum indicativo de influência de questões governamentais externas às agências.

Além do Poder Executivo, os membros do Poder Legislativo também são alterados a cada legislatura, o que é mais um motivo para que as consultas públicas sejam classificadas segundo essa variável. No recorte temporal adotado (1999-2021), os governos foram FHC2, Lula1, Lula2, Dilma1, Dilma2 e Bolsonaro. Apesar de o governo Dilma2 poder ser dividido em antes e depois do *impeachment*, como não houve troca dos membros do Poder Legislativo, não se subdividiu esse período.

#### 4.5.1.4 Outras arenas para debate regulamentar

Para a compreensão do processo normativo como um todo, é necessário considerar que existem diversas arenas que podem influenciar o debate e o processo normativo, conforme discutido no item 2.3.2. Neste trabalho, o foco está no estudo das consultas públicas (controle social), mas as arenas alternativas podem ser citadas em variados pontos das bases de dados.



As citações podem ser feitas no preâmbulo das CP, nas contribuições (ex. ameaças de judicialização), por meio de referências nos “considerandos” das resoluções ou mesmo nas respostas às contribuições. Por essa razão, essa informação não foi mapeada numa variável específica, mas foi utilizada em análises qualitativas quando estava evidente.

#### 4.5.2 *Dimensão conteúdo*

Dependendo do assunto ou do tipo das consultas públicas, dinâmicas significativamente distintas podem surgir. Um determinado assunto, por exemplo, pode estar relacionado a comunidades de políticas públicas específicas, mobilizando um conjunto diferentes de atores, o que demonstra um entrelaçamento entre a “dimensão conteúdo” e a “dimensão participação”. Além disso, alguns assuntos são mais propícios para o acionamento de arenas alternativas. Questões relacionadas à concessão (regime público) ou editais de licitação estão sujeitos a um maior controle pelo TCU do que alguns outros processos, alterando as dinâmicas de interação. Por essas razões, é importante que as CPs tenham algumas classificações sobre seu conteúdo.

##### 4.5.2.1 *Duração da consulta*

A duração do período de recebimento de contribuições de uma consulta pública é uma variável utilizada como uma aproximação da complexidade da consulta. Consultas públicas com período de duração mais longos geralmente estão associadas a assuntos mais complexos e que dependem de maior tempo de estudo e de reflexão por parte da sociedade.

O período reportado no SACP é o período inicial proposto para a consulta pública, mas é comum que haja pedidos de dilação desse prazo. Esta variável está operacionalizada considerando-se o prazo total para o recebimento de contribuições, incluindo eventuais dilatações.

##### 4.5.2.2 *Assunto ou tema da consulta pública (separação em tópicos)*

Conforme já descrito no item 3.2, diversos parâmetros podem ser utilizados para explicação da mobilização em torno de uma consulta pública, bem como para explicar a aceitação de contribuições pelo órgão público consulente. Em geral, a metodologia utilizada nesses estudos baseia-se na leitura e codificação das contribuições e da resposta da agência, não se valendo de métodos computacionais mais avançados e adequados para compreensão de fenômenos envolvendo um grande volume de textos.

Uma possibilidade para melhor compreensão desses fenômenos (mobilização de coalizões, resposta pela agência, dentre outros fatores) é a separação em tópicos. Com essa

abordagem, pode-se identificar quais os principais tópicos presentes em um conjunto de textos, fornecendo mais uma dimensão para as análises. É uma técnica, portanto, que pode fornecer uma variável latente a partir do conteúdo dos textos.

As consultas públicas, em especial aquelas referentes a atos normativos, estão relacionadas a diversos tipos de assuntos que podem envolver comunidades bastante variadas, tanto internamente na agência, como externamente. No setor de telecomunicações, por exemplo, a regulamentação que trata de radiofrequência tem uma dinâmica diferente em relação a regulamentações que tratam de direitos dos consumidores. A existência dessa variável possibilita verificar se há algum tipo de tema em que a agência tem maior resistências a alterar o posicionamento já tornado público ou se existem diferentes comunidades que participam de diferentes processos normativos.

Importante mencionar que a separação em tópicos não identifica um único tópico para cada texto, mas atribui uma proporção daquele em tópico em determinado texto. Pode-se perceber se algum texto tem seu conteúdo mais concentrado em determinado tópico ou mais distribuído em diversos assuntos. Essa é uma análise que traz melhor compreensão da correlação entre diversos textos e entre os diversos tópicos entre si.

No caso das consultas públicas, elas não têm uma classificação em tópicos feita *a priori* pela própria agência, no entanto, no caso das resoluções, a agência já identifica na publicação o tema e o subtema específicos presentes naquela resolução.

Diversos são os usos em que a identificação de tópicos latentes pode auxiliar as análises. O primeiro e talvez mais evidente é quando se tem um campo de estudo muito vasto e a separação em alguns elementos pode auxiliar na compreensão dos fenômenos. Essa triagem deixa mais claros quais os assuntos mais frequentes, como é sua distribuição no tempo, bem sua associação a outros metadados, como os atores participantes. Peci, Souza e Dutra (2018), por exemplo, utilizam *topic modeling* para estudar decisões de agências reguladoras brasileiras. No referido estudo, assim como no presente, um largo período de análise pode fornecer uma dimensão de agrupamento (tópicos) mais significativa que divisões temporais.

A extração do assunto principal de um texto dentro de um *corpus* grande é um item com significativa bibliografia. No caso das CPs, isso já foi feito para um caso específico que recebeu muitas contribuições (INGRAMS, 2020). Nesse tipo de situação, seria bem difícil para o órgão realizar a análise sem o uso de algum método computacional. Nesse caso, o autor utiliza a

modelagem de tópicos para identificar as principais preocupações dos contribuidores. Essa identificação auxilia na transparência das respostas, uma vez que elas podem ser segmentadas por tópicos, facilitando a compreensão pelo público, que pode ter interesses específicos.

Esse exemplo ilustra como a modelagem de tópicos tem aplicações para além de descobertas científicas, impactando em melhores resultados regulatórios e maior transparência em questões que envolvem um grande volume textual. O presente estudo visa a também fornecer esse tipo de contribuição prática para as agências reguladoras, com a utilização da ferramenta da modelagem de tópicos para compreender melhor a própria regulação, como ela se modifica ao longo do tempo ou se existe algum tipo de variável de interesse que seja dependente dos tópicos.

Nesta pesquisa, a ferramenta utilizada foi o *Structural Topic Model* – STM (ROBERTS et al, 2019), o qual tem um pacote em linguagem R<sup>14</sup>. Para utilização da ferramenta, foram feitas algumas rodadas de testes que identificaram a necessidades de pré-processamento para que essa classificação tivesse mais confiabilidade. Os primeiros passos foram a padronização das letras em minúsculas, retirada de acentos e *stemização* (redução das palavras a seu radical). Além disso, o texto foi higienizado, retirando-se cabeçalhos e rodapés comuns a todas as consultas, o que poderia interferir na identificação de tópicos, especialmente nas consultas com textos curtos.

#### 4.5.2.2.1 Quantidade de tópicos

A própria agência, em alguns momentos, fez uma classificação de seus processos por tema. O acompanhamento da agenda regulatória, por exemplo, é feito por áreas temáticas. Essa classificação segue os seguintes temas:

2021-2022 <sup>15</sup>		Temas 2013-2014 <sup>16</sup>
Temas	Subtemas	
Prestação dos serviços de telecomunicações	Modelo de prestação e ampliação de acesso	Ampliação de acesso
		Modelo de prestação

<sup>14</sup> Mais informações em: <https://www.structuraltopicmodel.com/>

<sup>15</sup> Fonte: <https://sistemas.anatel.gov.br/anexar-api/publico/anexos/download/5c87f7cb798332bf9d890d0fded916bf>

<sup>16</sup> Fonte: <https://sistemas.anatel.gov.br/anexar-api/publico/anexos/download/447d46d191bced354108c6cdd04ac11e>

2021-2022 <sup>15</sup>		Temas 2013-2014 <sup>16</sup>
Temas	Subtemas	
	Regras gerais de prestação de serviços	
	Direito dos consumidores	Consumidor
	Qualidade	Qualidade
Fiscalização regulatória		Acompanhamento
Gestão econômica da prestação	Promoção da competição e resolução de conflitos	Competição
	Preços e tarifas	
Recursos à prestação	Certificação e homologação	Certificação
	Outorga de serviços e licenciamento de estações	
	Numeração	Recurso escasso
	Espectro de radiofrequências	
Finanças e arrecadação		Tributário
Gestão interna		Planejamento
Simplificação e transparência regulatória		
Dados setoriais		
		Pesquisa e desenvolvimento

**Tabela 2: Áreas temáticas do setor de telecomunicações segundo classificação da agenda regulatória da Anatel.**

No sistema Participa, atualmente utilizado pela Anatel para recepção de contribuições em consultas públicas, há uma classificação baseada em temas e subtemas<sup>17</sup> não muito diferente daquela referenciada nas primeiras colunas da Tabela 2. Nessa categorização, há 7 temas e 49 subtemas. Essa hierarquização em temas e subtemas dialoga com os resultados proporcionados pelo STM, pois há a possibilidade de se correlacionar os tópicos em alguns *clusters* temáticos, viabilizando a hierarquização dos tópicos.

<sup>17</sup> Disponível em: <https://apps.anatel.gov.br/ParticipaAnatel/RelConsultaPorTema.aspx>

Seria possível utilizar as próprias classificações da Anatel para realização das análises, no entanto, preferiu-se, por algumas razões, utilizar o resultado do STM. A principal delas é a possibilidade de reprodução deste estudo para outras agências brasileiras, estrangeiras ou outros órgãos públicos que realizam consultas à sociedade. A segunda razão é para se ter um critério que fosse temporalmente uniforme. Como a agência mudou sua estrutura ao longo do tempo e a classificação em temas é feita de acordo com critérios discricionários, a utilização de uma ferramenta automática pode harmonizar os parâmetros de classificação e evitar possíveis inconsistências (ruído). Por fim, o uso do STM possibilita que cada consulta pública possa ser associada a mais de um tópico, enriquecendo as possibilidades de análise.

A classificação em temas feita de maneira automatizada pode então ser “supervisionada” pelas categorias mencionadas acima, de modo a gerar uma classificação bastante confiável. De modo a possibilitar esse paralelismo, o número de tópicos a serem identificados pelo STM deveria estar em torno de 20.

Quanto aos dados de entrada para realização dessa classificação, pode-se utilizar tanto a descrição da consulta pública, quanto seu texto completo da consulta pública. Preferiu-se essa segunda opção, por ter mais volume textual e com isso possibilitar uma classificação mais precisa. Com as informações acima, é possível analisar as diferenças entre cada segmento dentro de um mesmo setor regulado.

#### 4.5.2.2.2 Quantidade efetiva de tópicos

À semelhança da quantidade efetiva de partidos (LAAKSO e TAAGEPERA, 1979), pode-se imaginar uma quantidade efetiva de tópicos em cada consulta pública. Para o cômputo dessa variável, foi utilizada a fórmula mais tradicional, do inverso da soma dos quadrados das probabilidades.

Foi testada também a possibilidade de se utilizar uma abordagem baseada em entropia, mas essa estratégia acabou sendo infrutífera. Consultas públicas muito curtas e que não se classificavam bem num único tópico tinham suas probabilidades muito distribuídas entre diversos tópicos, o que gerava um número efetivo de tópicos demasiadamente grande pela abordagem entrópica, o que era incongruente com a realidade de uma consulta pública curta. Por esta razão, a fórmula tradicional foi a melhor alternativa.

Algumas consultas públicas têm a proporção de tópicos bem concentrada em alguns deles, enquanto outras apresentam uma maior dispersão. Nesses casos em que há maior

dispersão, seria interessante que a agência fizesse duas consultas separadas? Mesmo com diversas abordagens sobre o que seria “mais interessante”, saber a quantidade de efetiva de tópicos traz conhecimento sobre a diferença de dinâmica entre consultas com poucos ou com muitos tópicos<sup>18</sup>.

A presença de múltiplos tópicos é algo que pode ser importante para agência durante a análise da consulta pública. Em algumas situações, a agência publicou duas resoluções advindas de debates de uma única CP, ou seja, após a CP, a agência identificou que seria interessante que o tema fosse dividido. Um exemplo desse tipo de situação é a Consulta Pública nº 383/2002, a qual gerou as Resoluções nº 357 e 358, de 2004.

#### 4.5.2.3 Tipologia decisória

Peci, Souza e Dutra (2018) desenvolvem uma tipologia decisória de agências reguladoras brasileiras nos seguintes três tipos, segundo os próprios autores:

1) Tipologia regulatória: “entendida como um conjunto de decisões relacionado à promoção da competição, à revisão contratual e tarifária”;

2) Tipologia burocrática: “entendida como um conjunto de decisões que refletem aspectos institucionais da agência ou ao uso do poder de polícia, como na fiscalização ou na certificação de produtos e serviços”;

3) Outras políticas finalísticas: “entendidas como um cardápio variado de decisões que englobem a promoção da indústria nacional, bolsas de P&D, subsídios de tarifa para consumidores de baixa renda, ou apoio a políticas setoriais (e.g. saúde) entre outras que não se encaixariam nas duas primeiras”.

Esse conjunto de tipologias permite que seja feita uma “taxionomia” da regulamentação, focando-se em diferentes tipos de variáveis para sua classificação e fornecendo parâmetros para melhor compreensão do processo regulatório. Como será visto mais adiante, a separação por tópicos é mais abrangente e pode identificar essas tipologias.

---

<sup>18</sup> Nesse caso, há que se mencionar que existem consultas com pequenos textos em que a maioria das informações estavam em anexos. Como os anexos não são padronizados e a falta de padronização impediu sua coleta, este fato pode trazer algum ruído e maior margem de incerteza sobre essa análise.

#### 4.5.2.4 Saliência

A saliência é uma variável bastante utilizada na literatura para compreensão do processo participativo. Tradicionalmente na bibliografia, a saliência é uma variável associada à consulta pública, ou seja, à dimensão conteúdo. Mas, neste trabalho, preferiu-se associá-la à dimensão participação pelas razões descritas no item 4.5.3.6.

#### 4.5.3 Dimensão participação

##### 4.5.3.1 Número de contribuições recebidas

A primeira variável que se pensa para se medir a participação é a quantidade de contribuições recebidas, sendo essa uma variável fundamental e presente em todas as consultas públicas.

Consultas com um maior número de contribuições estão relacionadas a determinado assunto específico? Um maior número de contribuições leva a um maior número de rejeições? Há repetição de muitas contribuições? Essas são questões que podem ser abordadas extraindo-se a quantidade de contribuições de cada consulta pública.

A quantidade de contribuições indica um maior impacto de determinado tipo de regulação. Outra explicação para a grande participação é uma maior mobilização dos atores envolvidos e possivelmente uma ação orquestrada com muitas contribuições repetidas, o que pode denotar algum tipo de pressão sobre a agência (SHAPIRO, 2008).

O número de contribuições recebidas deve ainda ser relativizado pelo tamanho do texto colocado em consulta pública. A quantidade de contribuições recebidas por um texto que busque alterar apenas um artigo é bem diferente do número de contribuições recebidas por um regulamento com dezenas de artigos, mantidos constantes os demais atributos.

##### 4.5.3.2 Contribuidores (*stakeholders*)

O teste desse tipo de variável pode indicar a presença de atores privilegiados, como os regulados, algo previsto pela Teoria de Captura (STIGLER, 1971). Essa é uma variável importante para se compreender se algum tipo de padrão distinto de influência das contribuições dependendo do tipo de ator envolvido.

As contribuições podem ser agrupadas de acordo com o contribuidor, mas podem também ser agrupadas em algumas categorias de contribuidores, o que é descrito abaixo.

#### 4.5.3.3 Tipo de contribuidor (categoria)

Diferentemente de outros estudos em que a classificação dos atores se dá pela sua filiação ou por seus interesses, propõe-se uma classificação baseada em como cada contribuidor faz suas contribuições. Nessa classificação, são utilizadas as seguintes variáveis:

- Quantidade de contribuições feitas:
  - É um contribuidor rotineiro ou é um contribuidor esporádico?
- Sentimento das contribuições:
  - É um contribuidor afetado positivamente ou negativamente, ou é um crítico ou defensor da agência?

Essa classificação é inspirada na classificação de potenciais atores de Farina e Newhart (2013) e de Gormley Jr (1986). Para que seja possível automatizar a classificação dos mais de 10 mil contribuidores, optou-se por dividir os contribuidores em regulares e irregulares.

Essa classificação, ao se utilizar de todo o período, reflete aqueles atores que detiveram uma competência de monitoramento mais constante. Esse monitoramento constante tem altos custos de implementação, o que tem duas consequências: 1) capacidades de monitoramento diferentes dependendo do tipo de ator, e 2) maior acompanhamento por atores com maiores impactos (custos ou benefícios) da regulamentação (FURLONG e KERWIN, 2005).

A precisão na descrição das preferências de cada ator é outra questão em que a classificação dos atores tem impacto. Segundo LIBGOBER (2018, p. 163), para a agência é mais difícil conhecer com precisão as preferências dos fornecedores do que a dos usuários, o que leva a menores incentivos para participação desses atores.

A dificuldade neste caso está na identificação do contribuidor a algum grupo pré-definido. Nem sempre no campo do nome do contribuidor há um indicativo claro de como classificar aquele determinado ator. Há situações em que funcionários das entidades reguladas fazem contribuições como pessoas físicas e há dificuldade em se classificar esses atores como atores empresariais e não como cidadãos sem vínculos de interesse na análise.

#### 4.5.3.4 Tamanho e complexidade da contribuição

O tamanho da contribuição pode refletir a profundidade da contribuição. Contribuições meramente opinativas trazem poucos subsídios para a tomada de decisão de uma agência. Por



outro lado, contribuições muito longas podem indicar uma justificativa para alterações mais profundas na proposta, podendo encontrar resistências na agência (SHAPIRO, 2013).

Além do número de palavras da contribuição, há outras métricas para medir a complexidade da contribuição. Ao menos três métricas podem ser utilizadas para se avaliar a complexidade linguística: o tamanho das sentenças, a entropia de Shannon e a contagem condicional. Tal metodologia é utilizada para avaliação da complexidade de textos regulatórios e pode ser aplicada às contribuições das consultas públicas<sup>19</sup>. Outra alternativa para operacionalização da complexidade é proposta por Jordan e Watson (2019). Neste estudo, optou-se por utilizar a contagem de caracteres.

#### 4.5.3.5 Análise de sentimentos

A análise de sentimentos e a mineração de opiniões são técnicas utilizadas em processamento de linguagem natural para extrair opiniões e emoções manifestadas pelo autor do texto ou da fala (SARKAR, 2016, p.567). Com essas análises, é possível colher tanto opiniões expressadas sobre diferentes tipos de objetos (*features*), como derivar dados quantitativos, como a polaridade do sentimento (positivo, negativo ou neutro) e o grau de subjetividade do texto (SARKAR, 2016, p.567).

Em Ciência Política, a análise de sentimentos é muito utilizada para mensurar a opinião pública em redes sociais, pois, nesse tipo de ambiente, os usuários costumam expressar opiniões, sentimentos e seu humor. No presente caso, as contribuições às minutas de regulamento tendem a utilizar linguagem técnica e supostamente não expressam grande subjetividade, motivo pelo qual a análise de sentimentos não é uma ferramenta frequentemente empregada nesse contexto, exceto por raras exceções, como Livermore, Eidelman e Grom (2017). Essa é uma premissa assumida *a priori*, a qual pode ser avaliada com a base de dados desta pesquisa, pois algumas aplicações avaliam também a subjetividade do texto. Esse é um aspecto importante a se considerar na escolha das bibliotecas e das funções a serem utilizadas, como será discutido mais adiante.

Essa análise gera *scores* positivos ou negativos entre -1 e 1 para cada contribuição. Quanto mais negativo o sentimento, presume-se que maior é a contrariedade do contribuinte

---

<sup>19</sup> Como referência, cita-se o RegBR, o qual utiliza essa métrica para medir a complexidade linguística de textos normativos: <https://infogov.enap.gov.br/regbr/metricas/complexidade-linguistica>

em relação à proposta, enquanto mais positiva, maior seria a sua aprovação (na prática verificou-se que não é bem assim). Com esse tipo de técnica, é possível se evidenciar a intenção das contribuições, se são elogios, críticas, entre outras possibilidades. Contudo, dificilmente serão captadas nuances linguísticas, como ironia, o que é comentado em mais detalhes no item 5.5.3. Devido ao caráter formal das consultas públicas, não foram necessários maiores tratamentos para estruturas que fogem à norma padrão, como verbetes atípicos, gírias ou emojis.

Com o grau de subjetividade/objetividade, é possível avaliar se contribuições mais sentimentais e menos objetivas têm, conforme esperado, um menor impacto. Como o papel da consulta pública é coletar informações que possam subsidiar uma decisão, espera-se que contribuições apenas opinativas tenham menor impacto relativo.

Vale mencionar ainda que o sistema da Anatel que recebe as contribuições possibilita ao contribuinte separar suas considerações em dois campos distintos: um denominado “contribuição” e outro denominado “justificativa”. Como não há uma diretiva aos contribuintes sobre o uso desses campos, sua utilização não segue um padrão, sendo bastante variadas. Assim, de forma a anular possíveis vieses da seleção de algum desses campos, na presente análise foram consideradas as manifestações completas dos contribuintes, ou seja, a junção dos campos “contribuição” e “justificativa”.

#### 4.5.3.5.1 Análise de sentimentos em língua portuguesa

No caso da presente pesquisa, não há uma base de dados de referência específica (base de treinamento) em que cada termo ou expressão foi previamente rotulado de acordo com sua subjetividade e sua polaridade. Assim, não é possível a utilização de técnicas de aprendizado de máquina supervisionado. É preciso, então, utilizar técnicas de aprendizado de máquina não supervisionado, baseado na subjetividade e polaridade de sentimentos extraídas a partir de avaliações e rotulações feitas em contextos gerais de utilização da língua.

Essa rotulação da subjetividade e da polaridade dependem, portanto, de rótulos preexistentes. Em aplicações gerais é necessário que o algoritmo seja treinado na língua específica dos textos analisados, de modo a captar jargões, expressões idiomáticas, gírias e outras especificidades. Sem esse tipo de customização, análises em redes sociais, por exemplo, poderiam estar comprometidas, já que esse tipo de meio é caracterizado por sua informalidade.

Essa necessidade de rotulação prévia dos termos gera um desafio que é encontrar bases de dados disponíveis e confiáveis em língua portuguesa. Freitas e Vieira (2015) fazem uma

análise dos recursos disponíveis para análise de sentimentos nessa língua. Os autores avaliaram diferentes combinações de ferramentas que fazem a identificação das partes constituintes dos textos (POS - *Part-Of-Speech Tagger*), quanto da carga sentimental de cada léxico. A partir dessas avaliações, os autores concluem que todas as aplicações se mostraram adequadas, apesar de variações de performance. Importante mencionar que as aplicações avaliadas não forneciam uma análise de subjetividade, mas somente uma análise de polaridade.

Outra estratégia seria a tradução das contribuições para o inglês e a utilização de aplicações nessa língua. As aplicações em inglês são as mais utilizadas mundialmente. Elas têm uma maior confiabilidade e uma maior variedade de tipos de análises, como a avaliação de subjetividade. Pereira (2021) faz a comparação entre o uso de ferramentas em português e o uso de tradução combinada com ferramentas em inglês. O autor chega à seguinte conclusão: “muitas vezes, traduzir o texto para o inglês e usar ferramentas desenvolvidas para esse idioma pode ainda ser mais eficaz do que esforços específicos em português”.

Há que se considerar ainda que os textos ora analisados têm ao menos duas peculiaridades que favorecem o uso de tradução: a formalidade e a especificidade do setor regulado. A formalidade evita com que sejam utilizadas gírias ou outras expressões não presentes na norma culta, mitigando problemas de tradução. No mesmo sentido, a especificidade do vocabulário será mais bem identificada em bases de treinamento maiores, como as em inglês, induzindo a preferência para a estratégia de tradução.

Desta forma, considerando a disponibilidade de aplicações mais constantemente atualizadas, confiáveis e avançadas em inglês, a estratégia de tradução foi a escolhida.

#### 4.5.3.5.2 Ferramenta para tradução

Muitas são as aplicações disponíveis para a realização de traduções, especialmente as que envolvem a língua inglesa. Grande parte dessas aplicações dependem do envio do texto para servidores na *web*, os quais retornam como resposta o texto traduzido. Para traduções pequenas, esse serviço é muitas vezes oferecido de maneira gratuita, mas, quando a quantidade de textos é maior, como no presente caso (77 mil contribuições de tamanhos variados), há a cobrança pela utilização dos servidores.

Com essa característica, um importante atributo da aplicação é o processamento local, sem a necessidade de seu envio para servidores. Esse atributo limitou bastante as alternativas disponíveis e a que se mostrou mais viável foi a biblioteca “argostranslate”, disponível para

Python<sup>20</sup>. Essa biblioteca é utilizada pelo LibreTranslate e que tem uma importante comunidade que trabalha em prol de seu desenvolvimento.

Essa biblioteca foi testada localmente e, apesar de alguns erros, a tradução reflete, com boa confiabilidade, o texto original em português.

#### 4.5.3.5.3 Ferramenta de análise de sentimentos

Para análise de sentimentos, utilizou-se como ferramenta o “TextBlob”. Essa é a única biblioteca entre as várias apresentadas por Sarkar (2016) que explicita o grau de subjetividade em uma variável específica. Como essa é uma variável de interesse para a presente pesquisa, essa ferramenta foi a escolhida.

A análise foi feita utilizando-se as contribuições traduzidas e lematizadas (reduzidas a sua forma mais comum). Testes iniciais mostraram que algumas flexões de palavras não eram bem percebidas pelo TextBlob e, apesar de a diferença dos resultados ter sido irrelevante, esse passo foi adotado como uma boa prática.

#### 4.5.3.5.4 Função para agregação de *scores* de sentimentos

Ao se utilizar o TextBlob para analisar os sentimentos, os resultados eram produzidos para cada sentença das contribuições. Por esse motivo foi necessária uma função de agregação para gerar um *score* único que caracterizasse cada contribuição. Caso a função escolhida fosse a soma, contribuições muito longas teriam uma influência muito maior do que as outras, o que seria indesejado. Caso a intensidade da contribuição fosse nivelada pela sentença de máximo *score*, uma única sentença poderia mascarar uma possível intenção do contribuidor de suavizar sua sugestão. Desta forma, a média foi escolhida como a melhor métrica de agregação.

Os *scores* de sentimento podem ser agregados para se ter uma informação por consulta pública. Variados podem ser os métodos para agregar essa informação. A soma de todos os *scores* poderia dar uma noção de quanto as forças contrárias e favoráveis se posicionaram. A média dos *scores* poderia dar a informação sobre a visão geral dos atores envolvidos, enquanto que o desvio padrão poderia dar uma noção de quão conflituosas podem ser as posições.

---

<sup>20</sup> Mais informações sobre a biblioteca podem ser encontradas em: <https://pypi.org/project/argostranlate/>

#### 4.5.3.5.5 Sentimentos e natureza da contribuição (intenção)

A natureza da contribuição, por si só pode ter algumas dimensões. Shapiro (2013) propõe que os comentários sejam classificados de acordo com o nível de regulação (mais ou menos rigoroso ou esclarecimento) e por tipo de argumento (argumento econômico ou legal). Essas classificações, no entanto, foram feitas pelo autor com base na leitura dos comentários e de uma maneira subjetiva.

Apesar da dificuldade de se construir esta variável, ela pode trazer esclarecimentos sobre o que pode levar a aceitação de uma contribuição pela agência. Sua construção depende de uma classificação mais complexa e de difícil automatização. A classificação utilizada foi relativa à proximidade da contribuição com o texto, revelando intenções mais incrementais ou disruptivas, similar ao que foi feito por Gomes (2022).

#### 4.5.3.6 Saliência

Conforme mencionado anteriormente, a saliência está classificada como uma variável da dimensão participação. A construção dessa variável pode utilizar diversas abordagens, como a presença do tema na agenda regulatória, a existência de audiência pública, o impacto financeiro, entre outros fatores. Tais informações nem sempre estão disponíveis na base de dados das CPs e deveriam ser coletadas de outras fontes, mas a própria base de dados pode fornecer informações relevantes sobre essa questão.

O prazo de contribuições, por exemplo, é um fator ligado à CP que pode dar uma dimensão do grau de importância da CP. Consultas com maior impacto tendem a ter um período de contribuições maior, mas essa medição pode ser influenciada por outras questões, como a urgência, a qual tende a reduzir o período de contribuições. Outro fator que pode prejudicar esse tipo de operacionalização é a discricionariedade desse prazo, em especial antes de 2019, quando não havia prazo mínimo estabelecido legalmente. Ademais, o prazo reflete apenas a saliência percebida pela agência, desprezando a saliência percebida por outros atores.

Outra abordagem seria utilizar as contribuições. Consultas públicas mais salientes tenderiam a receber mais atenção e mais contribuições. Ademais, CPs salientes poderiam receber uma proporção maior de contribuições com carga sentimental, conforme descrevem Jordan e Watson (2019). Essa abordagem, combinada com a mencionada sobre o prazo para contribuições demonstram que a saliência não é um atributo da CP, mas sim uma combinação

do tema, com o ator, seja ele um contribuinte ou a própria agência. É uma avaliação subjetiva, que depende mais do ator do que do conteúdo em si.

Mesmo que se adote um critério absoluto, como o impacto financeiro acima de determinado montante, esse impacto pode incidir de maneira distinta sobre os atores. Custos concentrados e benefícios distribuídos ou vice-versa são situações completamente diferentes. Há que se considerar ainda as capacidades político-econômicas distintas, como a capacidade de acionar arenas alternativas ou mobilizar a opinião pública, o que certamente são parâmetros levados em consideração pelo regulador em seu processo decisório.

Por essas razões, entende-se que a saliência deve ser uma variável ligada à dimensão participação e operacionalizada por meio da análise de sentimento das contribuições.

#### 4.5.3.7 Grau de conflito

A classificação das políticas públicas feita por Wilson poderia ser uma maneira de identificar o grau de conflito das propostas. Verificando-se a concentração dos custos ou dos benefícios de determinada ação estatal, uma norma pode gerar maiores ou menores graus de conflito, que podem levar a pontos de veto. É interessante, portanto, que haja uma variável que meça o grau de conflito.

A operacionalização dessa variável foi feita por meio da análise de sentimentos. Supostamente, regulações com alto grau de conflito levariam a contribuições com cargas sentimentais opostas (não foi exatamente isso o observado, como será visto no item 5.5.2).

#### 4.5.3.8 Referências internacionais

Uma das possibilidades de avaliação é verificar se há algum tipo de impacto na difusão de normas ou padrões internacionais. Essa possibilidade aventada por Carneiro (2016) pode levar a algum *déficit* de legitimidade (SALINAS, 2022), pois regulamentações internacionais teriam menor aderência à vontade e à realidade social brasileira.

Do ponto de vista operacional, na coleta de dados é necessário conhecer as entidades normativas internacionais e, para isso, existem listas que podem ser utilizadas na busca por

essas referências<sup>21</sup>. As contribuições podem então ser classificadas como referenciando ou não órgãos de padronização internacionais ou experiências de outros países. Nas análises abaixo essa variável não foi operacionalizada, mas pode ser viabilizada em estudos futuros.

## **4.6 Variáveis dependentes (resultado)**

### *4.6.1 Aprovação e sua data*

Uma consulta pública é considerada aprovada quando há a publicação do ato normativo correspondente. Assim, a data carrega consigo a informação se o regulamento foi ou não aprovado.

### *4.6.2 Intervalo até a aprovação*

Uma importante variável que pode refletir possíveis conflitos ou a complexidade do tema é o tempo entre a realização da consulta pública e a aprovação da redação final do ato normativo. Essa variável pode ser calculada como a diferença entre a data final de recebimento de contribuições e a publicação da resolução. Poderia ser utilizada também a data de abertura da CP, mas preferiu-se utilizar a data do encerramento para que refletisse mais adequadamente o tempo de deliberação da agência.

### *4.6.3 Ato aprovado*

O texto do ato aprovado é uma importante informação, uma vez que servirá de base para a comparação com a primeira versão apresentada em consulta pública.

### *4.6.4 Resposta à consulta pública*

A aprovação do ato normativo não significa que a agência publicará automaticamente respostas individualizadas às contribuições. Em grande parte do período analisado não havia obrigação legal da publicação das respostas e nem todas as consultas são tinham suas

---

<sup>21</sup> Uma possibilidade de operacionalização para uma lista dessas organizações é a combinação das seguintes fontes: [https://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_technical\\_standard\\_organizations](https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_technical_standard_organizations) e <https://pennreg.org/codes-standards/reading-room/>. Devido a sua importância no contexto regulatório, a OCDE deve ser adicionada.

contribuições respondidas individualmente<sup>22</sup>. Para os casos em que há resposta, pode-se computar quantas foram aceitas, rejeitadas ou parcialmente aceitas.

Contudo, como não há resposta a todas as contribuições, a utilização dessa base poderia levar a um viés de seleção, motivo pelo qual essa informação foi utilizada com cautela.

#### 4.6.5 *Diferença com a versão aprovada (proximidade)*

Essa variável mede a diferença entre as duas versões, a da consulta pública e a da aprovação final. Essa variável pode revelar, por exemplo, se a agência tem alguma estratégia que antecipa algum movimento de outros atores. Se a agência souber *a priori* que haverá resistências externas a alguma proposta, seria razoável que a versão colocada em consulta pública fosse mais estrita para, posteriormente, ser relaxada em caso de críticas.

A proximidade entre as versões indica o grau de mudanças e é por meio dela que será possível saber se a agência foi influenciada pelas contribuições ou por outros fatores durante o período de CP. A construção da variável dependente se mostrou bastante desafiadora e exigiu diversos passos, os quais estão reportados no item 10.3.3. Essa proximidade exige algumas considerações especiais, reportadas no item 10.3.3.9 e pode ser medida de diversas formas dependendo do modelo de linguagem utilizado, o que está detalhado no item 10.3.3.8.

## 4.7 **Modelo Explicativo**

A análise dos dados exige um olhar crítico sobre como eles interagem entre si, e qual a cadeia de eventos que justifica a influência de uma variável sobre outra. É necessário o desenvolvimento de um modelo.

No caso do processo de regulamentação, ele obedece a um fluxo certo, descrito no item 3.3.4. Esse fluxo garante uma direção de causalidade, o que não impede a existência de ruído, variáveis de confusão, variáveis latentes e outros mecanismos que podem influenciar nas

---

<sup>22</sup> O Regimento Interno da Anatel (Res. nº 612/2013) estabelece no §4º do art. 59 que as contribuições devem ser consolidadas em documento próprio contendo as razões para sua adoção ou rejeição, mas não detalha se as respostas devem ser encaminhadas individualmente. Quanto à obrigação legal, a LGT não menciona respostas às contribuições, enquanto que a Lei das Agências (art. 9º, §5º da Lei nº 13.848/2019) menciona apenas que o posicionamento da agência acerca das contribuições deverá ser disponibilizado em 30 dias úteis após a deliberação, mas não especifica se o posicionamento deve ser individualizado para cada contribuição.

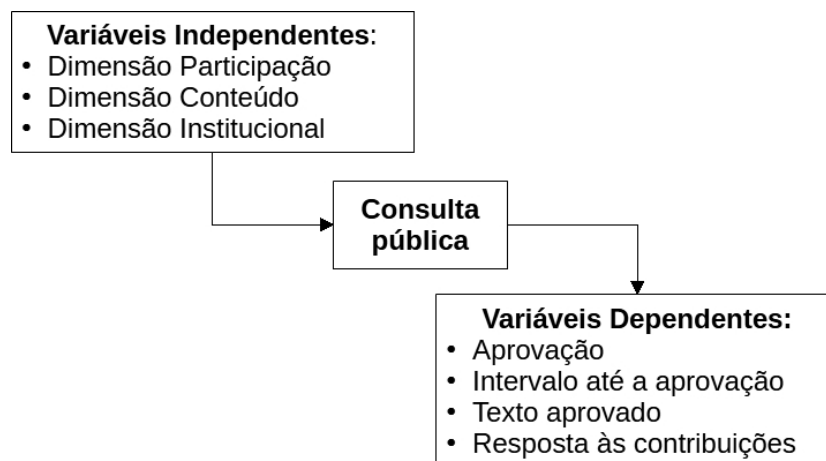


análises. Sabe-se que o texto final de um regulamento não define as contribuições, as contribuições não definem o texto colocado em consulta pública. É preciso, então, estabelecer um modelo explicativo considerando o fluxo temporal de variáveis advindas do processamento dos textos, bem como outras variáveis plausíveis advindas da bibliografia.

Algumas das variáveis elencadas neste estudo não são imediatas e sim resultantes de processamentos e de interações entre diferentes bases de dados. A proximidade é um desses exemplos, pois é obtida por meio de uma comparação entre o texto colocado em consulta pública e o regulamento aprovado. Além disso, existem variáveis latentes. Algumas podem, de alguma forma, serem acessadas, enquanto outras não podem ser obtidas por meio do presente desenho de pesquisa. É preciso reconhecer essas limitações e controlar os fatores para que sejam estabelecidas relações causais com confiabilidade.

A busca de um modelo plausível e que adicione maior poder preditivo e explicativo não pode também ser específica demais de modo a ser casuística, nem demasiadamente ampla de modo a ser praticamente óbvia. O mundo é ruidoso e os processos decisórios são impactados por questões específicas que podem ser entendidas como um ruído (KAHNEMAN, SIBONY e SUNSTEIN, 2021). Em vez de explicar todas as flutuações e todas as fontes de ruído, o mais interessante seria buscar explicações de médio alcance e que permitam elucidar os mecanismos, os processos e as transformações (TILLY, 2001). Para isso, é importante compreender o fluxo do processo de regulamentação, as arenas alternativas competidoras, os atores participantes, entre outras variáveis descritas no item 3.2.6.4.

A figura abaixo promove uma visualização inicial da modelagem:



**Figura 4: Variáveis de entrada e saída do modelo.**

A partir dos episódios de cada consulta pública, os mecanismos podem se sobrepor, formando processos com resultados observáveis. A virtude de se ter uma grande coletânea de episódios é o aumento das possibilidades de falseamento de variáveis de modo a rechaçar ou não hipóteses.

## 5 ESTATÍSTICA DESCRITIVA E RESULTADOS INICIAIS

Esta seção é destinada a apresentar os resultados empíricos iniciais, estatísticas descritivas, *outliers*, entre outros aspectos. A modelagem, resposta à pergunta de pesquisa e as lógicas para os fenômenos observados nesta análise são apresentados na seção 6.

### 5.1 Tipos de consultas públicas

A classificação das CPs em diferentes tipos auxilia na identificação de lógicas aplicáveis tanto à participação, quanto à deliberação da agência. Fazer as análises sem uma separação mínima de categorias faria com que dinâmicas muito distintas fossem analisadas em conjunto, tornando os resultados excessivamente ruidosos, com prejuízo para a identificação de padrões.

A primeira classificação realizada foi em relação ao tipo de consulta pública, de acordo com os a tipologia mencionada no item 3.3.2.1 e o resultado está expresso na tabela a seguir:

Tipo de CP	Quantidade registros no SACP
Alterações em áreas locais de numeração	16
Processos de outorga específicos (MMDS)	24
Compra de insumos	16
Cumprimento de obrigação (metas STFC)	67
Processos de outorga específicos (satélite)	12
Processos de outorga específicos (radiodifusão)	595
Ato normativo	667
Tomada de subsídios	39
TOTAL	1436

**Tabela 3: Quantidade de CPs por tipo.**

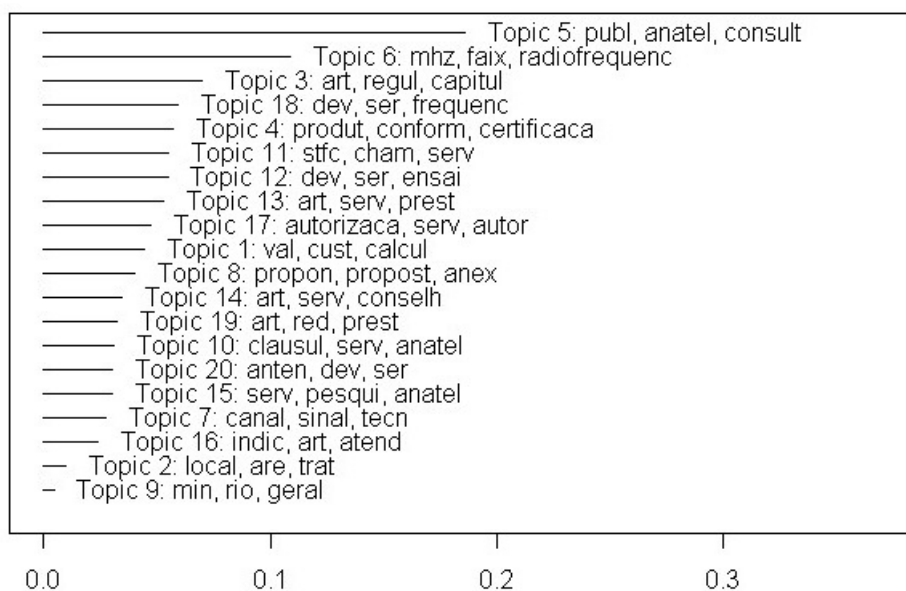
O foco deste trabalho está nas CPs sobre atos normativos, por sua relevância. Tanto é que esse tipo de CP atraiu cerca de 90% das contribuições, mesmo sendo menos da metade das delas.

### 5.2 Separação em tópicos (CPs sobre ato normativo)

Após a classificação das consultas segundo sua função e o pré-processamento (vide itens 3.3.2.1 e 4.5.2.1), foram identificados os tópicos dos 667 registros de CPs sobre regulamentação. O resultado foi o seguinte:

Tópico	Palavras principais <i>stemizadas</i>	Tópico	Palavras principais <i>stemizadas</i>
Topic 1	val, cust, dad, calcul, ser	Topic 11	stfc, cham, serv, acess, codig
Topic 2	local, are, trat, sant, mbp	Topic 12	dev, ser, ensai, element, monobloc
Topic 3	art, regul, capitul, paragraf, iii	Topic 13	art, serv, prest, dev, assin
Topic 4	produt, conform, certificaca, avaliaca, homologaca	Topic 14	art, serv, conselh, agenc, telecomunicaco
Topic 5	publ, anatel, consult, art, telecomunicaco	Topic 15	serv, pesqui, anatel, telecomunicaco, dad
Topic 6	mhz, faix, radiofrequenc, serv, uso	Topic 16	indic, art, atend, prest, dev
Topic 7	canal, sinal, tecn, frequenc, radiodifusa	Topic 17	autorizaca, serv, autor, term, radiofrequenc
Topic 8	propon, proposit, anex, edit, anatel	Topic 18	dev, ser, frequenc, equip, potenc
Topic 9	min, rio, geral, grand, paul	Topic 19	art, red, prest, dev, serv
Topic 10	clausul, serv, anatel, concess, contrat	Topic 20	anten, dev, ser, val, camp

**Tabela 4: Tópicos identificados pelo STM para as CPs sobre regulamentação.**



**Figura 5: Proporção dos tópicos identificados pelo STM.**

Como se pode observar, o texto de entrada já estava normalizado, tanto quanto maiúsculas, minúsculas, codificação e stemização. Esse pré-tratamento facilitou a convergência do modelo, motivo pelo qual se trabalhou com o texto nesse formato.

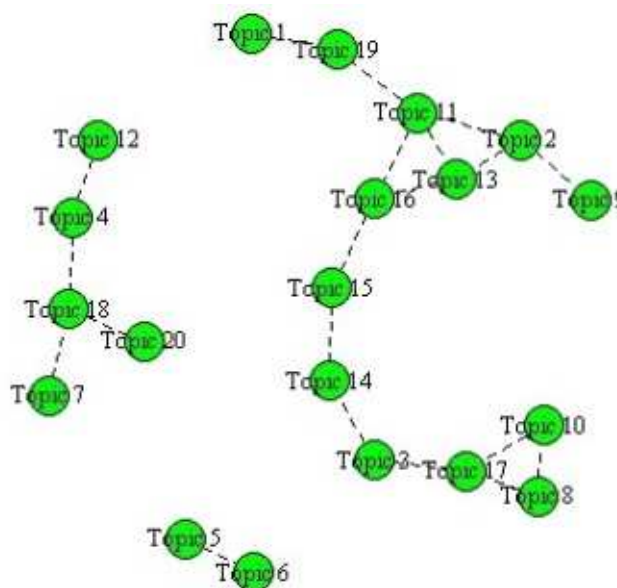
O tópico mais proeminente foi o tópico 5 e observando em mais detalhes a sua composição, temos o seguinte resultado:

- Topic 5 Top Words:
  - Highest Prob: publ, anatel, consult, art, telecomunicaco, agenc, nacion
  - FREX: introduca, manifestaco, bibliotec, sugesto, gov, consult, http
  - Lift: introduca, merecera, sergi, epigraf, uperintendenc, brasiliadf, http
  - Score: introduca, bibliotec, manifestaco, sugesto, gov, fax, http

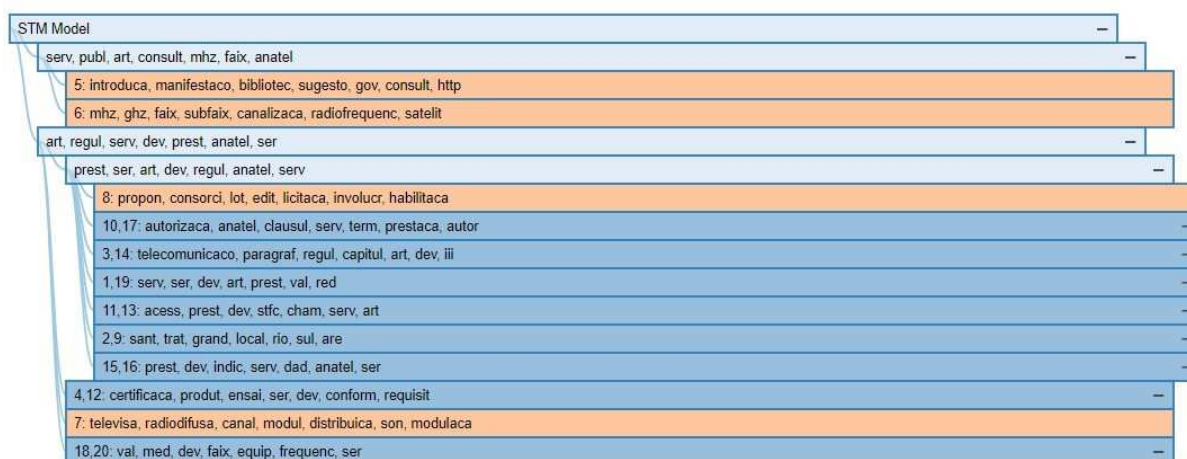
Esse tópico se refere a orientações sobre o envio de contribuições (endereço, superintendência responsável, etc). Não se trata, portanto, da essência da consulta e pode ser eliminado sem prejuízo. Para sua eliminação, a matriz de proporção dos tópicos em cada consulta pública foi alterada, redistribuindo-se proporcionalmente essa proporção entre os demais tópicos.

Importante destacar que há consultas bem curtas, que colocam, por exemplo, uma única frase em consulta pública. Nesses casos, o tópico 5 era bem proeminente, mas a proporção de outros tópicos também estava concentrada, o que não trouxe problemas de espalhamento demasiado dessas probabilidades.

Quanto à formação de *clusters* de tópicos, as seguintes visualizações facilitam a identificação de relações:



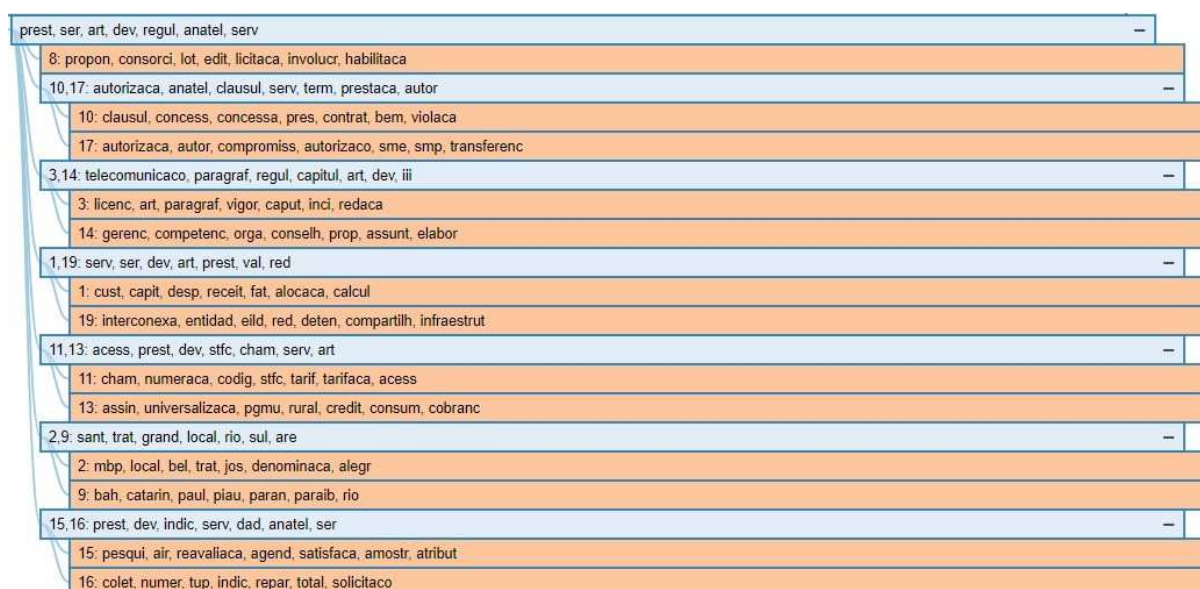
**Figura 6: Diagrama de relação entre tópicos identificados pelo STM.**



**Figura 7: Detalhamento dos clusters de tópicos (nível 1).**

A primeira visualização foi feita com o a função `topicCorr()` do pacote STM do R, enquanto que a segunda foi feita com a função `stmCorrViz()`, do pacote homônimo. Ambas figuras mostram a existência de 3 grandes *clusters* de tópicos, um primeiro com questões referentes a gestão de radiofrequências (tópico 6), um segundo relacionado a regulação de serviços (tópicos 1, 2, 3, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17 e 19) e um terceiro relacionado a certificação de produtos (tópicos 4, 7, 12, 18 e 20).

Como o *cluster* sobre de regulação de serviços envolve muitos tópicos, vale detalhá-lo um pouco mais:



**Figura 8: Detalhamento dos clusters de tópicos (nível 2).**

De maneira geral, essa classificação é coerente quanto ao vocabulário, no entanto, guarda algumas incoerências quanto à semântica. Por exemplo, o tópico 16 trata de qualidade

de serviço e tem pouca relação com o tópico 15, que trata de agenda regulatória, análise de impacto regulatório (AIR). Apesar de ambos utilizarem vocabulário próximo, como a realização de pesquisas, amostragens, etc.

O fato de os tópicos serem classificados em *clusters* separados significa que não há grandes elos terminológicos entre eles. Desta forma, uma análise das consultas públicas que seja exclusivamente baseada em frequências vocabulares pode levar a algumas incoerências. Por esse motivo, as análises que utilizam a classificação de tópicos serão cercadas de cuidados.

A separação em tópicos pode ainda ser uma aproximação para a tipologia decisória (regulatória, burocrática e finalísticas) mencionada no item 4.5.2.3 (PECI, SOUZA e DUTRA, 2018), a qual é apresentada na tabela abaixo:

Tipologia decisória	Tópicos
Regulatória	Topic 1, Topic 8, Topic 10, Topic 17, Topic 19
Burocrática	Topic 2, Topic 3, Topic 4, Topic 6, Topic 7, Topic 9, Topic 11, Topic 12, Topic 13, Topic 14, Topic 16, Topic 18, Topic 20
Finalística	Topic 15

**Tabela 5: Tipologia decisória e tópicos identificados.**

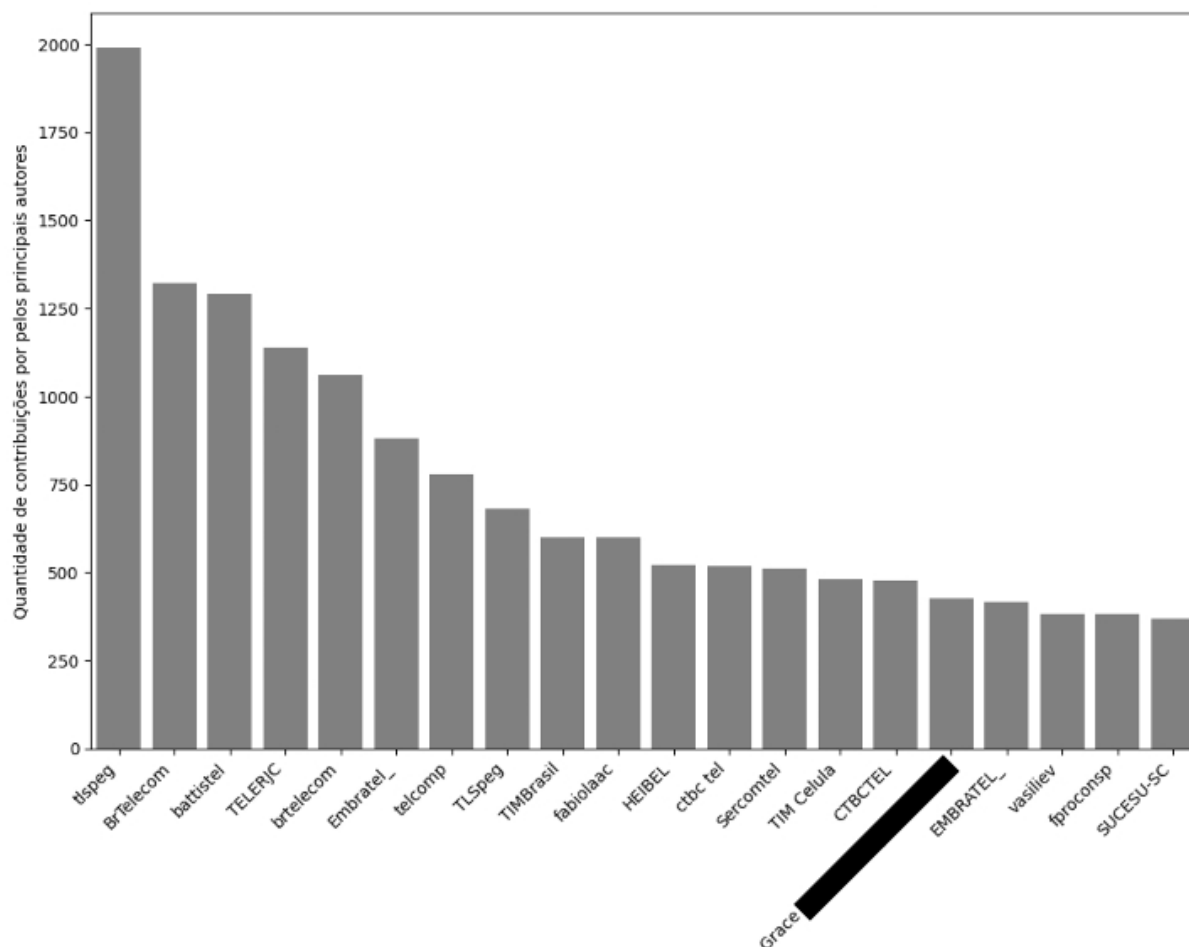
Grande parte do volume textual das CPs publicadas pela Anatel está relacionada a decisões de cunho burocrático. Este fato impacta na dinâmica média das CPs que tendem a refletir mais essa categoria do que as demais. Decisões regulatórias em *stricto sensu* tendem a ser mais conflituosas entre *stakeholders* de participação recorrente. Esse tipo de regulamentação pode estabelecer assimetrias entre as prestadoras, atores com maior capacidade de monitoramento e participação, como será visto em maiores detalhes adiante. Observa-se uma pequena quantidade de regulamentações do tipo finalística. Já se esperava esse resultado, conforme já indicava a Peci, Souza e Dutra (2018, p. 26).

Para operacionalizar essa variável, foram somadas as proporções de cada tópico classificado em determinada tipologia. Com isso foi possível gerar três variáveis por CP, uma para cada tipologia.

### 5.3 Classificação dos contribuidores

No total, para todas as consultas públicas (não só normativas), foram recebidas 77.301 contribuições, atribuídas a 11.462 usuários diferentes. Uma quantidade grande de usuários fez

apenas uma contribuição, enquanto que outros enviaram quase duas mil sugestões. O gráfico abaixo ilustra os 20 maiores contribuidores:



**Figura 9: Maiores contribuidores nas consultas públicas da Anatel.**

Como já era esperado, os maiores contribuidores estão ligados a entidades reguladas, mas há contribuidores ligados a entidades e associações de proteção de consumidores, como o Procon-SP e SUCESU-SC (Associação de Usuários de Informática e Telecomunicações de Santa Catarina). Há ainda pessoas físicas. Ao se analisar as contribuições dessas pessoas, percebe-se que elas são ligadas a empresas do setor regulador, o que reflete a dificuldade de se classificar os contribuintes sem alguma estratégia que possa ser automatizada.

A partir desse gráfico, é possível perceber que alguns usuários utilizaram *logins* diferentes, mas eram o mesmo contribuidor (ex. “tlspg” e “TLSpag”)<sup>23</sup>. Por essa razão foi feita

<sup>23</sup> Ao se observar contribuições desse autor, identifica-se que se trata da Telesp (ex. Contribuição 6741, CP 297/2001).



a normalização dos nomes, com a padronização para letras minúsculas e retirada de espaços em branco e caracteres especiais. Com essa padronização, o número de contribuintes únicos caiu para 11.024. Percebeu-se ainda que, em alguns casos, havia duplicações, mas que não seguiam nenhum padrão identificável (ex. “abdi” e “abdi1” ou “abranet” e “abranetdir”). Mas, como não se sabe a razão pela qual o contribuidor fez essa diferenciação, esses autores foram mantidos com registros separados.

Seguindo a classificação de Gormley Jr (1986), os contribuidores foram classificados entre “recorrentes” e “não recorrentes”<sup>24</sup>. Como a classificação feita por esse autor é feita em termos teóricos, é necessário desenvolver um critério objetivo para a classificação. Optou-se por utilizar como critério o número de CPs que cada autor participou. Caso somente a quantidade de contribuições fosse utilizada como parâmetro, haveria o risco de que, em uma única consulta pública, o autor fizesse muitas contribuições, apesar de essa participação ter sido pontual no tempo. De todos os 11 mil contribuidores, 8.504 participou em apenas uma CP, ou seja, mesmo entre os contribuidores não recorrentes, é uma categoria bastante relevante e merece ser tratada de maneira específica.

Os contribuidores recorrentes também não são uniformes e para eles foi criada uma subdivisão de modo a refletir essa heterogeneidade. Abaixo é possível ver o perfil das contribuições de cada uma das categorias:

Tipo de contribuidor	Não recorrente		Recorrente	
	1 CP	2-10 CPs	11-50 CPs	51 ou mais CPs
Número de usuários (normalizados)	8.489	2.395	126	14
Número de contribuições	18.383	26.614	15.986	16.318
Cumprimento total dos textos (caracteres)	33.640.703	47.384.125	31.395.672	40.176.915
Média do tamanho das contribuições (caracteres)	1.829,98	1.780,42	1.963,94	2.462,12

---

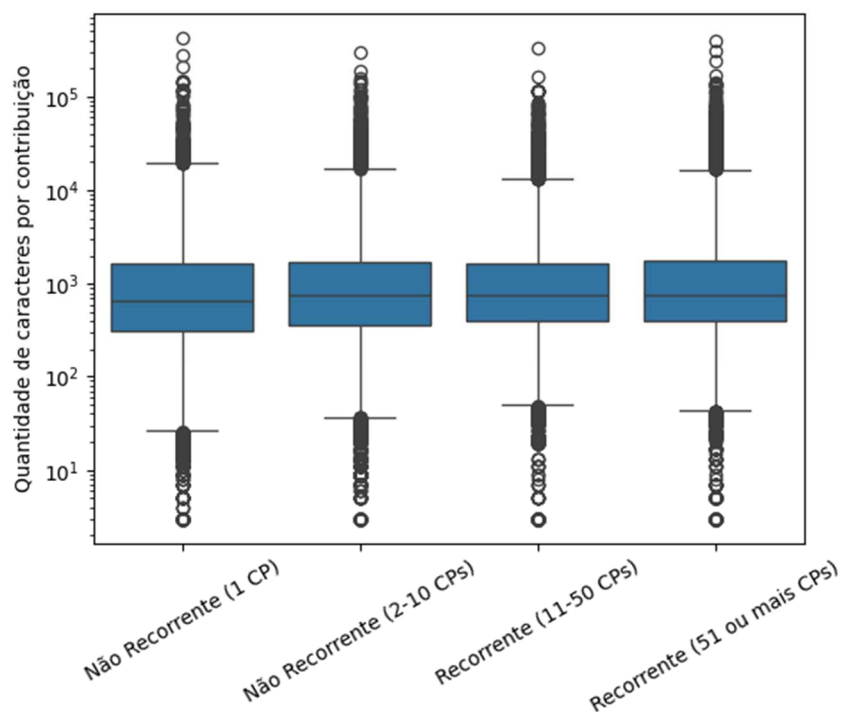
<sup>24</sup> Numa tradução literal, os participantes foram classificados pelo autor como “regulares” e “irregulares”, mas o termo irregular poderia dar a impressão de que a participação teria se dado de maneira ilícita, o que não é a intenção desejada. Por essa razão preferiu-se o termo “recorrente”.

Tipo de contribuidor	Não recorrente		Recorrente	
	1 CP	2-10 CPs	11-50 CPs	51 ou mais CPs
Mediana do tamanho das contribuições (caracteres)	668	773	746	768

**Tabela 6: Perfil das contribuições dos participantes recorrentes e não recorrentes.**

Em todos os casos, observa-se que o tamanho médio das contribuições é significativamente maior do que a mediana. Isso indica a existência de algumas contribuições muito grandes e várias outras menores. Ao se observar essas contribuições muito pequenas (menores que 50 caracteres), percebe-se que muitas delas têm duas naturezas. A primeira delas é remeter a contribuição feita em outro ponto da minuta normativa (ex. “Vide comentário item xx”), a segunda é fazer uma sugestão sem maiores justificativas (ex. “Alterar redação”). Nessas duas situações, percebe-se que o contribuidor, em todas as categorias, quis “marcar posição”. Ou seja, o autor quis demonstrar ao regulador que estava “monitorando” o debate e tem algum interesse naquela discussão.

Quanto ao perfil das contribuições de acordo com o tipo de contribuidor, o gráfico abaixo ilustra essa característica:

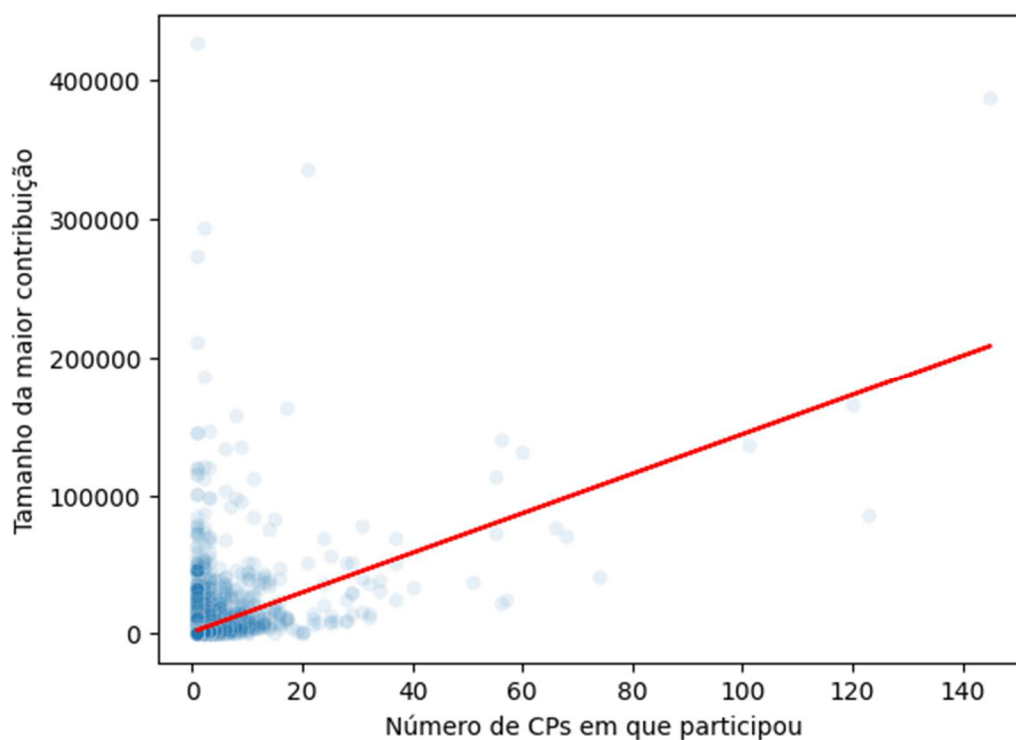


**Figura 10: Comparação do tamanho das contribuições de acordo com o tipo de contribuidor.**

A escala do eixo y do gráfico acima teve que ser colocado em escala logarítmica devido a distribuição não uniforme das variáveis, o que mascara alguns detalhes, mas ainda é possível

extrair algumas conclusões. A primeira delas é que os perfis não são muito discrepantes, o que já era possível observar na Tabela 6, em que pese o tamanho médio das contribuições dos contribuintes recorrentes seja maior.

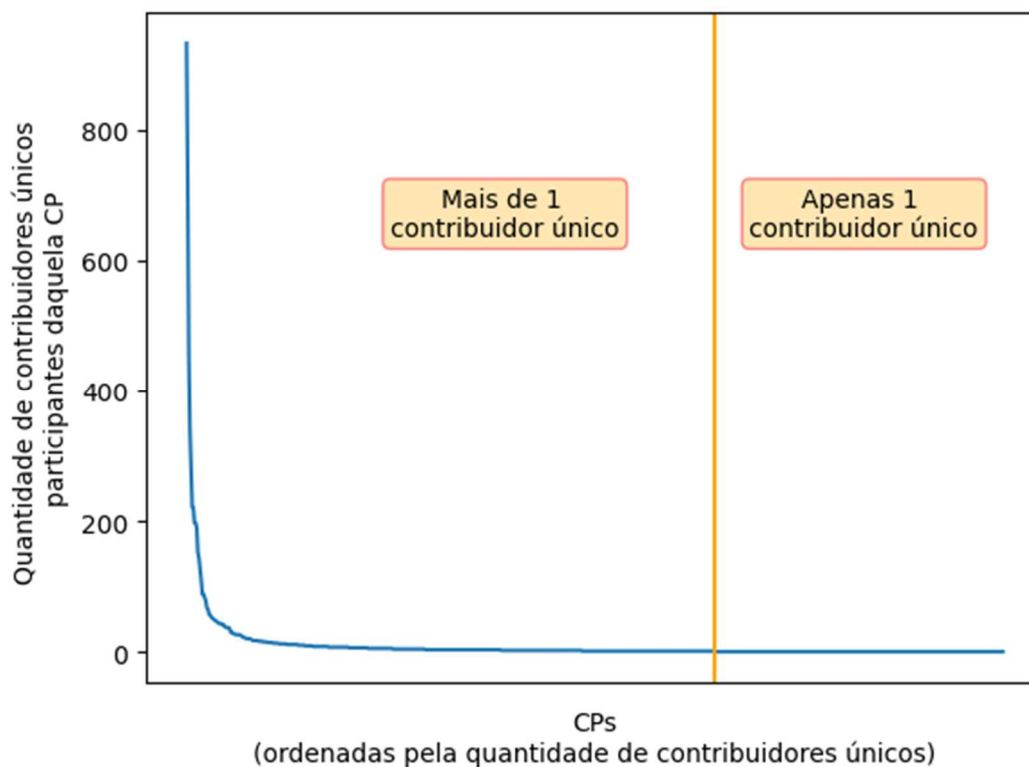
Essa observação é coerente com a expectativa de que os contribuintes recorrentes sejam mais sofisticados. Isso não quer dizer, no entanto, que os contribuintes não recorrentes não tragam contribuições significativas. Muitas contribuições desse tipo de autor são complexas, inclusive a maior contribuição recebida pela Anatel ao longo dos anos foi de um contribuinte que participou em uma única CP. O gráfico abaixo reflete isso e mostra a relação dentre o número de CPs em que um autor participou e o tamanho da maior contribuição:



**Figura 11: Relação entre participação e o tamanho da maior contribuição.**

### 5.3.1 Contribuidores que participaram uma única vez

Como os participantes que contribuíram em apenas uma consulta pública (contribuidores únicos) foi um grupo bastante destacado, cabe investigar um pouco melhor esse perfil. Por exemplo, sua participação estava concentrada em algum conjunto específico de CPs? O gráfico abaixo ajuda a responder essa pergunta:



**Figura 12: Quantidade de contribuidores únicos em cada CP.**

A figura acima coloca de forma ordenada as 725 CPs em que os contribuidores únicos fizeram suas manifestações. A ordenação é feita das CPs com mais contribuidores únicos para as com menos, com destaque para a separação dos 256 casos em que há apenas um contribuidor único. Nessas CPs, o participante estava só, ou seja, não havia na mesma CP outros contribuidores únicos. Essa constatação induz ao raciocínio de que não houve o acionamento de algum “alarme de incêndio” e que o impacto da regulação proposta era pontual. Por outro lado, há situações em que houve uma perceptível mobilização, com mais de 900 contribuintes que não voltaram a participar em outras oportunidades. A tabela abaixo exhibe as dez propostas com maior mobilização de contribuidores únicos:

Referência	Quantidade de contribuidores únicos	Tipo da CP
2019_21	933	Regulamentação
2002_417	723	Regulamentação
2009_31	455	Regulamentação
2020_14	339	Regulamentação
2008_29	279	Regulamentação

<b>Referência</b>	<b>Quantidade de contribuidores únicos</b>	<b>Tipo da CP</b>
2009_24	222	Regulamentação
2002_372	221	Tomada de Subsídios
2016_5	198	Regulamentação
2005_638	198	Regulamentação
2015_23	191	Regulamentação

**Tabela 7: CPs com maior mobilização de contribuidores únicos.**

Como era esperado, as CPs que geraram maior mobilização estão relacionadas a processos normativos, mas há alguns casos curiosos, em posições pouco posteriores às apresentadas na tabela acima. Um desses casos é a CP nº 264/2000, que trata de edital de concurso público da Anatel. Nessa CP, os possíveis candidatos enviaram suas contribuições à minuta de edital, possivelmente buscando condições que facilitariam sua aprovação, ou seja, eram interesses bastante particulares. Outro caso é a CP nº 22/2021, que tratava de consulta sobre a existência de fibra ótica em determinadas localidades. Nessa consulta, pequenos provedores de internet enviaram à agência as localidades atendidas por eles. Esses provedores foram notificados pela agência (a introdução dessa CP menciona essa notificação), o que revela uma possibilidade para engajamento de atores.

No caso das 256 CPs com apenas um contribuidor único, elas estavam distribuídas da seguinte forma entre as categorias apresentadas no item 3.3.2.1:

<b>Tipo de CP</b>	<b>Quantidade de CPs com um contribuidor único</b>
Alterações em áreas locais de numeração	1
Processos de outorga específicos (MMDS)	2
Compra de insumos	4
Cumprimento de obrigação (metas STFC)	12
Processos de outorga específicos (satélite)	1
Processos de outorga específicos (radiodifusão)	99
Ato normativo	34
Tomada de subsídios	3

**Tabela 8: Tipos de CP com um contribuidor único.**

Como se percebe, as categorias processo de outorga específicos e ato normativo dominam esse perfil de contribuidor. No caso de processos de outorgas específico, essa questão é compreensível, porque a quantidade de atores impactados por esse tipo de medida é bastante restrito. No caso de atos normativos, percebe-se que se tratam de regulamentações com interesse bastante reduzido, caracterizando temas com pouca saliência<sup>25</sup>.

Na questão dos contribuidores únicos, há que se considerar a possibilidade de a participação única ser uma forma de anonimização. Ao se utilizar o *login* de uma maneira “descartável”, o participante poderia tanto simular uma mobilização, quanto mascarar sua identidade. Ambos os casos são problemáticos para a análise e para a agência, por isso é importante fazer essa ressalva. Contudo, vale mencionar que o novo sistema utilizado pela Anatel utiliza login por meio da plataforma gov.br, dificultando esse tipo de estratégia.

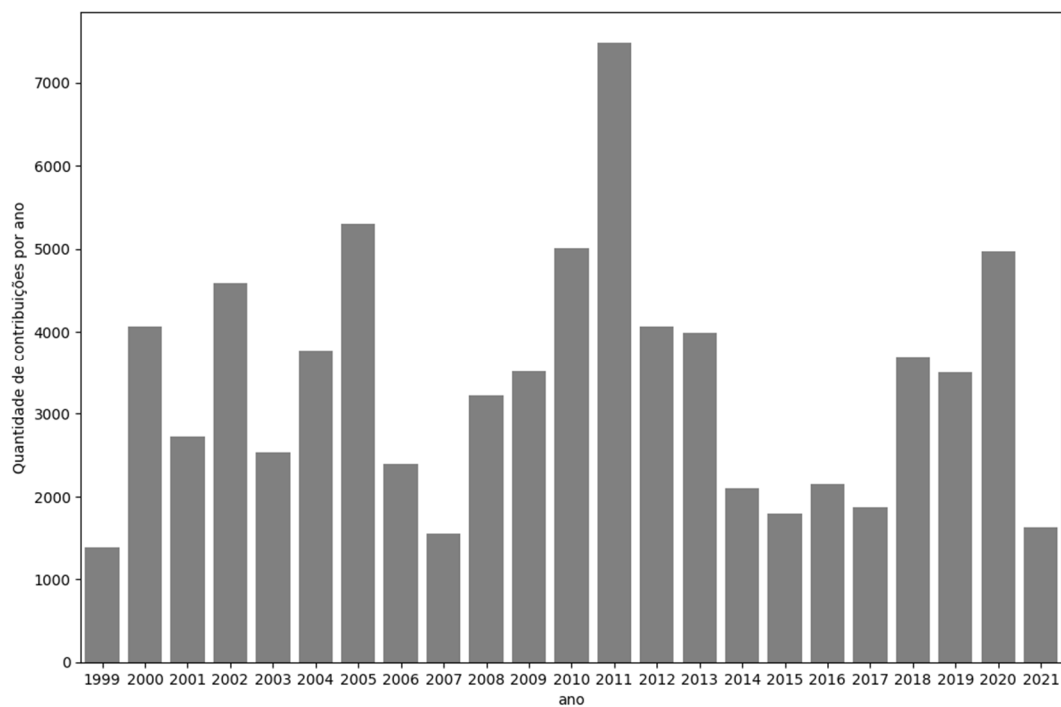
**5.4 Análise temporal**

A importância do setor de telecomunicações tem aumentado desde a criação da Anatel, uma vez que esse é um setor central nas transformações econômicas das últimas décadas. Essa maior importância leva a um estímulo a maior participação nas consultas públicas. Esse pode ser um fator explicativo para a tendência de aumento do número de contribuições e de contribuidores ao longo do tempo, conforme visto nos gráficos abaixo. No entanto, os picos de participação são explicados por processos específicos que atraíram maior atenção.

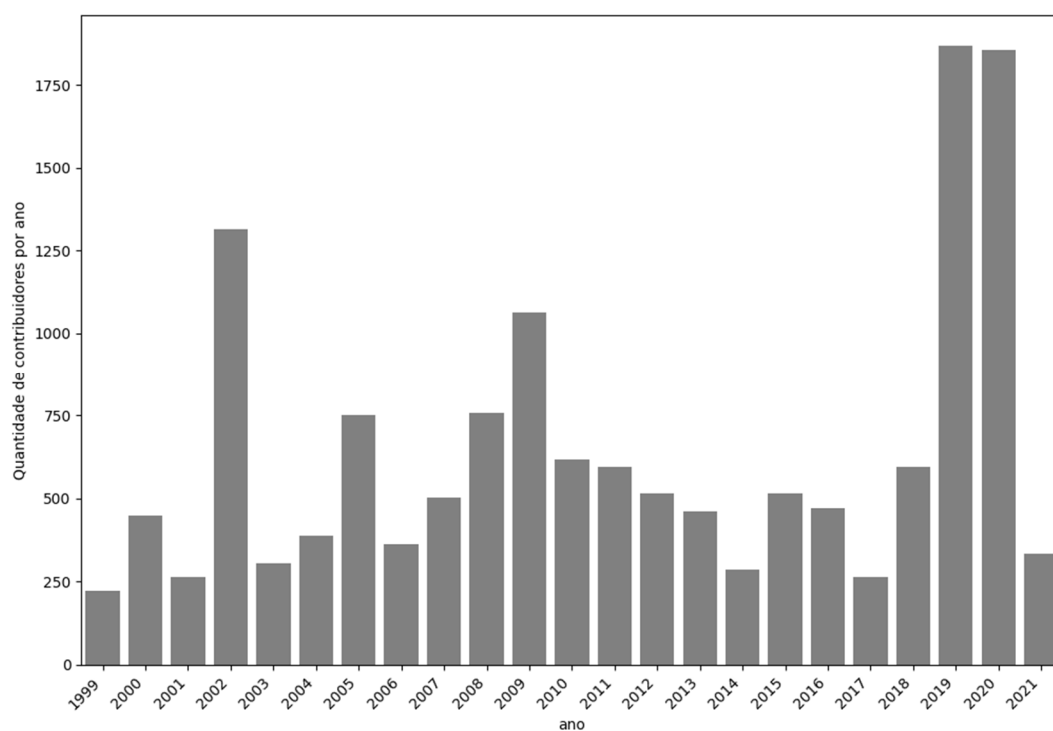
Por outro lado, o número de CPs por ano é decrescente e essa informação ajuda a compreender algumas lógicas desse tipo de processo regulatório, motivo pelo qual esses gráficos e análises serão apresentados na seção 6.

---

<sup>25</sup> Cogitou-se utilizar esse parâmetro como uma medida para a saliência, no entanto, comunidades específicas com maiores capacidades de mobilização (ex. radioamador) poderiam distorcer a medida e gerar uma espécie de “saliência fabricada” (JORDAN e WATSON, 2019).



**Figura 13: Quantidade de contribuições recebidas por ano.**



**Figura 14: Quantidade de contribuidores participantes por ano.**

## 5.5 Análise de sentimentos das contribuições

### 5.5.1 Contribuições teóricas a partir da análise de sentimentos

Um aspecto importante que a análise de sentimentos pode revelar é se existe algum tipo de sentimento predominante nas contribuições. Se emoções são expressadas, elas são positivas ou negativas? Há alguma propensão maior de os contribuintes se manifestarem quando são prejudicados e querem expressar sentimentos negativos? Se houver, a análise deve considerar um possível viés na quantidade de contribuições devido ao ímpeto e ao engajamento diferenciados dos contribuidores.

Curiosamente, se existir esse tipo de motivação para participação nas consultas públicas, uma possível estratégia de engajamento dos atores seria colocar em consulta pública propostas controversas e que despertem reações apaixonadas. No entanto, propostas com razoável rejeição podem gerar o acionamento de arenas alternativas, aumentando as chances de o processo regulamentar não chegar ao final. Essa reflexão, por mais absurda que possa parecer, acaba por revelar que o incentivo à participação no processo regulamentar deve ser feito com cautela. Apesar de o incentivo ao engajamento dos atores conter em si o ideal democrático, o enquadramento das propostas com somente esse valor em mente pode levar a embates pouco produtivos e pouco virtuosos. Essa constatação demonstra a grande responsabilidade advinda do poder de agenda da agência na proposição de minutas normativas, uma vez que uma minuta mal colocada ou mal comunicada pode contaminar todos os debates seguintes.

Assim, se a participação dos atores tiver algum tipo de viés expressado pela subjetividade ou pela polaridade de sentimento, é possível teorizar:

- Há uma subjetividade significativa nos textos?
  - Não há subjetividade significativa:
    - Os textos são objetivos, basicamente fornecendo informações técnicas.
    - Participação predominante de atores que já acompanham o setor independentemente de serem ou não impactados.
    - É um acompanhamento do tipo “patrulha” (MCCUBBINS, NOLL e WEINGAST, 1987).
  - Há subjetividade significativa:



- Os textos são subjetivos, opinativos e sem grandes contribuições técnicas.
- A participação é motivada principalmente para expressão de preferências por atores impactados.
- Polaridade positiva de sentimentos:
  - São atores com relacionamentos de longo prazo que prezam por um bom relacionamento com a agência.
  - Possivelmente são atores que participaram em fases anteriores da consulta pública e suas opiniões foram acatadas na minuta tornada pública.
- Polaridade negativa:
  - São atores impactados negativamente.
  - Há o acionamento de “alarmes de incêndio” (MCCUBBINS, NOLL e WEINGAST, 1987) que levam a manifestações.

A bibliografia aponta que a maior participação da indústria regulada poderia indicar uma possível captura da agência, tanto por questões epistêmicas, quanto por conhecer somente a visão desses atores (YACKEE e YACKEE, 2006). Não obstante essa possibilidade, uma grande participação desses atores pode ter outras explicações, como sua insatisfação com a minuta proposta, o que poderia ser revelado por contribuições sentimentais e com polaridade negativa. Essa proposição está em linha com o que propõem Livermore, Eidelman e Grom (2017) ao fazerem uma análise de sentimentos a partir de 3 milhões de contribuições recebidas por diversas agências nos EUA:

*“there is no reason to think that the comments that are submitted to agencies are representative of the views of the American public in general; they may well better reflect the interests of organized groups or ideological activists, in which case negative sentiment from commenters may be associated with rules that better protect the public interest.” (grifos nossos)*

Se essa hipótese for comprovada, a maior participação de atores regulados poderia indicar uma maior autonomia da agência em relação a atores de mercado, com propostas que tendem a se contrapor a interesses de importantes grupos econômicos em prol dos usuários, nos casos em que houver tal dicotomia.

Essa questão pode ser aprofundada com a análise de sentimentos sobre o conjunto variado de consultas públicas já empreendidas para a Anatel. Ademais, pode servir de base para estudos posteriores tanto no Brasil, quanto no exterior, motivo pelo qual é importante manter a teorização expressada acima, mesmo que ela possa ser apenas ilustrada pela presente pesquisa.

### *5.5.2 Resultados da análise de sentimentos*

Abaixo é apresentada a estatística descritiva dos sentimentos das contribuições recebidas por todas as consultas públicas editadas pela Anatel no período pesquisado. Por razões explicadas no item 5.5.3, foi adicionada ainda a intensidade, que é o módulo (valor absoluto) da polaridade.

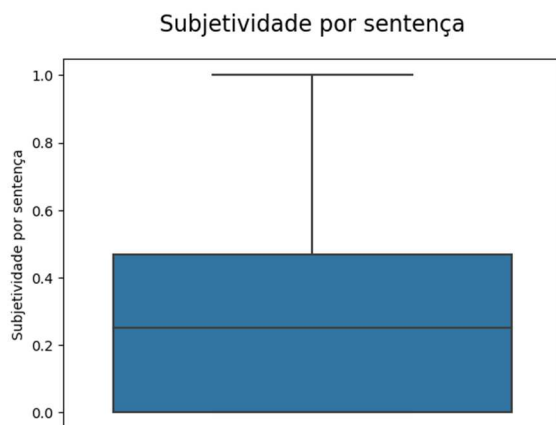
As contribuições foram divididas em sentenças para realização da análise de sentimentos, motivo pelo qual as estatísticas apresentam agregação por sentença e por contribuição. Na agregação das variáveis para formar o valor por contribuição, utilizou-se a média como função agregadora.

Foram adicionadas ainda duas variáveis obtidas a partir da multiplicação da subjetividade pela polaridade e pela intensidade. Essa variável tem a função de ponderar quando uma sentença tem uma elevada subjetividade e uma alta polaridade/intensidade, ou seja, quando um sentimento é expressado de maneira subjetiva e com bastante veemência.

Para todas essas variáveis, grande parte dos valores era zero, o que distorcia a visualização das variáveis e, para contornar essa questão, foi adicionada uma visualização em que os valores zeros foram excluídos da plotagem.

#### *5.5.2.1 Estatística descritiva por sentença*

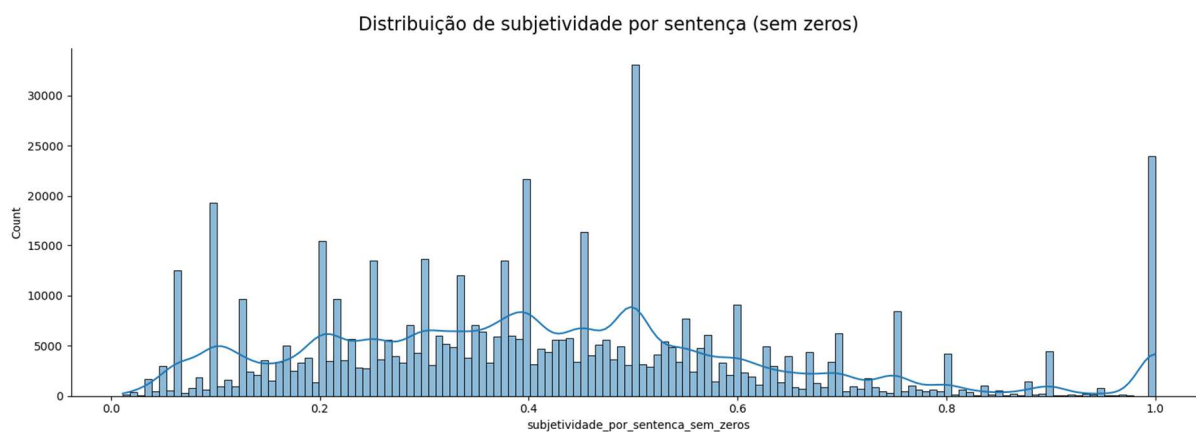
Foram analisadas 827.179 sentenças, as quais apresentaram a seguinte distribuição de subjetividade, que varia entre 0 e 1:



**Figura 15: Distribuição da subjetividade por sentença (box plot).**



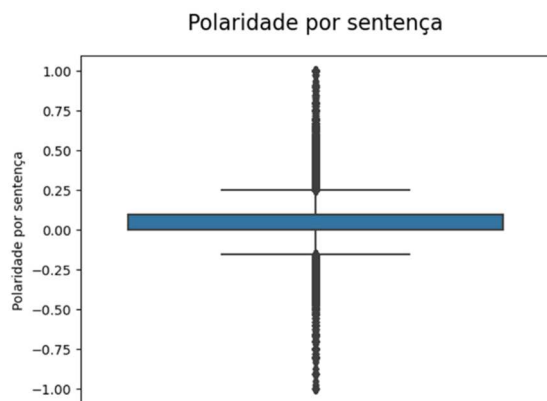
**Figura 16: Distribuição da subjetividade por sentença (com zeros).**



**Figura 17: Distribuição da subjetividade por sentença (sem zeros).**

Conforme esperado, a subjetividade das sentenças foi relativamente baixa, com alta concentração em zero e, mesmo as que tinham valor positivo, a maioria estava abaixo de 0,6.

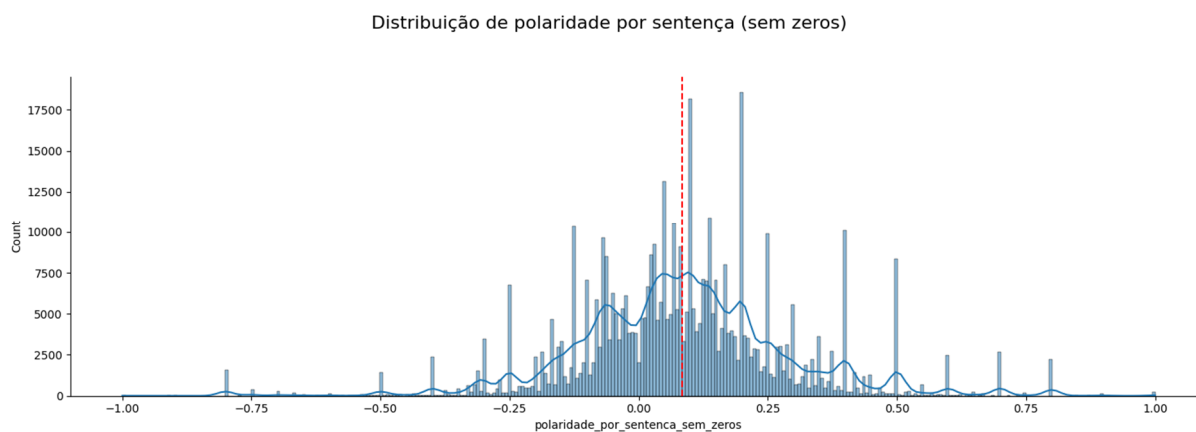
Para a polaridade, o resultado foi o seguinte:



**Figura 18: Distribuição da polaridade por sentença (box plot).**

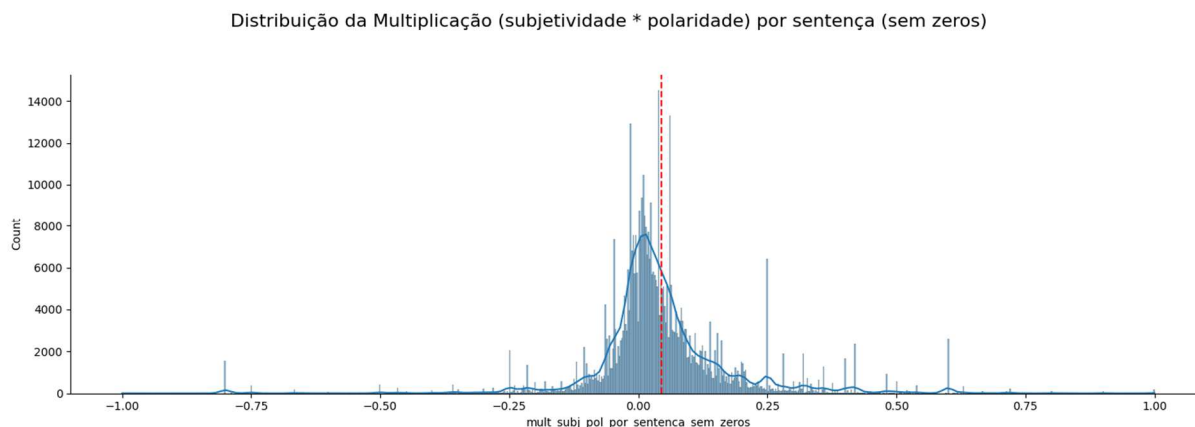


**Figura 19: Distribuição da polaridade por sentença (com zeros).**



**Figura 20: Distribuição da polaridade por sentença (sem zeros).**

Novamente uma grande presença de zeros, valor atribuído a 46% das sentenças das contribuições. O sentimento médio das sentenças (linha vermelha pontilhada) é positivo, o que se observa também na variável de multiplicação entre subjetividade de polaridade:

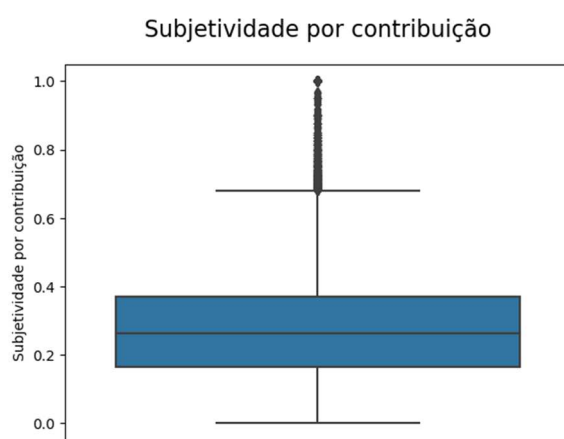


**Figura 21: Distribuição da multiplicação (subjetividade x polaridade) por sentença (sem zeros).**

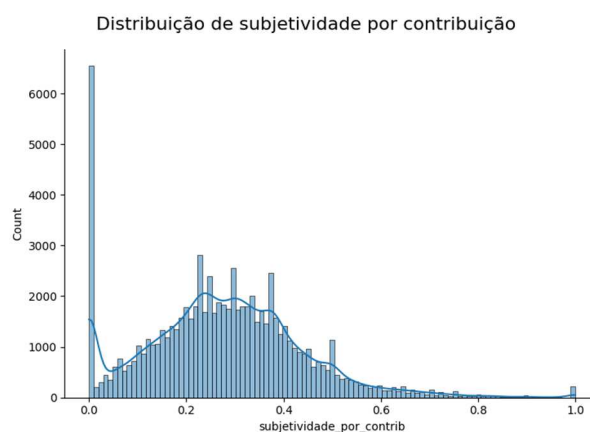
Para a variável intensidade e a sua multiplicação com a subjetividade, foi feito o mesmo procedimento, mas, como essas são variáveis derivadas das já reportadas, seus gráficos são similares aos já apresentados e foram suprimidos.

#### 5.5.2.2 Estatística descritiva por contribuição

Como cada contribuição possui uma quantidade distinta de sentenças, os resultados entre a agregação por sentenças e por contribuições é diferente. Os gráficos abaixo representam a subjetividade por contribuição:



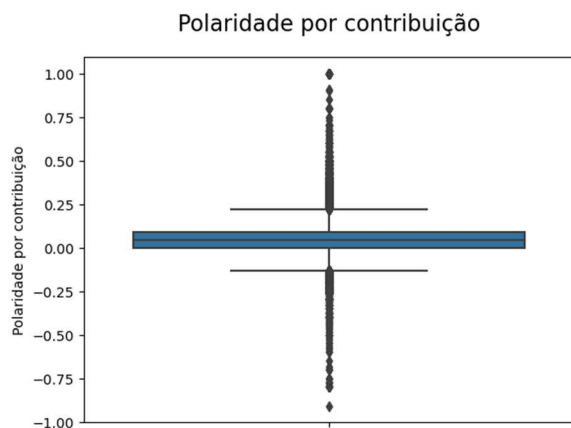
**Figura 22: Distribuição da subjetividade por contribuição (box plot).**



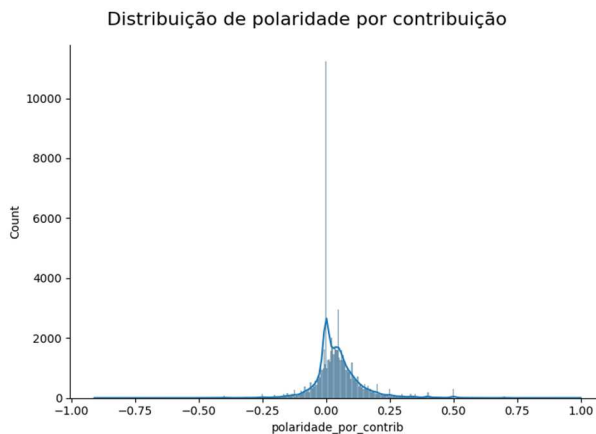
**Figura 23: Distribuição da subjetividade por contribuição.**

Apesar de a quantidade de contribuições com subjetividade zero ser relevante, sua presença não foi tão acentuada a ponto de dificultar a visualização. Assim, é possível visualizar adequadamente a distribuição da subjetividade ao longo das 77.301 contribuições.

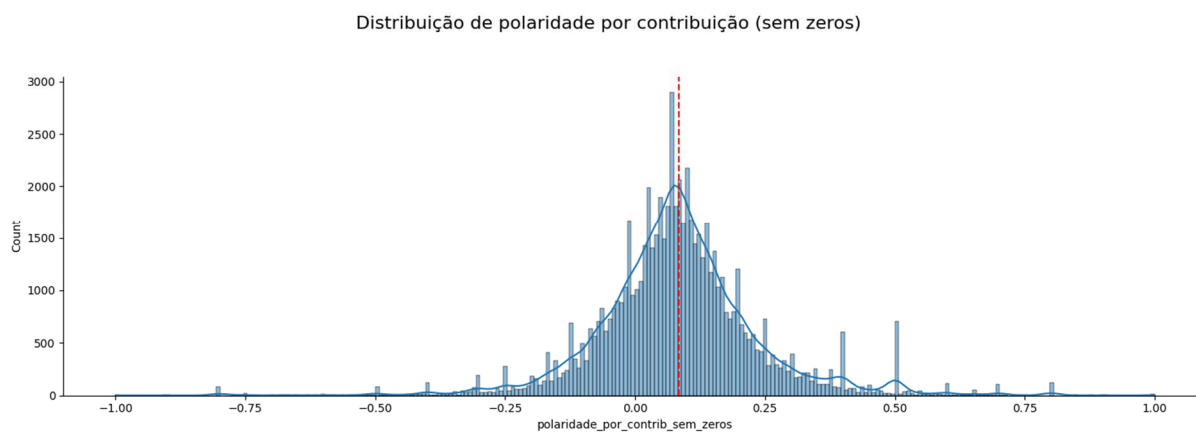
Para a polaridade, o resultado da agregação por contribuição foi o seguinte:



**Figura 24: Polaridade por contribuição (box plot).**



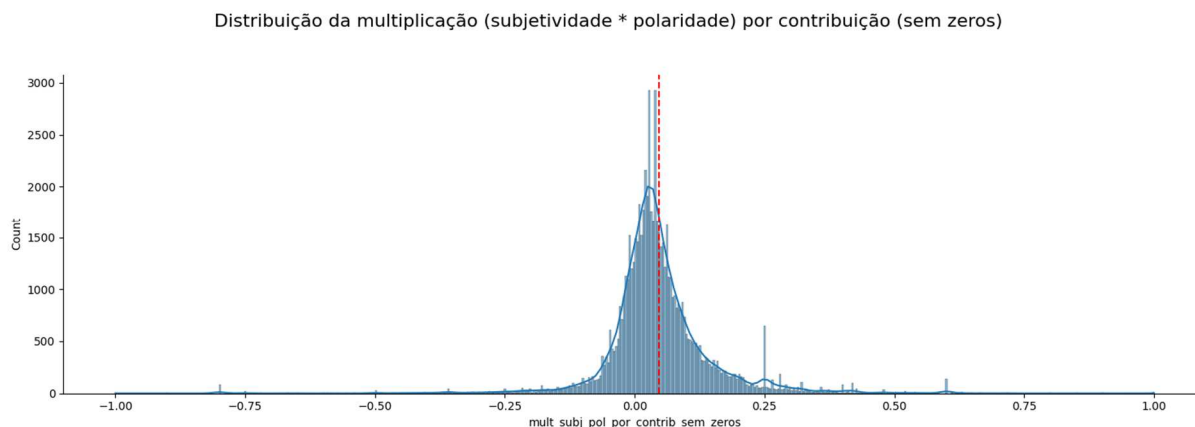
**Figura 25: Distribuição de polaridade (com zeros).**



**Figura 26: Distribuição de polaridade por contribuição (sem zeros).**

A polaridade média por contribuição e por sentença foram bastante próximas. No entanto, a distribuição das sentenças para valores negativos é maior. Ou seja, quando há um comentário negativo, ele geralmente é contemporizado com alguma outra afirmação mais branda.

De modo a manter o paralelismo na comparação, o gráfico abaixo ilustra a multiplicação entre a subjetividade e polaridade por contribuição:



**Figura 27: Distribuição da multiplicação (subjatividade x polaridade) por contribuição (sem zeros).**

Assim como foi feito na seção anterior, não serão reportados os gráficos para a intensidade e sua multiplicação com a subjatividade, já que são próximos aos já apresentados.

### 5.5.3 Nuances linguísticas e polaridade

Ao se analisar situações específicas como consultas públicas que não resultaram na aprovação (item 6.1), observa-se que algumas figuras de linguagem, como a ironia e antítese, não são percebidas pela polaridade. Algumas contribuições, especialmente de atores que não são contribuidores recorrentes, utilizam esse tipo de construção. Os dois exemplos abaixo, extraídos da CP 417/2002, deixam isso mais claro, apesar de não representarem um comentário típico de consulta pública:

Texto (contribuição + justificativa) <sup>26</sup>	Subjatividade	Polaridade
'Esta é mais uma medida que se aprovada virá a prejudicar as classes de baixa renda neste país miserável.'	0.569583	-0.29
'Como que nós da classe média baixa; trabalhadores do bem; que não temos como ter gastos extras e também precisamos usar a internet iremos nos virar? Sou estudante de análise de sistemas e estagiário do inss; utilizo a internet por no mínimo 6 horas di-árias; não só no trabalho como nas pesquisas da faculdade.Com o fim da internet grátis; como farei para ter acesso à internet; já que nós pobres somos forçados		

<sup>26</sup> É reportado o texto original da contribuição, exceto pela conversão de vírgulas em ponto e vírgulas.

Texto (contribuição + justificativa) <sup>26</sup>	Subjetividade	Polaridade
a fazer faculdade particular pois os filhinhos de papai; que sempre tiveram regalias ocupam as vagas nas instituições educativas do governo?'		
'PRECISAMOS É DE MAIS SERVIÇOS GRATUITOS!!!' 'PORQUE ESTAMOS FICANDO CADA VEZ MAIS POBRES NESTE BRASIL - TAO RICO!'	0.575	0.632812

**Tabela 9: Exemplo de contribuições e suas polaridades.**

Na primeira contribuição, percebe-se que a análise foi correta, apresentando um alto grau de subjetividade e uma polaridade negativa, pelo uso de palavras como “prejudicar”, “baixa renda” e “miserável”. A segunda contribuição, apesar de ser tão crítica quanto a primeira, foi classificada com polaridade positiva. Havia nessa contribuição duas palavras com carga positiva, “gratuito”, e “rico” e uma única palavra de cunho negativo “pobre”. Desta forma, no geral, a contribuição foi classificada como com polaridade positiva apesar de ela ter claramente uma conotação negativa. Por essa razão, a utilização da polaridade na análise será cercada de cuidados.

Mesmo que a polaridade requeira maiores cuidados, ela reflete a intensidade de uma contribuição. Numa mesma contribuição, uma sentença negativa pode ser compensada por outra positiva e a polaridade agregada para a contribuição ficaria próxima de zero, apesar de a contribuição como um todo ser bastante intensa. Desta forma, o módulo da polaridade pode ser utilizado como uma medida de intensidade da sentença.

#### *5.5.4 Conclusões sobre análise de sentimentos das contribuições*

No início das análises, esperava-se um grande número de contribuições com polaridade negativa devido a um maior ímpeto para contribuir de participantes incomodados com a minuta inicial proposta pela agência. No entanto, isso não foi observado, em parte porque a polaridade não captou nuances linguísticas conforme comentado no item 5.5.3.

As contribuições recebidas pela Anatel são, em sua maioria, objetivas. Esse resultado condiz com achados de outras pesquisas em que os comentários para reportar preferências ou com enquadramento de determinado fato são a maioria (LIBGOBER, 2018, p. 123 e 157). Isso não quer dizer que a maioria das contribuições é oriunda de contribuidores recorrentes, pois isso não foi observado no item 5.3. Mesmo como o disparo de “alarmes de incêndio” (MCCUBBINS e SCHWARTZ, 1984) e uma significativa participação de atores não



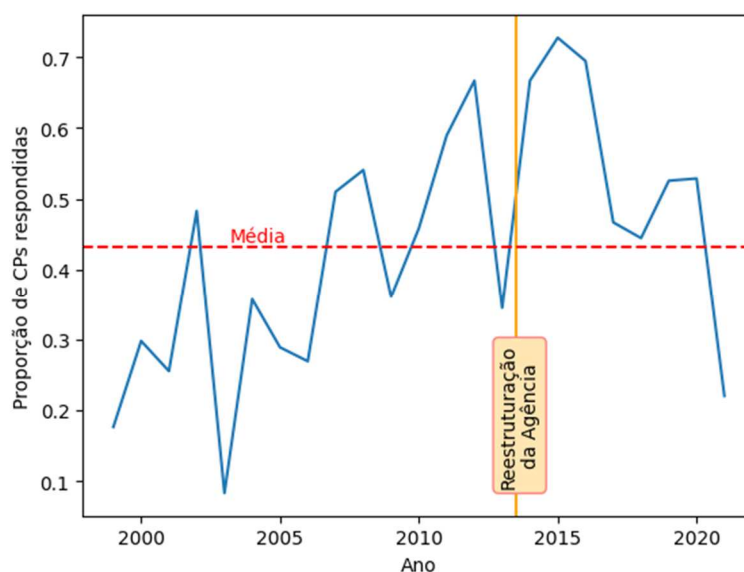
recorrentes, consultas públicas que despertaram reações muito emocionais e subjetivas é relativamente rara.

Esse fato pode ter, por ora, ao menos duas explicações. A primeira envolve os interesses da agência em não publicar um texto que possa gerar polêmicas e degradar sua imagem perante a sociedade. Outra envolve os *stakeholders* externos. Contribuições informativas tendem a gerar um benefício marginal maior do que contribuições com tom negativo ou ameaçador, o que corrobora os achados de Libgober (2018, p. 7). Essas duas percepções indicam algumas lógicas da atuação da agência e dos *stakeholders*, o que será trabalhado em detalhes mais adiante neste trabalho.

## 5.6 Resposta à consulta pública

Uma informação que foi possível coletar é a resposta da agência em relação às contribuições recebidas. Conforme já mencionado, até a aprovação da Lei das Agências em 2019, a Anatel não tinha obrigação legal de responder as contribuições recebidas, mas, em algumas situações, o regulador providenciava respostas individualizadas a cada contribuição.

Das 1436 CPs analisadas, 300 não receberam contribuições. Então, para se analisar o padrão de resposta da agência, deve-se selecionar apenas as que receberam alguma contribuição. O gráfico abaixo ilustra a evolução da proporção das CPs respondidas ao longo do tempo:



**Figura 28: Proporção das CPs respondidas ao longo do tempo.**

Há uma tendência de aumento na proporção das CPs respondidas desde antes da reestruturação da agência ocorrida em 2013. Observa-se ainda uma queda nos últimos anos, apesar de a obrigatoriedade legal ter iniciado em 2019. Essa queda pode ser explicada pelo fato de alguns processos ainda estarem em deliberação.

Em relação às contribuições, 36.792 das 77.301 foram respondidas, ou seja, 47,6%. Essa é uma proporção ligeiramente maior do que as consultas públicas respondidas, ou seja, há uma ligeira tendência de a agência responder CPs com mais contribuições. Isso se reflete também na proporção de respostas de acordo com o tipo de contribuinte, o que está materializado na tabela abaixo:

Tipo de contribuidor	Proporção de contribuições respondidas	
	Todas as CPs	CPs sobre atos normativos
Não recorrente (1 CP)	41,6%	44,3%
Não recorrente (2 a 10 CPs)	50,6%	53,9%
Recorrente (11 a 50 CPs)	51,4%	54,0%
Recorrente (mais de 51 CPs)	45,5%	45,8%

**Tabela 10: Proporção de CPs respondidas de acordo com o tipo de contribuidor.**

A tabela mostra que há uma diferença na proporção das contribuições respondidas de acordo com o tipo de ator, mesmo que a resposta não esteja ligada ao tipo de contribuinte, mas sim à consulta pública, pois todas as contribuições de uma mesma CP são ou não respondidas. Desta forma, utilizar a resposta da agência para estimar seu comportamento de acordo com o tipo de contribuinte, como fazem alguns estudos, pode levar a análises enviesadas.

O tipo de CP também pode influir na predisposição da agência em responder as contribuições. Conforme identificado nos itens 3.3.2.1 e 5.1, nem todas as consultas públicas realizadas pela Anatel estão relacionadas a processos normativos. Utilizando-se a classificação de Gormley Jr (1986), temas como processos de outorga específicos, cumprimento de obrigações, alterações áreas locais e aquisição de insumos teriam baixa saliência e baixa complexidade. Temas com essa natureza teriam uma dinâmica de “política de nível de rua” (*street-level politics*), como pouca pressão por conhecimento técnico (*expertise*) e por prestação de contas (*accountability*).

Tal característica pode ser observada a partir da taxa de resposta da agência às contribuições recebidas nesses tipos de consultas públicas, o que é ilustrado abaixo:

<b>Tipo de CP</b>	<b>Proporção de CPs com contribuição que foram respondidas</b>
Alterações em áreas locais de numeração	0%
Processos de outorga específicos (MMDS)	33,3%
Compra de insumos	43,7%
Cumprimento de obrigação (metas STFC)	3,8%
Processos de outorga específicos (satélite)	33,3%
Processos de outorga específicos (radiodifusão)	54,8%
Ato normativo	42,2%
Tomada de subsídios	18,9%

**Tabela 11: Proporção de CPs respondidas de acordo com seu tipo.**

Há uma grande variação na taxa de resposta da agência. Processos de baixa saliência para a maioria dos participantes, como alteração de áreas locais e declarações de cumprimento de metas recebem bem menos atenção da agência na preparação de respostas. Processos de outorga específico também não recebem maior afinho, exceto aqueles relacionados a radiodifusão. Essa comunidade recebe maior dedicação da agência tanto nesses processos como em processos normativos por algumas razões.

A comunidade de radiodifusão é tecnicamente bastante robusta. O Brasil se destaca no desenvolvimento técnico nesse setor, exemplo disso é a existência de um padrão brasileiro de TV Digital, e o funcionamento de importantes fóruns de debate técnico, como a SET (Sociedade de Engenharia de Televisão). Outra razão é a possibilidade que essa comunidade tem de acionar arenas alternativas de debate, como o Congresso Nacional e a sua notória influência sobre a opinião pública.

Nem a saliência, nem a complexidade são suficientes para explicar o padrão de resposta da agência. É necessário considerar a comunidade com a qual se dialoga e sua capacidade de “escalar” o debate. Percebe-se então que a resposta da agência às contribuições não é uniforme e avaliar o comportamento do regulador utilizando-se somente essa base de dados pode levar a uma análise enviesada. CPs com baixa saliência ou relacionadas a comunidades com menor poder político seriam subestimadas, pois elas estariam sub-representadas por serem respondidas em menor proporção.

Vale mencionar que até aprovação da Lei Geral das Agências em 2019, não havia obrigatoriedade de as contribuições às consultas públicas serem respondidas. Diferentemente da aprovação das regulamentações, que se dá por órgão central (CD - Conselho Diretor), as respostas às contribuições são providenciadas pela área gestora do processo. Além disso, até a reestruturação de 2013, os processos de regulamentação eram descentralizados, o que gerava uma grande divergência procedimental.

A base de dados fornece a informação de órgão responsável de maneira bastante detalhada, até o nível de gerência operacional (quinto ou quarto nível hierárquico, se antes ou depois da reestruturação). Nesse nível de desagregação, percebe-se uma grande disparidade na taxa de resposta entre as áreas, mas, como essa lista é muito grande, a tabela abaixo agrega e registra a porcentagem de resposta até o nível de superintendência, e percebe-se o mesmo fenômeno, mas de maneira menos clara:

<b>Superintendência</b>	<b>Antes ou depois da reestruturação</b>	<b>Porcentagem de resposta</b>
ATC	Ambíguo	0%
CD	Ambíguo	25%
PRC	Ambíguo	0%
SAD	Antes	14%
SCM	Antes	54%
SCO	Depois	0%
SCP	Depois	50%
SFI	Depois	100%
SGI	Depois	100%
SOR	Depois	51%
SPB	Antes	7%
SPR	Depois	53%
SPV	Antes	79%
SRC	Depois	100%
SRF	Antes	8%
SUE	Ambíguo	40%
SUN	Antes	13%

**Tabela 12: Taxa de resposta às contribuições de acordo com a área gestora.**

Antes de 2019, as respostas às contribuições estavam completamente sujeitas à discricionariedade do gestor do processo de normatização. É verdade que a disposição em

responder pode depender de diversos fatores, como o tema, a área responsável, os atores envolvidos, mas, sobretudo, a importância dada a essa questão pelo gestor do processo.

Dada a submissão da questão a um valor individual do gestor, a utilização das respostas às contribuições como um insumo principal da pesquisa poderia levar a um viés de seleção, um dos problemas mais típicos nas pesquisas brasileiras sobre regulação, conforme apontado por Salinas, Ribeiro e da Rocha (2023). Por essa razão, esta pesquisa optou por não se embasar nas respostas às contribuições como um insumo principal.

## 5.7 Estatística descritiva das Resoluções

Outra fonte primordial de informações para a presente pesquisa são as resoluções aprovadas pelo Conselho Diretor da agência. Abaixo está uma análise descritiva para apresentação dos dados que, posteriormente, serão compostos com os dados das consultas públicas para formar a variável dependente.

### 5.7.1 Análise temporal

Ao longo do tempo, a aprovação de resoluções do Conselho Diretor teve o seguinte comportamento:

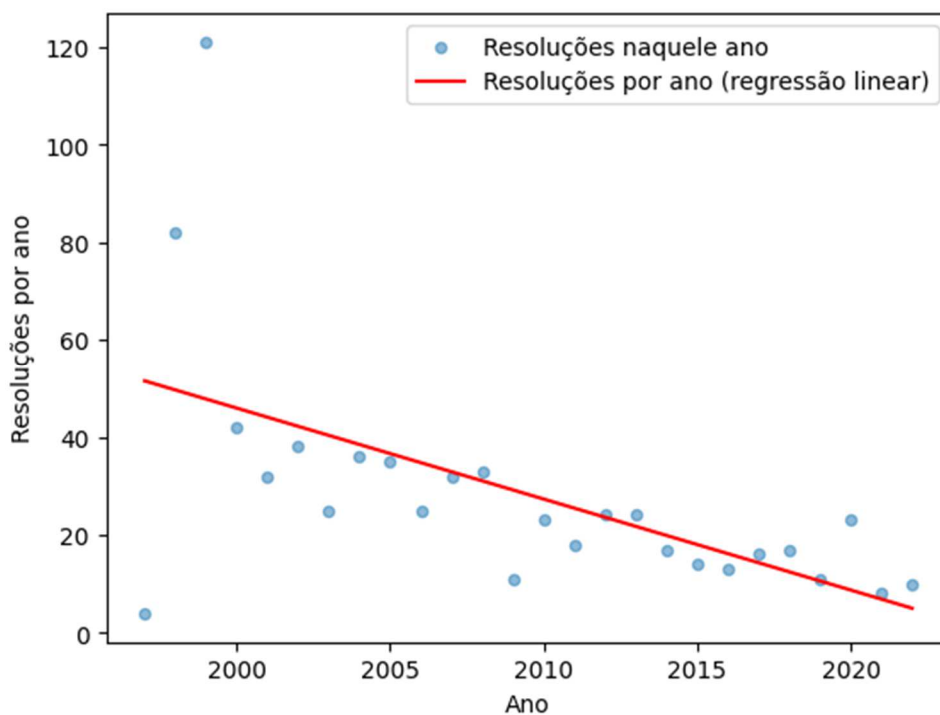


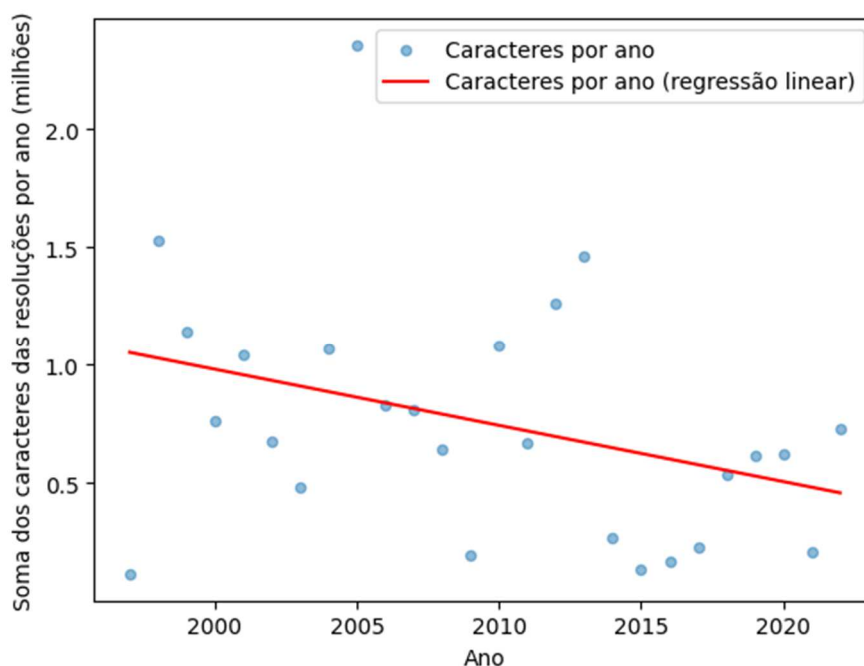
Figura 29: Resoluções do Conselho Diretor da Anatel por ano.

Nos primeiros anos da Anatel, houve a aprovação de significativa quantidade de resoluções. Grande parte dessas resoluções está relacionada ao tema “Recursos à prestação”, conforme será visto mais adiante, mas, mesmo que sejam desconsiderados esses primeiros anos, há uma tendência na diminuição na quantidade anual de resoluções do CD.

Nesses primeiros anos, em especial em 1999, a Anatel promoveu a incorporação de diversas normas do Mercosul por meio de Resoluções, algo que diminuiu significativamente nos anos seguintes. Houve também a aprovação de diversos regulamentos com condições de uso de faixas de radiofrequência e de planos básicos de radiodifusão, assuntos que posteriormente passariam a ser aprovados por outros instrumentos.

Percebe-se que, ao longo do tempo, as resoluções foram reservadas a questões mais centrais, enquanto que detalhes operacionais foram paulatinamente delegados a outros instrumentos regulatórios. Alguns desses outros instrumentos poderiam ser aprovados por outras autoridades, como os superintendentes, e, em alguns casos, não dependiam de CP para sua aprovação.

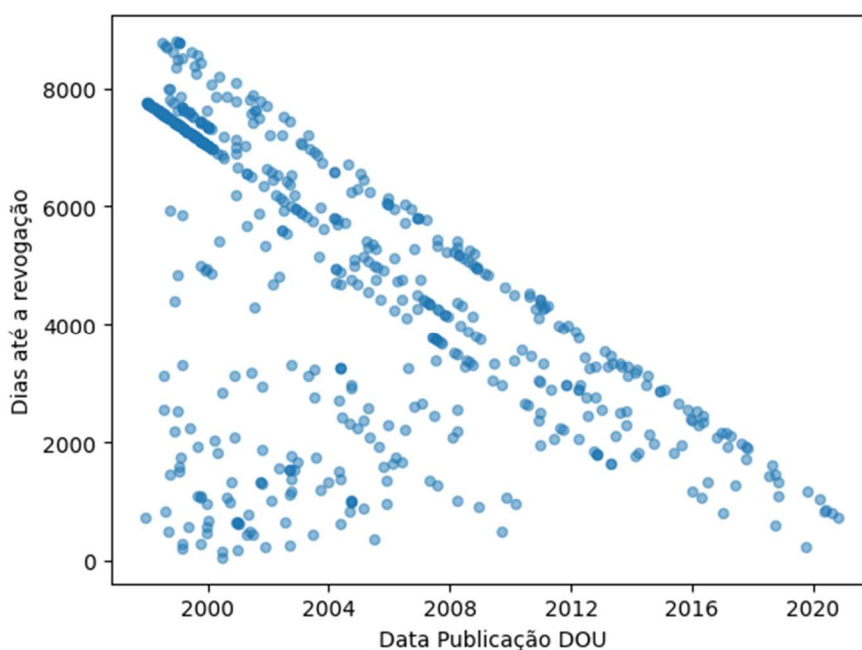
A quantidade de resoluções aprovadas não significa necessariamente uma diminuição na produção normativa. É justamente isso que o gráfico abaixo visa mostrar a partir da quantidade de caracteres presentes nas resoluções aprovadas a cada ano.



**Figura 30: Soma dos caracteres de resoluções por ano.**

A figura acima mostra uma diminuição no volume de texto de resoluções publicados por ano, mas menos acentuado o decréscimo do número anual de resoluções. Não se pode, contudo, afirmar que o total de publicações normativas anuais da agência tenha diminuído. Conforme dito, a função normativa das resoluções tem sido reservada a questões mais centrais e indicam uma mudança conceitual no que a agência entende por processo normativo.

Outra análise possível é em relação ao tempo de vigência. Qual a vida média de uma resolução? Qual a resolução mais longeva? Questões dessa natureza podem ser inferidas a partir das informações do gráfico abaixo:



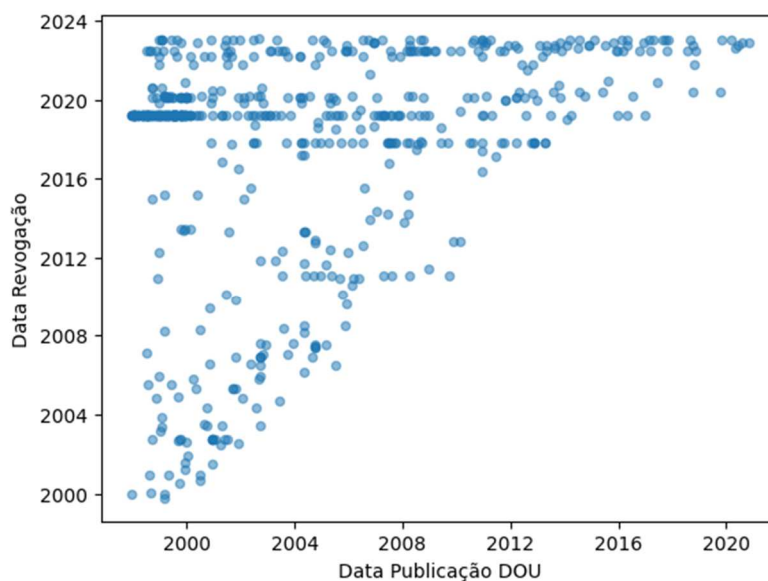
**Figura 31: Intervalo de vigência das resoluções ao longo do tempo.**

A Resolução com menor vigência foi a Resolução nº 228/2000. Ela tinha o objetivo de revogar uma resolução anterior e de alterar um prazo para que as prestadoras de STFC liberassem certos tipos de numeração. 56 dias depois de sua aprovação a Resolução nº 228/2000 foi revogada e os prazos estabelecidos por ela foram novamente dilatados pela Resolução nº 233/2000. Essa nova resolução foi revogada somente em 2022 (Res. 749/2022), ocasião na qual diversas outras normas sobre numeração foram suprimidas para a aprovação do “Regulamento de Numeração dos Serviços de Telecomunicações”. Essa última norma não tratava mais de temas operacionais, como prazos e esse exemplo ilustra bem a alteração no papel normativo das resoluções.

A resolução mais longeva aprovada pela Anatel foi a Resolução nº 78/1998. Essa resolução vigeu por mais de 24 anos (8.798 dias) e sua revogação aconteceu apenas em 2023, por meio da Resolução nº 759/2023. A Res. 78/1998 aprovou o “Regulamento sobre Diretrizes para Destinação de Faixas de Frequências para Sistemas de Acesso Fixo sem Fio, para Prestação do STFC” e foi suplantada num movimento de consolidação e simplificação regulatória relacionada às normas sobre atribuição, destinação e distribuição de faixas de radiofrequência.

Esses são casos extremos e, na média, as resoluções tiveram um prazo de vigência de cerca de 13 anos (4.747 dias) e mediana de 13,5 anos (4.958 dias). Muitas delas, conforme visto, não eram mais significativas, pois implementavam um prazo ou questões que estavam delimitadas no tempo. A revogação desse tipo de normativo não traz grandes consequências concretas no momento de sua supressão e sua revogação tem um condão de funcionar como “guilhotina regulatória” (COSTA, 2023).

Observa-se ainda a presença de linhas diagonais. Essas linhas também estão relacionadas ao movimento de guilhotina e simplificação regulatória. Com a aprovação de resoluções que consolidam informações esparsas ou que revogam simultaneamente uma grande quantidade de outras resoluções, é de se esperar que em datas específicas, uma grande quantidade de resoluções seja revogada. Isso é mostrado pelas linhas horizontais no gráfico abaixo:



**Figura 32: Data da publicação de uma resolução e de sua revogação.**



Observa-se que, a partir de 2018, começam a aparecer essas linhas horizontais relacionadas a grandes revogações advindas do movimento de guilhotina e simplificação regulatórias.

### 5.7.2 Análise por tema

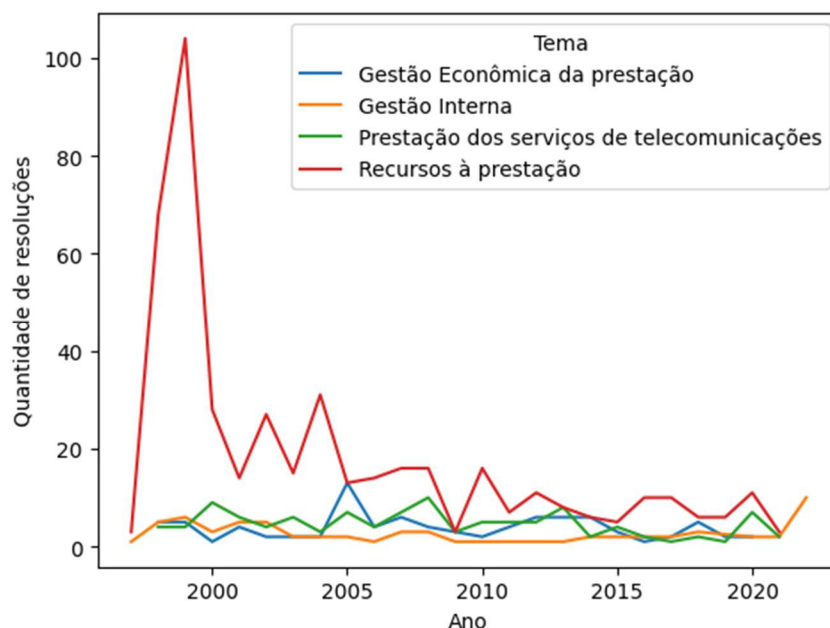
Além da dimensão temporal, outra dimensão de análise está relacionada ao tema. Para cada resolução, a agência disponibiliza uma classificação de acordo com o tema e o subtema e a tabela abaixo reflete o número de resoluções.

Tema	Subtema	Quantidade	
Dados setoriais	Dados setoriais	5	5
Finanças e arrecadação	Finanças e arrecadação	7	7
Fiscalização regulatória	Fiscalização regulatória	9	9
Gestão Econômica da prestação	Preços e Tarifas	62	88
	Promoção da competição e resolução de conflitos	26	
Gestão Interna	Gestão Interna	61	61
Prestação dos serviços de telecomunicações	Direito dos consumidores	15	111
	Modelo de prestação e ampliação do acesso	9	
	Qualidade	17	
	Regras gerais de prestação de serviço	70	
Recursos à prestação	Certificação e Homologação	66	451
	Espectro de radiofrequências	292	
	Numeração	24	
	Outorga de serviços e licenciamento de estações	62	
	Satélites	7	
Simplificação e transparência regulatória	Simplificação e transparência regulatória	2	2

**Tabela 13: Quantidade de resoluções por tema e por subtema.**

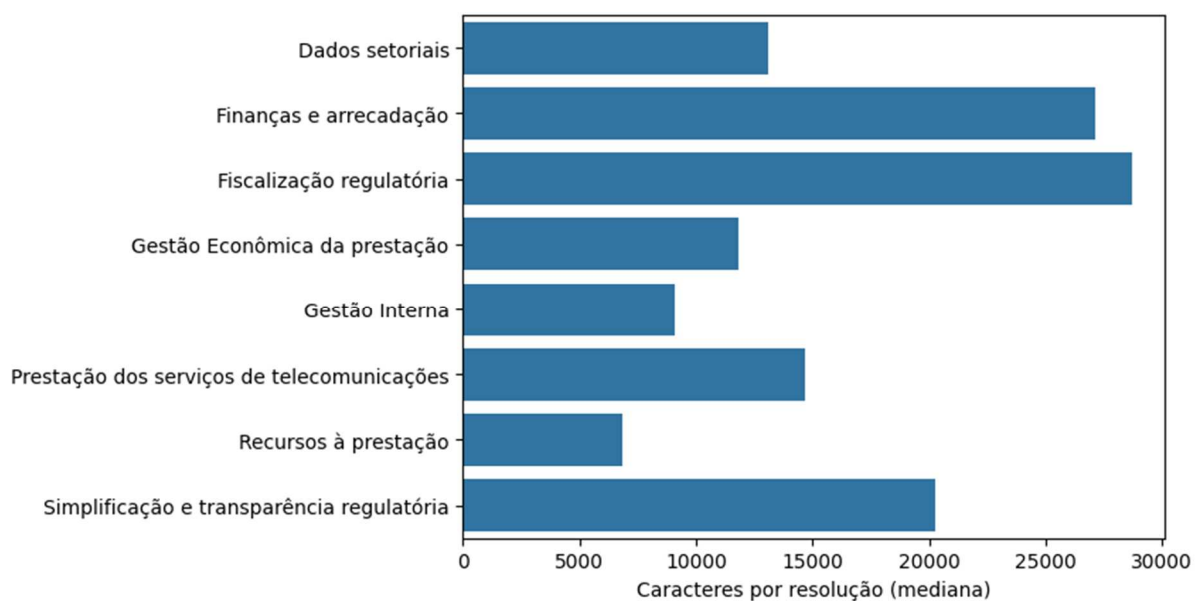
A maioria das resoluções se situam em apenas quatro temas: “Gestão Econômica da prestação”, “Gestão Interna”, “Prestação dos serviços de telecomunicações” e “Recursos à prestação”, com ampla vantagem para essa última categoria. Essa ampla vantagem não se

manteve estável durante o tempo, e, nos anos iniciais da agência, o tema de “Recursos à prestação” foi ainda mais relevante, conforme mostra o gráfico abaixo:



**Figura 33: Resoluções por tema por ano.**

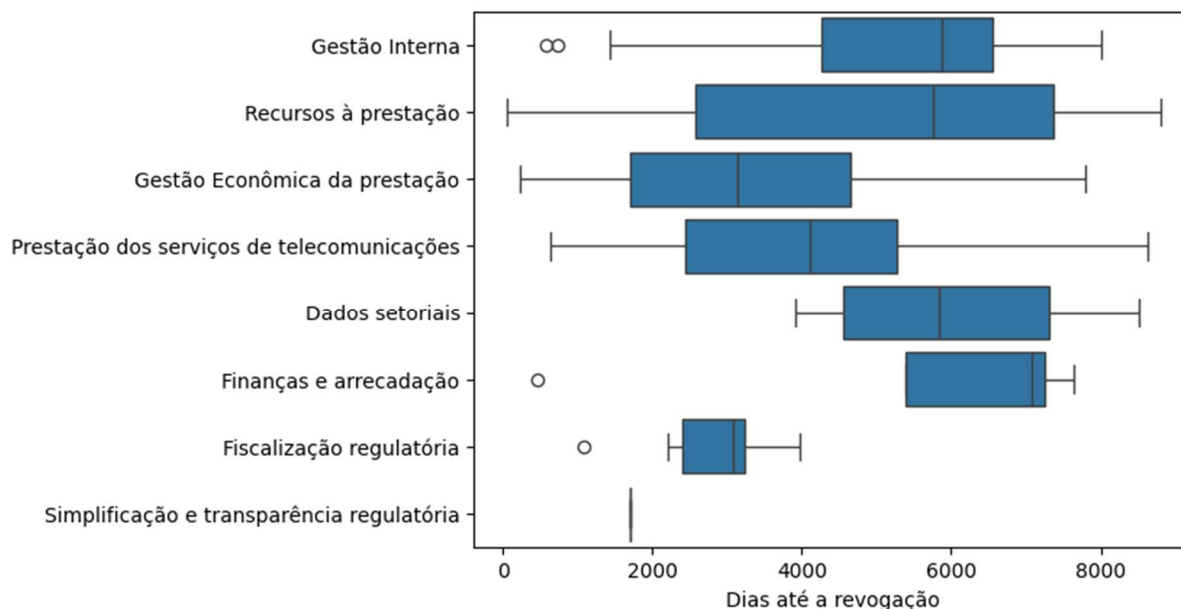
O tema também influencia no tamanho das resoluções. Nesse quesito, há bastante variação, o que prejudica a visualização no formato de *boxplot*. Por essa razão, o gráfico abaixo apresenta apenas a mediana do número de caracteres de acordo com o tema:



**Figura 34: Mediana de caracteres por tema.**

O tema “Recursos à prestação”, apesar de ser preponderante na quantidade de resoluções, é também o tema com menor mediana do tamanho delas.

Outro atributo das resoluções que pode ser visualizado por tema é o prazo de vigência, o que está refletido no gráfico abaixo:



**Figura 35: Intervalo de tempo até a revogação, por tema.**

Observa-se uma significativa diferença nas medianas, mas, dentro de um mesmo tema, há bastante variação. Entre os temas com maior número de resoluções (4 primeiras linhas), observa-se que o tema “Gestão econômica” tem o menor tempo de vigência. Esse tema exigiu atualizações mais frequentes da agência possivelmente para acompanhar as dinâmicas do mercado regulado e, mesmo assim, a mediana do prazo de vigência é relativamente grande, maior do que 8,5 anos (3.148 dias).

### 5.7.3 Outras variáveis disponíveis

Além das variáveis mencionadas, a coleta das resoluções possibilitou a extração de alguns dados que não são utilizados nesta pesquisa, mas que podem ser utilizados por pesquisas futuras.

Um desses dados é o número de acessos que cada regulamento teve. Percebe-se que o regulamento mais acessado foi o “Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações – RGC”, com mais de 1 milhão de acessos. O segundo mais acessado foi o “Regulamento do Serviço de Comunicação Multimídia”, com quase 400 mil acessos até a

data da coleta. É natural que o principal regulamento que trata de questões relacionadas aos consumidores seja o mais acessado, bem como regulamentações do SCM, pois é um serviço com grande número de prestadores. Essas percepções abrem caminho para novas formas de comunicação da agência com a sociedade.

Pelo lado dos regulamentos com menor número de acessos, muitos estão relacionados ao tema “Gestão Interna”, o que evidencia uma divergência entre o interesse nas CPs (processo normativo) e no que já está aprovado. Isso abre novas possibilidades para estratégias de engajamento a sociedade nas diversas etapas do processo regulatório, bem como do que pode ser mais sensível à sociedade, antecipando expectativas e saliências, o que será discutido mais adiante neste trabalho.

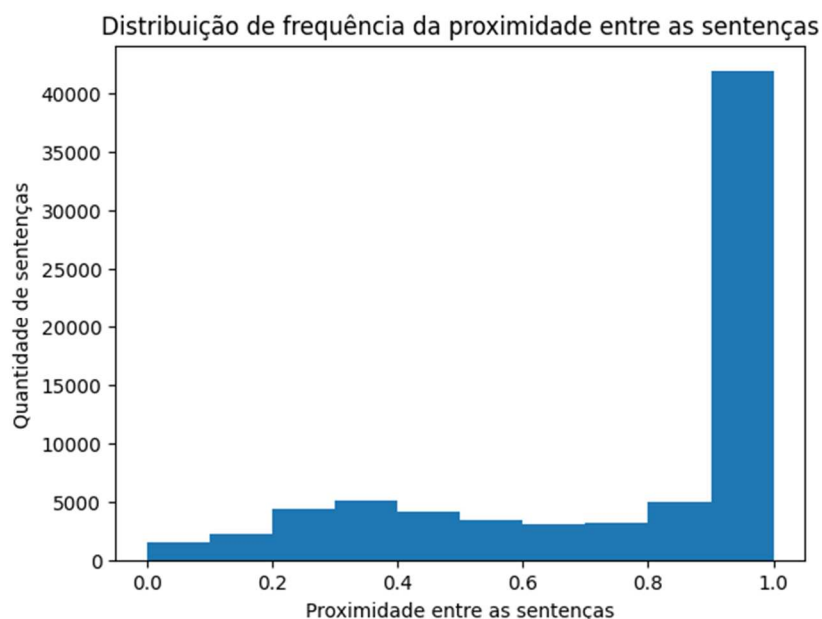
Outra variável não utilizada neste estudo foi o “Tipo de Documento”, que tem os seguintes valores como categorias: “Norma”, “Regimento”, “Regulamento” e “Outros”. Como a categoria “Outros” abrangeu mais da metade dos casos, essa variável não carregada consigo informações que poderiam auxiliar nas análises, mas, pode ser que pesquisas futuras possam se beneficiar dessa classificação.

## **5.8 Estatística descritiva da variável dependente**

### *5.8.1 Sentenças como unidade de análise*

Conforme já mencionado, a proximidade entre a minuta de regulamento colocada em CP e o texto aprovado no regulamento final foi calculada por sentença. Vale mencionar que essa proximidade só pode ser calculada para as sentenças das CPs que tiveram resultado regulatório, pois, para aquelas em que não houve a publicação de um ato normativo, não é possível o cálculo de tal variável.

Cada modelo de linguagem apresentou uma distribuição de frequência ligeiramente diferente, o que será discutido no item 6.2, mas a distribuição de frequência da proximidade textual pode já ilustrar algumas questões iniciais:



**Figura 36: Distribuição de frequência da variável dependente para o modelo de proximidade textual.**

O gráfico acima mostra que a maioria das sentenças colocadas para comentários em consultas públicas aparecem no regulamento final aprovado com poucas alterações. Esse resultado já era esperado, pois a consulta pública é caracterizada como um momento “*late stage*” de interação com a agência. Nesse ponto do processo normativo há uma definição mais clara do problema e da solução preferencial da agência naquele momento.

Apesar de esse resultado já ser esperado, ele pode agora ser quantificado, ou seja, pode-se saber o quanto a agência altera sua proposta nessa fase do processo. Por exemplo, qual o percentual de sentenças colocadas em consultas públicas aproveitadas na versão final dos regulamentos aprovados? Para responder a essa pergunta, utilizou-se como métrica uma proximidade acima de 0,6. Valores abaixo desse limiar geralmente não correspondem a sentenças similares. Considerando esse parâmetro, encontra-se que ao menos 71% das sentenças colocadas em consulta pública são aproveitadas com poucas alterações na versão final. Ou seja, cerca de 30% das sentenças colocadas em consulta pública tiveram uma alteração textual significativa, o que não implica necessariamente numa alteração semântica, como será melhor detalhado nas análises seguintes. De qualquer forma, o resultado acima refuta o argumento comumente mencionado de que as consultas públicas são utilizadas apenas para legitimação de decisões já tomadas. Caso isso fosse verdade, não seriam observadas grandes variações de proximidade. Essa disposição da agência de fazer alterações não quer dizer, por

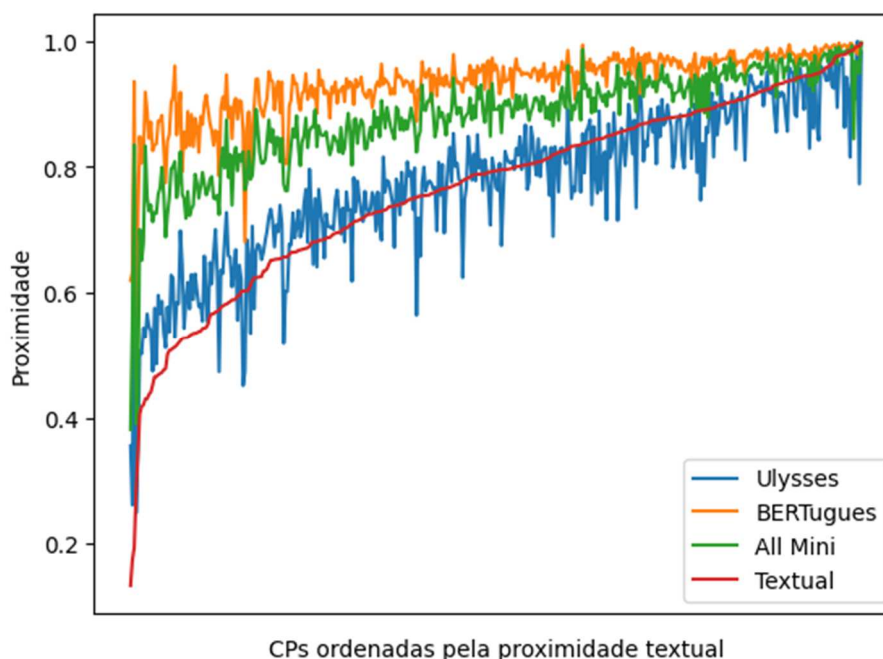
outro lado, que as contribuições sejam o único fator ou o preponderante para mudanças. O processo está submetido a outras lógicas, como será visto mais adiante.

Vale mencionar que nas consultas públicas representadas acima, só estão aquelas que foram mencionadas nos “considerandos” das resoluções, ou seja, há os casos em que a consulta pública não gerou uma resolução. Esses são casos extremamente importantes e serão descritos à parte. Nesses casos, a versão original da consulta pública não foi nem emendada, mas a consulta pública representou uma espécie de “ponto de veto”.

Essa comparação entre o que vai para a consulta pública e o que é aprovado ao final auxilia a conhecer o processo decisório da agência. Essa comparação revela quais variáveis são importantes tanto para a aprovação normativa, seja com ou sem emendas.

### 5.8.2 Consultas públicas como unidade de análise

Cada CP apresentou uma média de proximidade entre as sentenças normativas presentes na minuta inicial e na resolução aprovada<sup>27</sup>. O gráfico abaixo representa essa variável:



**Figura 37: Proximidade de cada consulta pública de acordo com cada modelo de linguagem.**

<sup>27</sup> Este gráfico considera a proximidade das sentenças normativas, enquanto que o gráfico apresentado na Figura 66 é referente a todas as sentenças.

Observa-se a partir do gráfico acima que algumas consultas públicas tiveram uma média de proximidade textual abaixo de 0,6, ou seja, grande parte de suas sentenças não foram aproveitadas na versão final aprovada. A seguir as consultas públicas com maiores mudanças são avaliadas de maneira mais pormenorizada.

### 5.8.3 Casos com grandes mudanças entre as versões

Os casos em que há muita alteração nos textos podem auxiliar na identificação de variáveis que influenciam nesse resultado. A partir da ordenação mostrada no gráfico acima, identificam-se as 10 consultas públicas para cada modelo de linguagem para as quais houve maiores mudanças no texto proposto em consulta pública:

Referência CP	Posição Modelo Textual	Posição Modelo Ulysses	Posição Modelo BERTugues	Posição Modelo All Mini
2010_13	1	4	2	1
2010_51	2	2	3	4
2001_278	3	200	163	91
1999_198	4	1	1	2
2015_15	5	3	5	3
2016_16	6	11	27	8
2002_383	7	10	12	5
2015_23	8	21	14	6
2001_330	9	15	108	90
2017_29	10	27	57	27
2001_315	11	22	26	16
2003_457	12	19	40	20
2007_840	13	8	16	9
2002_380	14	31	22	15
2002_426	15	9	23	14
2000_246	20	12	6	7
2001_306	21	32	24	12
1999_195	25	14	259	64
2012_34	29	61	9	32
2013_29	31	37	18	10
2002_356	33	30	20	11
2013_15	38	33	15	23
2004_535	49	6	8	13
2006_676	62	5	32	77
2003_475	63	7	4	37
2006_715	66	16	7	46
2007_829	84	44	11	35
2006_741	85	13	13	40
2008_24	86	43	10	34

**Tabela 14: 10 CPs mais modificadas de acordo com cada modelo de linguagem.**

As 10 consultas públicas mais alteradas de acordo com o modelo de proximidade textual foram descritas no anexo 10.3, acrescidas das CPs nº 840/2007, 54/2008, 246/2000, 535/2004 e 475/2003, as quais estavam em posições de destaque para os demais modelos de linguagem utilizados. Foi descrita também a CP 51/2008, a qual exigiu um processamento diferenciado.

A partir da análise dessas CPs, foram percebidos alguns fatores importantes para a diminuição da proximidade, os quais serão resgatados no item 6.2.9.

## 5.9 Sentenças da CP e a recepção de contribuições

O processamento para criação da variável dependente descrito no item 4.6 gerou 73.594 sentenças, das quais 73.160 eram relacionadas a CPs que receberam contribuições. Com a lógica de associação descrita no item 10.3.4, as contribuições foram associadas a itens que eram provenientes das contribuições. Como a extração de dados não possibilitava a associação direta de contribuições a um único item, diversas sentenças foram associadas a mais de um item, o que está refletido na tabela abaixo.

		<b>Quantidade de sentenças</b>
<b>Com contribuições</b>	<b>1 item</b>	30.276
	<b>2 ou mais itens</b>	10.675
<b>Sem contribuição</b>		32.643
<b>TOTAL</b>		73.594

**Tabela 15: Quantidade de sentenças associadas a contribuições.**

Já era esperado que uma quantidade importante de sentenças não recebesse contribuições, uma vez que há itens com maior interesse e que tendem a concentrar um volume maior de participações. Percebe-se ainda uma quantidade significativa de sentenças foi associada a mais de um item e há explicação para isso.

Existem CPs com sentenças repetidas e isso não é um erro. A CP nº 5/2011, por exemplo, se referia a norma de certificação de 3 diferentes tipos de acumuladores de chumbo-ácido (baterias). Alguns itens eram comuns para cada todos os equipamentos e foram repetidos 3 vezes, uma vez para cada tipo de equipamento. Situações similares a essa aconteceram em outras CPs e, se a sentença era similar o suficiente a outra em outro item, é possível que uma mesma contribuição possa influenciar ambas, mesmo que enviada para apenas uma delas.



Há que se esclarecer que essa não foi uma opção metodológica e sim uma restrição imposta pelas condições de coleta de dados. Como só foi possível associar contribuições a sentenças com a lógica descrita no item 10.3.4, esse algoritmo não era capaz de diferenciar sentenças iguais pertencentes a itens de contribuição distintos.

Pode-se descrever ainda como as contribuições estão distribuídas entre as sentenças, o que é resumido na tabela abaixo:

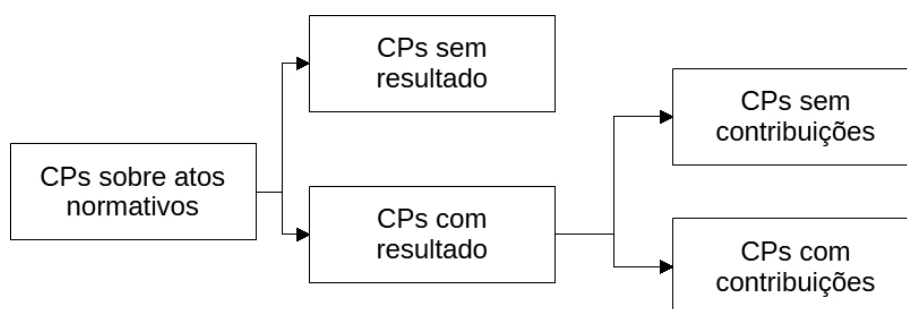
		<b>Quantidade de contribuições</b>
<b>Sobre sentenças</b>	<b>Normativas</b>	41.575
	<b>Não normativas</b>	4.699
<b>Não associada a sentença específica</b>		26.240
<b>TOTAL</b>		69.409

**Tabela 16: Quantidade de contribuições associadas a sentenças.**

Como já era esperado, a maioria das contribuições foi associada a sentenças normativas, que são a parte mais relevante da proposta. As contribuições que chegaram em itens não normativos eram contribuições menos específicas, relacionadas ao escopo do regulamento e considerações gerais sobre a proposta.

## 6 CONSULTAS PÚBLICAS E OS RESULTADOS NORMATIVO-REGULATÓRIOS

Para se identificar o efeito das CPs nos resultados normativo-regulatórios, primeiramente são apresentados os casos em que não houve resultado regulatório, buscando as razões para a interrupção do processo. Em seguida são apresentados os casos em que houve uma aprovação normativa, bem com as lógicas que explicam os fenômenos ocorridos entre o lançamento da consulta pública e a aprovação da versão final do regulamento proposto. A figura abaixo mostra mais claramente como se dará a apresentação dos resultados:



**Figura 38: Separação dos casos para apresentação dos resultados.**

### 6.1 Consultas públicas normativas sem resultado regulatório

Um resultado importante da presente pesquisa é apresentar o porquê de um processo normativo ser suspenso. Em geral, as consultas públicas com função de regulamentação empreendidas pela Anatel terminam com a aprovação de um texto regulatório, seja ele um regulamento, um edital de licitação ou outro instrumento. Por outro lado, há situações em que não se observa a conclusão do processo, ou seja, houve uma interdição. Esses são os casos aqui denominados de “consultas públicas sem resultado regulatório”.

Parte da bibliografia entende as consultas públicas como uma interação tardia com a sociedade, um momento em que já estariam consolidados um problema regulatório, bem como sua melhor solução. Nesse tipo de pensamento, as consultas públicas não teriam um papel muito relevante e seriam uma forma de legitimação de decisões já tomadas.

A quantificação das propostas que não lograram êxito em se tornarem instrumentos normativos traz evidências mais concretas sobre a extensão dessa argumentação. O fato de os casos sem resultado serem minoria evidencia que as consultas públicas são uma forte sinalização de que a agência pretende dar encaminhamento a determinado assunto. Entretanto,

evidencia também que é um momento em não há uma convicção completa sobre o tema e a agência estaria aberta a receber sugestões e a rever sua proposta.

Esses casos sem resultado regulatório são bastante significativos, mas geralmente negligenciados pela literatura especializada. Uma possível explicação para existência de poucos estudos é um viés de seleção para os casos de sucesso. Os estudos se dedicam mais a explicar casos em que houve a publicação de uma regulação, em geral polêmica. Com essa abordagem, casos em que o processo não foi concluído acabam não sendo estudados.

Outra possível explicação para essa lacuna de pesquisas é a dificuldade de coleta de informações. A ligação entre uma consulta pública e sua respectiva regulação é geralmente feita por referências nos “considerandos” de uma resolução (vide Figura 61) e a ausência de referência a uma consulta pública não quer dizer que a CP não chegou ao fim. A agência pode apenas não ter feito a menção e com isso não é possível encontrar um vínculo. É preciso então uma busca minuciosa para se garantir que o processo foi interditado e evitar situações em que existe o vínculo, mas ele não foi encontrado.

Para se realizar essa verificação, primeiramente houve a extração automática das referências a consultas públicas nos “considerandos” das resoluções, conforme reportado no item 10.3.2.3. Posteriormente, as consultas públicas não mencionadas foram buscadas individualmente, restando uma lista inicial de consultas públicas em que não houve a aprovação de resolução, portaria, despacho ou outro instrumento normativo. Em seguida, essa lista foi levada à Anatel para validação, de modo a evitar qualquer problema de o vínculo não ter sido encontrado. Após esse processo, foi gerada a lista final, apresentada em anexo (item 10.2).

#### *6.1.1 Análise descritiva das consultas sem resultado*

No final do período de análise, havia consultas públicas que ainda estavam em deliberação pela agência. Esses casos ocorreram sobretudo no último ano de análise (2021), mas havia ainda uma consulta pública de 2015 e em outra de 2020. Apesar de essas duas últimas CPs não terem sido formalmente arquivadas, elas serão consideradas como não aprovadas, pois, dado o lapso temporal, elas provavelmente não serão mais apreciadas. Há que se mencionar ainda as Consultas Públicas nº 9/2021 e 60/2021. Essas consultas públicas foram aprovadas em 2023 e esta pesquisa propôs-se a analisar as resoluções aprovadas até o final de 2022. Dadas essas questões relacionadas ao último ano, para algumas análises, serão consideradas as consultas públicas aprovadas até 2020.

Na base de dados de consultas públicas do SACP, havia 667 registros para o período estudado, incluindo algumas situações em que o responsável pela consulta criou duas ou mais consultas para o mesmo assunto. Esses casos estão relacionados a consultas que têm anexos e a agência decidiu colocar alguns documentos para receberem contribuições de maneira separada. Se esses casos são agrupados, há um total de 630 CPs. De todos esses casos, para 51 não foi possível identificar a publicação de um instrumento normativo<sup>28</sup>.

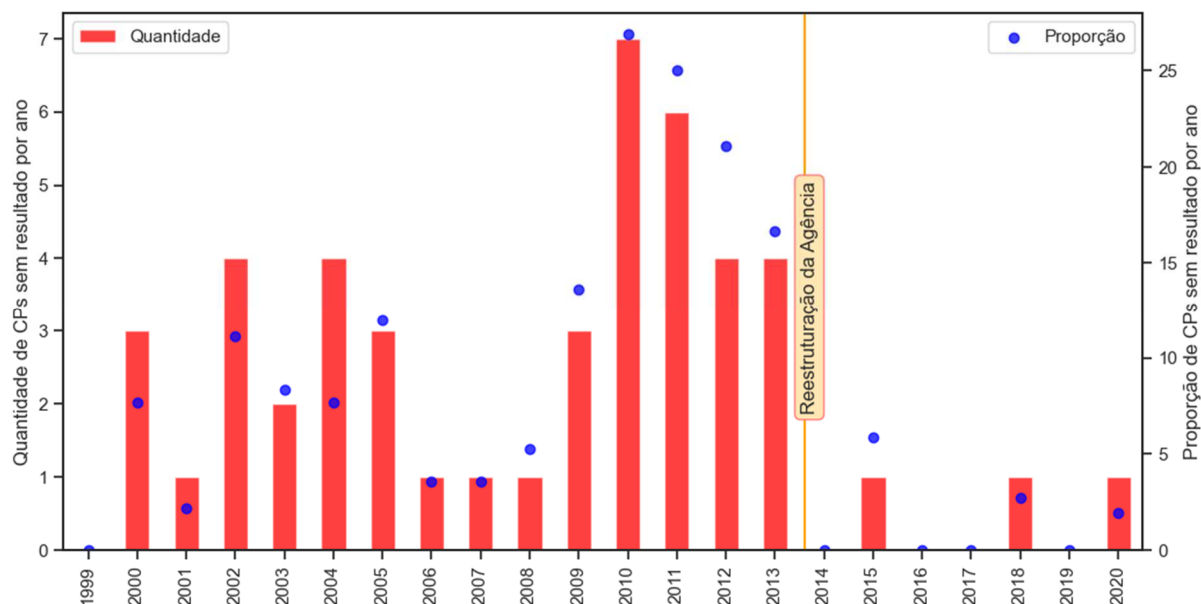
A proporção de consultas públicas sem resultado é relativamente pequena, cerca de 8,1% considerando-se somente as consultas públicas únicas (vide Figura 63). Apesar de essa porcentagem ser relativamente pequena, ela não é nula e certamente não é negligenciável. Ela evidencia que a agência consegue, na maioria dos casos, aprovar textos normativos, mesmo que modificados, após a realização de uma consulta pública. Demonstra ainda que existe uma possibilidade de um veto total. Em uma quantidade significativa de situações, a Agência voltou atrás em sua proposta, fazendo outra consulta pública com proposta distinta ou mesmo abandonando a ideia inicial de determinado tipo de regulamentação. O que esses casos têm de diferente? Foram as contribuições as maiores responsáveis pela interdição do processo? Essas são questões abordadas pelas análises a seguir.

### *6.1.2 Análise temporal*

O gráfico abaixo exibe a quantidade anual de consultas públicas sobre regulamentação que não geraram um resultado efetivo. Ele está dividido em duas partes, destacando o momento da reestruturação da agência, algo que será discutido logo adiante:

---

<sup>28</sup> A listagem dessas CPs é apresentada no item 10.2.



**Figura 39: Quantidade e proporção de CPs sem resultado por ano (excluído 2021).**

Observa-se em alguns anos uma quantidade bastante significativa de CPs sem resultado. Em 2010 e 2011, por exemplo, cerca de um quarto das CPs não tiveram resultado. A partir de aí, esse número se reduz, entrando em um novo patamar a partir de 2014. Entre 1999 e 2013, a proporção média de consultas públicas por ano sem resultado era de 10,3%, enquanto que entre 2014 e 2020, essa média foi de 1,5%. Esse ponto de inflexão coincide com a reestruturação da agência ocorrida em 2013, fato aprofundado a seguir.

### 6.1.3 CPs sem resultado e a estrutura da agência

A partir da aprovação da Resolução nº 612, de 29/04/2013, a agência passou por uma grande reestruturação interna. A estrutura anterior era baseada nos serviços de telecomunicações regulados, enquanto que a nova é baseada em processos. Essa alteração tinha como um de seus principais objetivos a harmonização da regulação para os mais diversos serviços, os quais estavam submetidos ao fenômeno da convergência.

A convergência aproximou as possibilidades de oferta de serviços aos usuários. Esses serviços, cada vez mais parecidos e muitas vezes oferecidos em conjunto (combos), tinham abordagens regulatórias bastantes distintas, o que provocava inconsistências. Esse cenário levou ao entendimento de que a estrutura da agência deveria passar por uma mudança estrutural. Tal transformação foi tentada pela CP 595/2005, mas não resultou em alterações práticas (para mais informações, vide nota de rodapé 48 na página 256).

Essa reestruturação só foi viabilizada em 2013 e esse novo arranjo influenciou, mesmo que indiretamente, o resultado das consultas públicas, o que corrobora a bibliografia mencionada no item 4.5.1.2. Se a estrutura interna for instável, os procedimentos normativos e conseqüentemente os regulamentos estarão sujeitos a descontinuidades, em prejuízo à estabilidade e à previsibilidade normativas.

É preciso compreender ainda o mecanismo pelo qual a organização interna da agência pode ter impactado na redução do número de consultas públicas sem resultado, conforme sugere a Figura 40. Na estrutura adotada pela Anatel a partir de meados de 2013, o processo de regulamentação de todos os serviços estava centralizado em uma única superintendência, possibilitando que boas práticas pudessem ser disseminadas mais facilmente para a regulação de todos os serviços. Uma dessas boas práticas é a realização de tomadas de subsídios, mecanismo que será explorado no item 6.1.4 a seguir.

A presente análise destaca o impacto da estrutura interna da agência na interação com atores externos e em sua tomada de decisão. Muito destaque é dado pela bibliografia aos atributos externos da agência, como sua autonomia e mecanismos de *accountability*, mas, conforme visto, questões internas têm impacto relevante na implementação de boas práticas regulatórias.

#### *6.1.4 Propostas de regulamento e tomada de subsídios*

A não aprovação de um instrumento normativo colocado em consulta pública pode causar um certo constrangimento à agência ou à área técnica responsável por aquele processo. Uma vez que uma proposta é colocada para o escrutínio público, a agência revela ali sua preferência regulatória considerando um conjunto de evidências que tem até aquele momento. A consulta pública serve para coletar mais evidências e grandes críticas podem levar ao entendimento de que a agência não havia refletido bem sobre aquele assunto antes de fazer sua proposta, mesmo que preliminar.

O extremo oposto também é ruim para a agência. Consultas públicas que não recebem contribuições ou que recebem um número muito pequeno podem significar que a agência está lidando com tema irrelevante e que possivelmente não precisava de maiores tratativas naquele momento.

Esse tipo de receio é uma das razões para a elaboração de consultas públicas com outro formato, em que não se expõe uma minuta de texto normativo. Esse tipo de consulta,

denominada de tomada de subsídios, pode ser feita de diversas formas, seja com perguntas, seja com um documento técnico que solicita evidências diferentes daquelas já encontradas, ou outra forma de interação com a sociedade.

Tomadas de subsídios podem evidenciar mais claramente nuances dos problemas regulatórios, soluções que ainda não tinham surgido, bem como buscar um maior engajamento social. É um mecanismo que busca uma maior participação desde as fases mais precoces do processo, motivo pelo qual é uma prática incentivada por órgãos como a OCDE (OECD, 2012; OECD, 2021).

As tomadas de subsídios abrem a possibilidade de a agência testar conceitos e impressões sem desgastes desnecessários de críticas sobre uma avaliação ainda preliminar sobre determinado assunto. Ou seja, a proposta concreta pode ser apresentada futuramente de uma maneira mais madura e com maior conhecimento de suas fragilidades e da intensidade das críticas. Mas, para que isso possa ocorrer, é necessário que haja tempo para um debate com uma rodada a mais de interação, o que nem sempre é possível. A urgência é, então, uma inimiga de um processo mais livre de sobressaltos, algo melhor discutido no item 6.2.9.1.

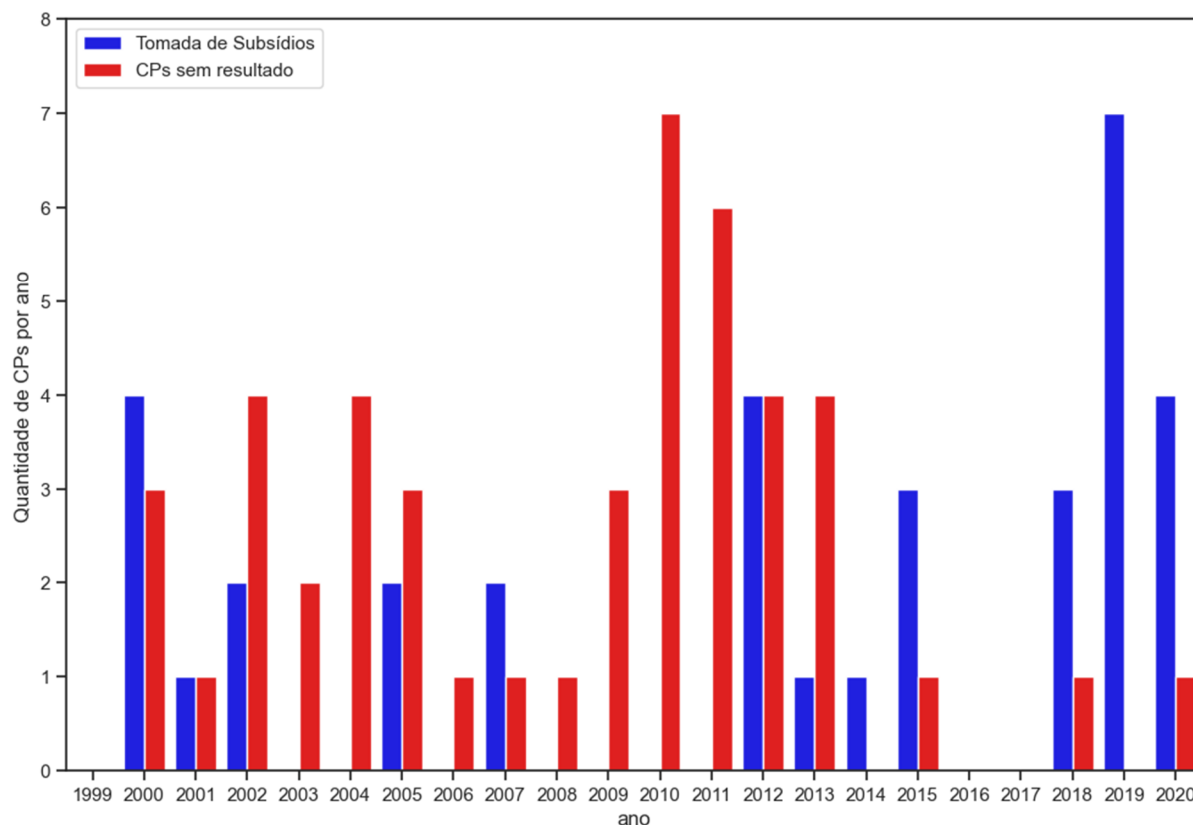
Outra vantagem desses procedimentos é que em uma consulta pública com uma proposta normativa, em geral, uma única solução regulatória é colocada ao escrutínio público. Se algum agente for contra essa proposta, muito provavelmente ele a criticará e nem sempre apontará alternativas. A tomada de subsídios, em contrapartida, pode favorecer a esse debate mais produtivo, como a indicação de soluções alternativas, o que certamente auxiliará a deliberação da agência.

Da análise apresentada no item 6.1.6 (Fatores para interdição do processo), percebe-se que muitas propostas poderiam ter tido sua tramitação suavizada caso, em vez de uma proposta regulamentar, tivesse sido feita uma tomada de subsídios. Em grande parte dos casos, houve uma consulta pública posterior, com uma nova proposta e que logrou ser aprovada. Ou seja, não havia urgência e uma rodada de debates mais abertos poderia ter sido realizada.

A Anatel começou a fazer formalmente tomadas de subsídios a partir de 2022, mas, mesmo antes disso, já era possível visualizar esse tipo de arranjo sem essa denominação. Como reportado anteriormente na classificação das consultas públicas (item 5.1), essa foi uma função identificada para as consultas públicas e pode-se, então, testar a possibilidade de que a agência

tenha substituído, ao longo do tempo, consultas públicas com propostas pouco maduras de atos normativos por tomadas de subsídios.

O gráfico abaixo descreve a quantidade de tomadas de subsídios ao longo do tempo e a quantidade de consultas públicas sem resultado regulatório:

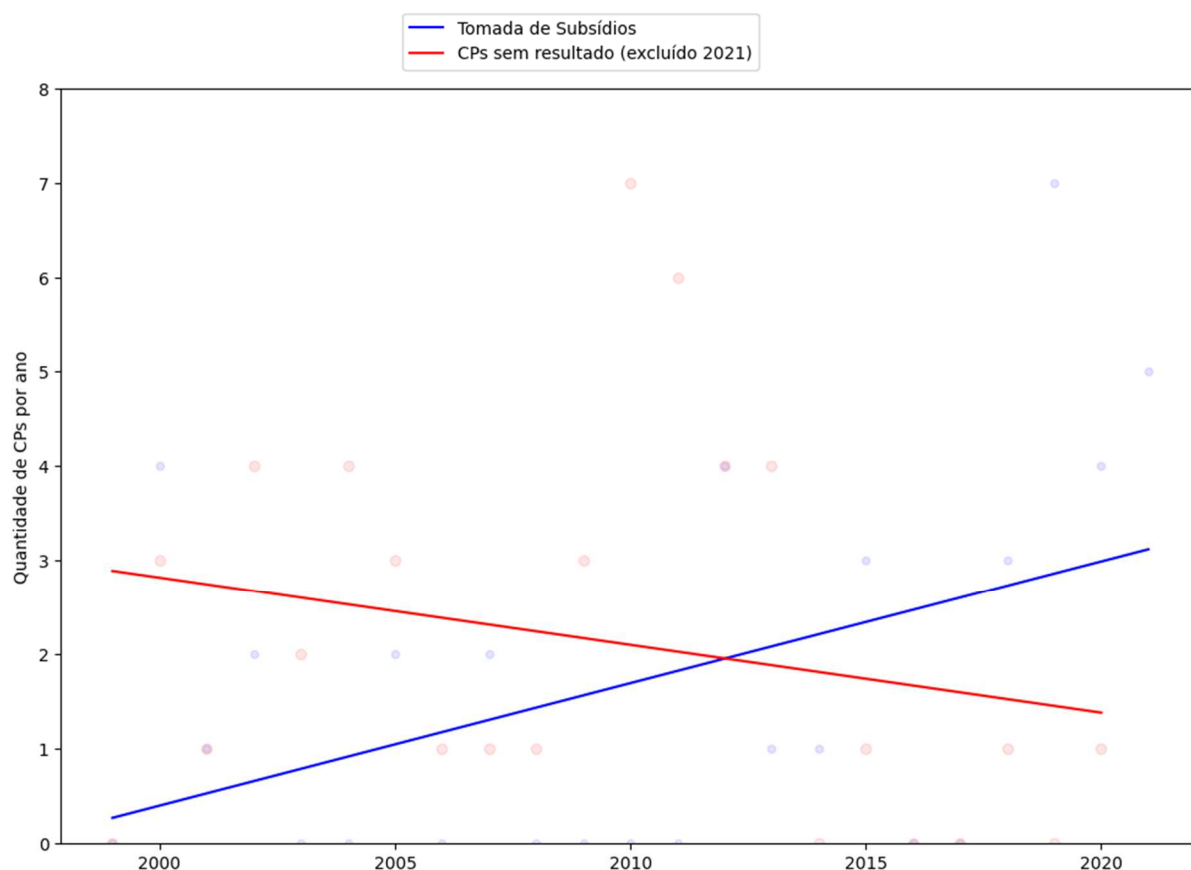


**Figura 40: Consultas públicas sem resultado e tomadas de subsídios (excluído 2021).**

As tomadas de subsídios se tornaram constantes e abundantes a partir de 2018 e têm um comportamento médio crescente ao longo do tempo. Esse comportamento corrobora a proposição de que a agência teve um aprendizado institucional, substituindo a edição de propostas de regulamentação preliminares por tomadas de subsídios.

Fazendo-se as regressões lineares da quantidade de tomadas de subsídios e a quantidade de consultas públicas sem resposta, excluindo-se o ano de 2021, tem-se o seguinte resultado:





**Figura 41: Regressões lineares do número de tomadas de subsídios e de CPs sem resultado.**

Esse aumento do uso de tomadas de subsídios pode estar relacionado também à estrutura interna da agência e a uma nova cultura institucional, conforme analisado no item 6.1.3.

Apesar de todos os benefícios da tomada de subsídios antes de uma consulta pública com uma minuta normativa, uma crítica ao menos pode ser feita, que é a “ossificação”. Naturalmente um processo em que são feitas duas rodadas de interação com o público é um processo mais longo e demorado. Além disso, a agência provavelmente será mais resistente a fazer mudanças numa proposta mais madura e que já acumulou uma quantidade razoável de esforço (BARRON e KAGAN, 2001, apud LIBGOBER, 2018, p. 21).

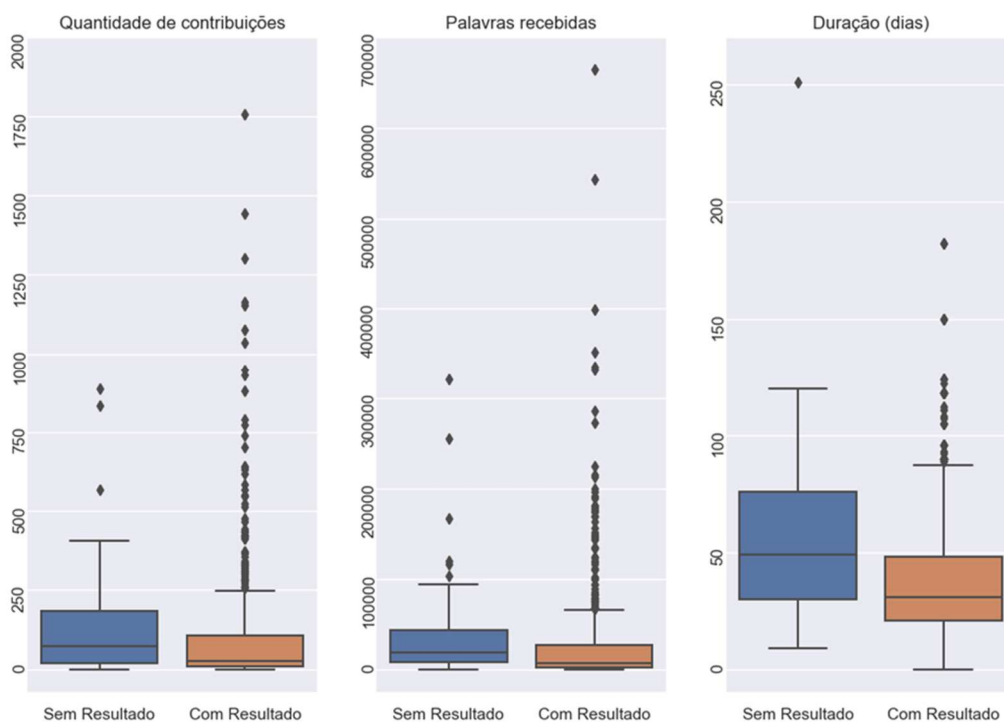
### 6.1.5 Comparação entre as consultas públicas com e sem resultados regulatórios

A tabela abaixo apresenta os metadados com maiores discrepâncias (variação de mais de 10%) entre as consultas públicas com e sem resultado<sup>29</sup>:

	Variáveis Discrepantes				
	Número médio de tópicos efetivos	Média de contribuições	Média de contribuidores	Média de palavras recebidas nas contribuições	Média da duração (dias)
<b>Sem resultado</b>	2,52	144,25	31,68	41208,03	55,77
<b>Com resultado</b>	2,13	100,59	23,99	28651,52	39,24
<b>Diferença percentual</b>	18,31%	43,40%	32,06%	43,82%	42,10%

**Tabela 17: Comparação de metadados entre consultas públicas com e sem resultado regulatório.**

O gráfico abaixo ajuda a visualizar melhor a distribuição algumas dessas variáveis:



**Figura 42: Variáveis mais discrepantes entre CPs com e sem resultado.**

<sup>29</sup> A título de referência, as variáveis não discrepantes foram: tamanho médio das contribuições e tamanho médio do texto colocado em consulta pública.

Para as três variáveis mostradas na Figura 42, há validade estatística ( $p$  valor inferior a 0,01) para se afirmar que, na média, as CPs sem resultado: 1) receberam mais contribuições; 2) receberam uma maior quantidade de palavras; e 3) têm uma maior duração<sup>30</sup>. Pode-se concluir então que as consultas públicas sem resultado tendem a despertar mais interesse médio, pois recebem contribuições maiores e em maior número. A duração média delas tende também a ser maior, sugerindo uma maior complexidade. Inclusive a consulta pública com maior duração estava nessa categoria (Consulta Pública nº 618/2005 - Alteração do Regulamento Técnico para Emissoras de Radiodifusão Sonora em FM). O prazo inicial dessa consulta pública foi postergado e havia contribuições solicitando dilação ainda maior, ilustrando a resistência em relação à proposta.

A primeira análise para verificação de quais variáveis quantitativas foi feita sem considerar a identificação de tópicos, utilizando-se variáveis mencionadas na Tabela 17, como média de contribuições, prazo das consultas e tamanho das contribuições. Essa análise resultou em uma regressão linear com  $R^2$  de 0,03, ou seja, uma capacidade explicativa muito baixa. Ao se considerar somente as probabilidades de cada tópico em cada consulta pública, obteve-se um resultado ligeiramente melhor, com  $R^2$  de 0,048, ou seja, um resultado ainda muito baixo e que atingia no máximo 0,07 quando se juntavam todas essas variáveis.

Isso indica a insuficiência dos metadados para explicar a não aprovação das propostas. Esses dados precisam ser completados por outras informações, tais como: quem contribui, a natureza da proposta, entre outros.

Um dos parâmetros que pode ser adicionado é a análise de sentimentos, apresentada no item 5.5. Adicionando essas variáveis ao modelo e rodando novamente as regressões, obtém-se um  $R^2$  melhor, de 0,118. Ou seja, o conteúdo das contribuições pode explicar um pouco mais se uma consulta pública terá um resultado regulatório. Mesmo assim, esse valor ainda é muito baixo e deve ser complementado com análises qualitativas, o que será feito a seguir.

Vale comentar que o baixo poder explicativo do resultado regulatório a partir dos metadados evidencia o quanto o processo de regulamentação está sujeito a diversos tipos de ruído. É difícil encontrar características institucionais, de conteúdo e de participação que

---

<sup>30</sup> O teste estatístico foi o mesmo feito para o item 6.2.3, o qual será detalhado naquela seção, por estar relacionado à pergunta principal do estudo

expliquem individualmente com precisão algorítmica qual será o resultado. Processos com características semelhantes podem ter desfechos completamente diferentes, uma característica de decisões humanas. É preciso, portanto, levar em consideração predisposições do decisor, neste caso a Anatel.

#### *6.1.6 Fatores para interdição do processo*

De modo a analisar os possíveis fatores para interdição do processo, as consultas públicas sem resultado foram analisadas individualmente em busca de elementos que pudessem justificar a sua não continuidade.

##### *6.1.6.1 Falta de urgência*

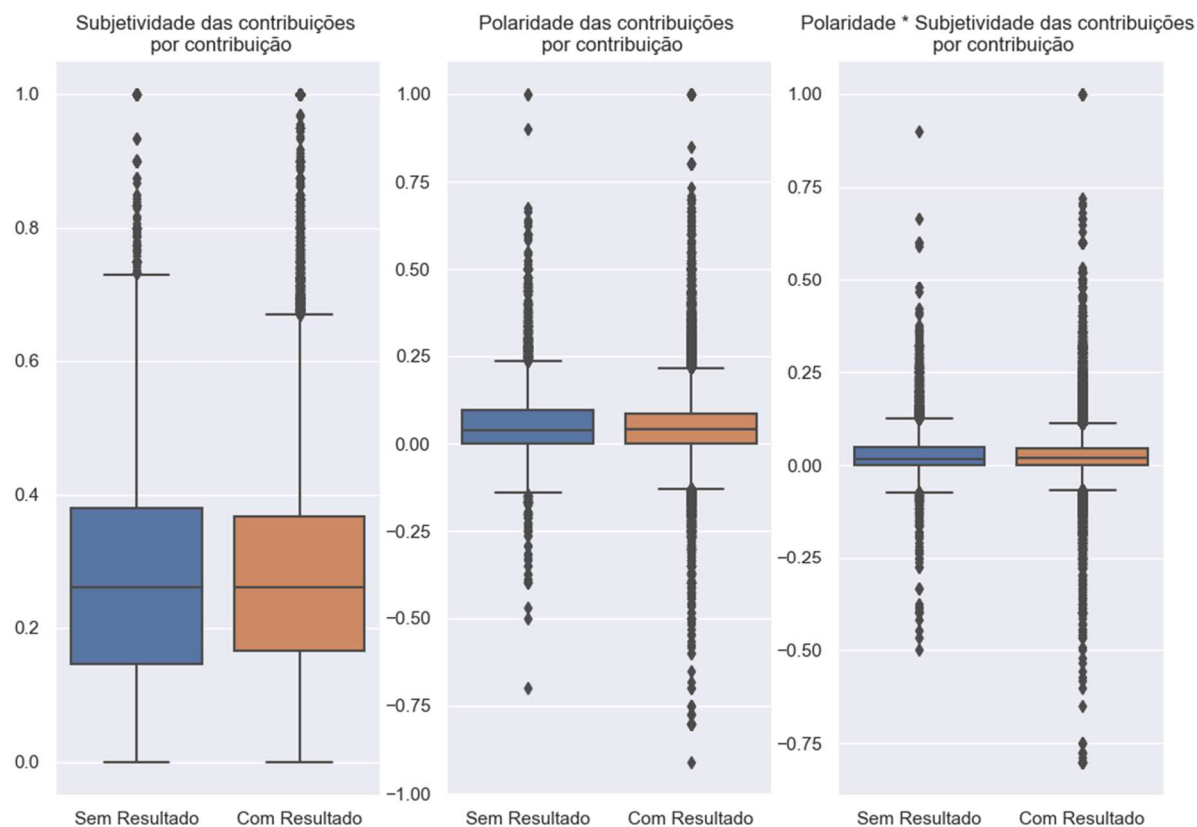
Um pré-requisito para que uma consulta pública não resulte em resultado regulatório é a falta de urgência. Um processo percebido como urgente impede que ele fique sem um resultado após a CP, inviabilizando um novo debate com outra proposta. Desta forma, todas as CPs sem resultado propunham regulamentos que, mesmo sendo importantes, não tinham um grande senso de urgência.

Alguns processos foram reiniciados posteriormente com uma nova proposta, ou seja, a agência tinha possibilidade e tempo razoável para reiniciar o processo de consulta pública, evitando eventual risco de fazer uma proposta cujo conteúdo não havia sido “testado” em CP.

##### *6.1.6.2 Resistência nas contribuições*

Um dos fatores mais analisados pela bibliografia é a influência das contribuições na tomada de decisão pela agência. Esse fator certamente não é o único, haja vista que existem processos interditados que não receberam contribuições, fato melhor detalhado no item 6.1.6.3.

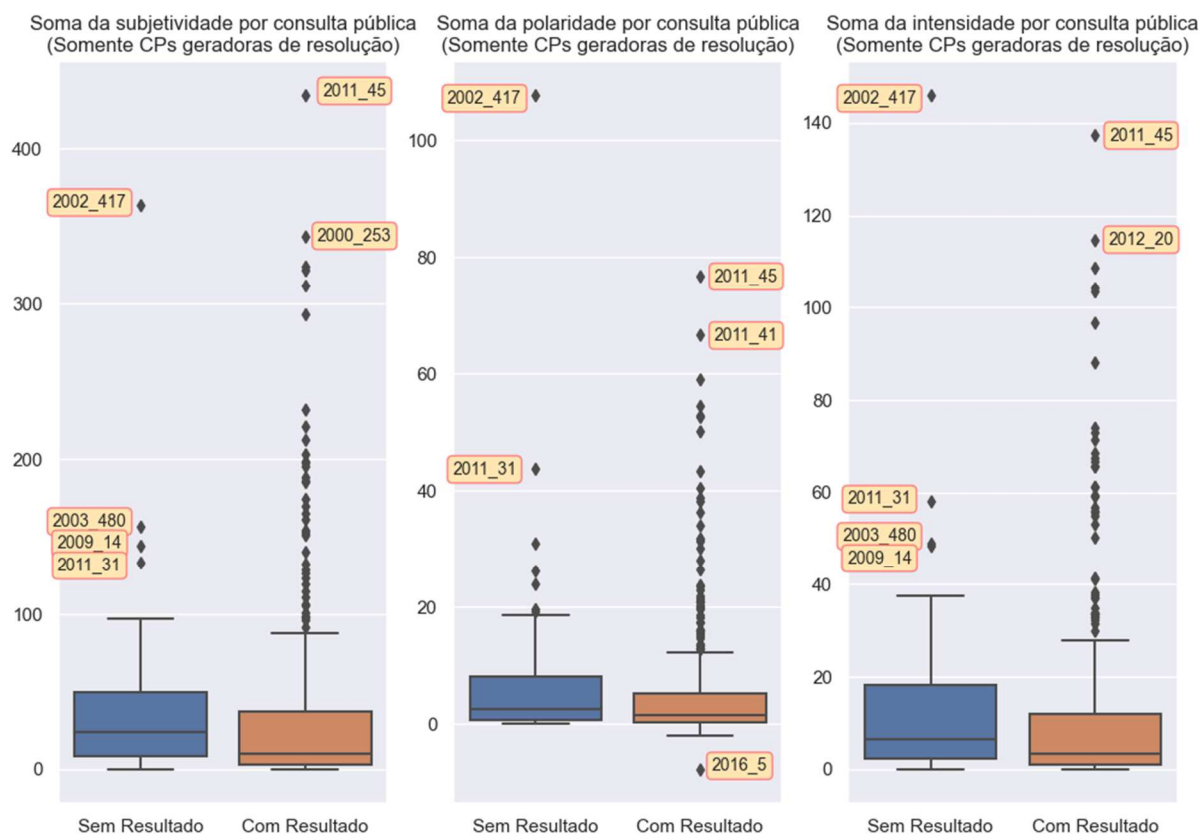
A insuficiência das contribuições para explicar o resultado regulatório também pode ser evidenciada a partir da análise de sentimentos. O gráfico abaixo mostra as médias de polaridade, subjetividade e intensidade por consulta pública para os grupos de consultas com e sem resultado regulatório:



**Figura 43: Análise de sentimento para CPs com e sem resultado regulatório.**

Dos gráficos acima depreende-se que não há diferenças significativas entre a polaridade, subjetividade e intensidade das contribuições recebidas em CPs com e sem resultado regulatório. Ou seja, as contribuições recebidas em consultas sem resultado regulatório não são significativamente mais negativas, intensas ou subjetivas.

Alguns resultados mais significativos aparecem quando se agregam as contribuições por consulta pública, conforme mostra a Figura 44. Para essa análise, foi preciso considerar somente as consultas públicas que seriam capazes de gerar resoluções. As agregações por consulta pública são feitas por meio da soma da polaridade e das demais variáveis de cada contribuição:



**Figura 44: Subjetividade, polaridade e intensidade acumuladas por CP.**

Houve uma consulta pública sem resultado que mesmo recebendo menos contribuições (vide Figura 42) teve seu resultado de sentimentos bastante diferenciado (vide Figura 44). Essa é a CP 417/2002, a qual tinha como objetivo “disciplinar as condições de uso de serviços e de redes de telecomunicações no suporte ao Provedor de Acesso a Serviços Internet”. Essa era uma proposta bastante polêmica, com alto grau de conflito, pois impactava, entre outros aspectos, na tarifação do acesso à internet. Foram recebidas 887 contribuições, especialmente de pessoas não ligadas ao setor de telecomunicações e que possivelmente foram acionadas por coalizões que estimularam a participação e a mobilização contra a proposta. Esse perfil diferente de contribuidores gerou contribuições com maior subjetividade e, especialmente, com maior polaridade, algo que será discutido com mais profundidade no item 6.1.6.2.2.

Outro tema que gerou grande mobilização e intenso debate é a estrutura da agência, tema regido por seu regimento interno. Em tese, esse tipo de consulta é de natureza constitutiva e promove alteração apenas em seu modo de funcionamento interno.

Entre as consultas que não prosperaram, duas estão relacionadas diretamente a alterações no regimento interno, a 595/2005 e a 59/2021. Essas duas consultas propunham uma

reformulação da estrutura da agência e receberam uma quantidade significativa de contribuições (359 e 185, respectivamente). Algumas dessas contribuições eram de servidores da própria agência e há que se considerar a possibilidade de “pontos de veto” internos, especialmente de normas sobre “gestão interna”. Temas como regimento interno impactam diretamente na vida dos servidores, que passam a ser importantes *stakeholders*. Nesse tipo de situação, equilíbrios internos podem ser afetados e reações mais impulsivas (Sistema 1 de decisão) desse tipo de ator podem ser esperadas, em detrimento de ponderações mais racionais típicas do Sistema 2 de pensamento (KAHNEMAN, 2012). Essas questões internas reforçam a percepção de que a agência não deve ser entendida como um órgão monolítico, e que esses pontos de dissenso podem ser explorados por atores externos, como mostrado por Baird (2016).

Outro conjunto expressivo de propostas que receberam resistência pelas contribuições foram normas técnicas sobre serviços de radiodifusão. Apesar de não serem consultas com um número tão intenso de contribuições, os argumentos trazidos por essas contribuições foram suficientes para interditar o processo.

#### 6.1.6.2.1 Variáveis que refletem a resistência nas contribuições

A CP 417/2002 leva à reflexão sobre qual seria a melhor métrica para se caracterizar a resistência às contribuições. Foram comparadas as variáveis apresentadas no item 5.5 com duas abordagens distintas.

Na primeira abordagem, utilizou-se o maior desvio padrão das variáveis (polaridade, subjetividade e intensidade), de modo que aquela que tivesse o maior desvio padrão poderia melhor separar os casos. Nesse critério, a subjetividade se mostrou a variável com melhor desempenho.

A segunda abordagem utilizou a variável dependente descrita nos itens 10.3.3 e 5.6 como parâmetro. A variável proveniente da análise de sentimentos com maior correlação (mesmo que negativa) com a variável dependente seria aquela que teria melhores condições explicativas. Nesta análise, a proximidade apresentou melhor desempenho. A correlação entre as variáveis provenientes da análise de sentimentos, incluindo a polaridade acumulada, e a proximidade (variável dependente) foi negativa. Ou seja, quanto maior a polaridade acumulada, maior a chance de haver alterações no texto colocado em consulta pública.

Com essa abordagem, quanto mais comentários com polaridade negativa forem recebidos, maior a chance de que o texto não seja alterado, o que parece um resultado

contraditório. Por mais que isso pareça uma incongruência, foi isso que aconteceu na prática. A CP 5/2016 ilustra esse fato. Essa proposta promovia destinações adicionais de serviços para faixas já utilizadas pelo serviço de radioamador e teve uma quantidade significativa de reações negativas da comunidade de radioamadorismo (283 contribuições). Contudo, a proposta inicialmente feita pela agência foi aprovada na íntegra.

Essa CP também ilustra outro aspecto interessante: a captura do debate não significa uma captura da regulamentação. A bibliografia aponta a influência dos contribuidores recorrentes, pois eles dominam o debate. No entanto, esse domínio não implica necessariamente que esses pleitos serão atendidos pelo regulador. É necessário que outras variáveis sejam combinadas, como a capacidade de o *stakeholder* acionar arenas alternativas.

Outro fator explicativo sobre para que contribuições muito negativas estejam correlacionadas com a manutenção do texto é que elas, em geral, não fazem uma sugestão. Elas usualmente repudiam dispositivo sem fornecer uma alternativa. Com isso, a agência tem poucos insumos para alterar seu texto e acaba mantendo sua proposta inicial.

Esse caso reflete a necessidade de se compreender o significado de cada variável. Com aprendizado de máquina, contribuições com polaridade negativa seriam interpretadas como um incentivo para que a agência mantivesse sua proposta original, o que é um resultado sem sentido. Uma interpretação mais coerente seria que mesmo esse volume significativo de contribuições negativas não foi suficiente para convencer a agência a alterar seu posicionamento inicial. Uma estratégia mais interessante dos contribuidores para ter maior receptividade seria, em vez de criticar a proposta, reforçar o benefício de manter a regulamentação vigente.

Combinando essa análise com a da CP 417/2002, percebe-se que algumas contribuições com grande subjetividade não têm tanta influência, pois elas podem refletir o posicionamento de uma comunidade específica, como foi o caso da comunidade de radioamadorismo na CP 5/2016. Mas, se forem recebidas muitas contribuições com alta polaridade e subjetividade, que indicam uma mobilização para além de um nicho, as chances de veto ou de serem promovidas alterações significativas aumentam. Esse achado reflete a importância da mobilização, fato melhor discutido no item 6.1.6.2.2 a seguir.



#### 6.1.6.2.2 Grau de mobilização e papel da consulta pública

A CP 417/2002 revela a possibilidade de resposta a uma importante pergunta: Qual o grau e o tipo de mobilização que a sociedade precisa ter para barrar uma proposta da agência? O grau de mobilização (quantidade de contribuições) e seu tipo reação (polaridade, subjetividade, tecnicidade, etc) da CP 417/2002 é claramente diferenciado de outras<sup>31</sup>. Nenhuma outra consulta pública teve polaridade acumulada acima de 100 ou intensidade acumulada acima de 140. Essa participação foi capaz de gerar na agência uma reflexão sobre a proposta a ponto de ela não mais propor algo semelhante em debates futuros.

Esse caso revela dois papéis das CPs. O primeiro e mais comum deles é o papel de coleta de informações. Nessas situações, as contribuições técnicas e informativas são mais consideradas, pois fornecem à agência dados, abordagens e impactos que possivelmente não tenham sido percebidos antes. Com isso, contribuições opinativas são pouco consideradas, pois não agregam muito conhecimento.

O segundo papel é para que a sociedade expresse sua opinião. Esse papel tem uma alta relevância para fora da agência, especialmente para atores que geralmente não participam do processo e que teriam dificuldades para acessar a agência por outros meios. Apesar de o instrumento não ser desenhado especificamente para essa função, quando são disparados alarmes de incêndio na sociedade, esse papel se torna preponderante.

Quando isso acontece, chegam mais contribuições opinativas, com forte carga sentimental e subjetiva. Normalmente essas contribuições são rechaçadas pela agência, mas, quando chegam em volume mais intenso, revelam uma rejeição social. Tal nível de reprovação pode trazer impactos reputacionais à legitimidade da agência, o que é levado em consideração em seu processo decisório. Com esse contexto, as contribuições meramente opinativas são relevantes, pois o volume e o tipo de participação sinalizam uma mobilização popular do tipo “*grassroots*” com intensidade suficiente para acessar outros fóruns e arranhar a imagem da agência. Há que se considerar nesses casos a capacidade de mobilização dos atores, o que pode

---

<sup>31</sup> O SACP possui um campo denominado número de visitas (vide Figura 58) e a CP 417/2002 teve um número bastante diferenciado de visitas. Contudo, o número de acessos não pode ser utilizado nesta pesquisa, pois, em determinado momento (por volta de 2018), ele deixou de ser coletado.

gerar não só uma “saliência fabricada” (JORDAN e WATSON, 2019), mas também uma “oposição fabricada”.

Uma ampla mobilização pode ainda ser indício de duas situações. A primeira delas é que os atores com interesse em organizar tal orquestração não têm a capacidade de acionar arenas alternativas, motivo pelo qual só lhes resta tentar mobilizar a opinião pública. Outra situação é quando um ator com muita capilaridade vislumbra que seus argumentos podem não ser vencedores em arenas alternativas. Assim, acionar sua capacidade de influência da opinião pública pode ser uma alternativa para influenciar o decisor.

Esse *modus operandi* revela a esfera pública como uma possível arena alternativa para debate de uma proposta normativo-regulatória, mesmo que essa arena não seja a mais relevante (BAUMGARTNER e JONES, 1991, p. 1068). Nesse tipo de arena, a *policy image* se torna mais relevante e atores com maior capacidade de influência midiática levam vantagem sobre o regulador. Para a formação dessa imagem, é muito importante a habilidade para lidar com aspectos mais subjetivos, como os sentimentos e valores, que, em geral, não são e nem deveriam ser as maiores competências das agências reguladoras. As contribuições recebidas pela CP 417/2002 revelam exatamente isso, uma maior carga sentimental (vide exemplos de contribuição na Tabela 9, página 120), advinda de formação de uma *policy image* negativa. Essa imagem desfavorável foi capaz de gerar uma ampla mobilização na esfera pública, a ponto de a agência não prosseguir com sua proposta inicial. Desta forma, a capacidade de mobilização ou a capacidade de influenciar a esfera pública podem ser entendidas então como equivalentes ao acionamento de uma arena de debate alternativa.

Vale mencionar que a mobilização necessária para uma consulta pública é muito diferente daquela necessária para uma eleição, por exemplo. Como o processo é inteiramente controlado pela agência, a opinião pública de toda a sociedade não precisa ser alertada. Basta que a agência perceba um risco concreto de que isso aconteça. Conforme já mencionado no item 3.2, o processo decisório não é baseado em maioria popular, mas sim numa decisão colegiada da agência que considera, entre outros riscos, os de natureza reputacional e de legitimidade.

#### 6.1.6.2.3 Atores com capacidade de influenciar outras arenas

A capacidade de mobilização social ou a maior influência na esfera pública podem impactar no comportamento da agência. Conforme descrito no item 6.1.6.2, os radiodifusores

tiveram uma grande capacidade de “interditar” CPs referentes a normas técnicas de radiodifusão. Parte dessa capacidade de influência está relacionada à sua qualificação técnica, mas parte se deve à percepção desse ator como capaz de influenciar outras arenas de debate, incluindo a esfera pública.

Como a agência tem interesse em manter o debate restrito às suas arenas de seu controle, um raciocínio plausível é considerar com cautela argumentos trazidos por atores com esse tipo de capacidade. Para a maior influência desses atores, não é necessário que haja algum tipo de “ameaça” nas contribuições. Esse tipo de percepção já está embutido no perfil do ator, caso ele seja assim reconhecido.

A compreensão de um ator com alguma capacidade de influência em um tipo de processo específico é um desafio para os pesquisadores do papel dos atores nas consultas públicas. Essa percepção, além de não deixar evidências *a priori*, pode ser volátil no tempo e incoerente entre os vários tipos de processos. Um exemplo dessa volatilidade é o crescimento da importância dos mediadores da circulação de informações na internet (redes sociais, mecanismos e busca, entre outros). Alguns desses atores nem existiam no início da Anatel, mas se tornaram extremamente significativos nos debates setoriais mais recentes. Por essa razão, a classificação dos atores em categorias estanques e únicas ao longo do tempo e dos diversos processos pode levar a resultados contraditórios.

#### 6.1.6.3 Irrelevância da consulta pública

Entre as consultas públicas que não geraram resultado, há aquelas que não receberam contribuições. Ou seja, seu veto não pode ser explicado por meio das contribuições. Assim como há temas que despertam intensa mobilização e podem gerar pressão para que a proposta não seja aprovada, há outros temas que não despertaram grande interesse na sociedade. Depreende-se que propostas sem contribuições se encaixam nessa categoria. É verdade que poderiam existir outras estratégias de influência, como a atuação em outras arenas, mas a análise do conteúdo das consultas confirma sua baixa saliência para *stakeholders* externos à agência.

Esse é o caso, por exemplo, do “Regulamento do Serviço para Fins Científicos ou Experimentais”, cuja minuta foi publicizada pela Consulta Pública nº 266/2000. Esse tema era regido à época e até o momento desta pesquisa por uma regulamentação que data de 1966,

aprovada ainda pelo antigo Contel<sup>32</sup>. Esse regulamento normatiza a realização de testes de equipamentos e de novas tecnologias que fazem uso do espectro de radiofrequência. É um regulamento cuja aplicação é bastante restrita, não trazendo grandes impactos sobre o setor de telecomunicações e era de se esperar que despertasse pouco interesse.

Outras três consultas públicas se encaixam nessa categoria de consultas que não foram aprovadas e não receberam contribuições. A CP 742/2006 trata sobre certificação de um tipo muito específico de baterias. A CP 21/2009 trata de destinação de faixas de frequência em caráter secundário, ou seja, que não estão protegidas contra interferência. E a CP 29/2010<sup>33</sup> trata de destinação de faixa de frequência para serviços limitados, de relevância para um público bastante restrito. Ao se observar as propostas, percebe-se que são temas de baixo impacto, cuja alteração pode trazer efeitos praticamente irrelevantes. Ao não receber nenhuma contribuição, possivelmente a Agência percebeu que não haveria grande benefício em alterar sua regulamentação.

Uma explicação meramente baseada nas contribuições levaria a compreender que não há oposição à proposta e que ela seria facilmente aprovada. No entanto, não foi isso que aconteceu com essas propostas. Há outros fatores, além das contribuições, para que a agência possa alterar seu posicionamento inicial sobre determinado tema.

Muitas contribuições recebidas em outras consultas públicas parabenizam a agência pela iniciativa e reforçam o apoio à minuta sem trazer nenhuma contribuição específica para o texto ou outro dado relevante. Desta forma, o silêncio sobre uma determinada proposta reflete uma certa indiferença e apatia da sociedade sobre aquela abordagem regulatória. Esse é um caso interessante em que o silêncio é eloquente. Mesmo não havendo contribuições, a consulta pública ajudou a evidenciar uma possível irrelevância da proposta.

É importante lembrar que, apesar de as consultas públicas terem um baixo custo de participação, a abstenção pode significar que esses custos são superiores a eventuais benefícios (LIBGOBER, 2018). Como foi observado no item 5.3, há atores que monitoram as consultas públicas e, pelo menos para esses atores, a abstenção se deu de maneira consciente. Mesmo que

---

<sup>32</sup> Mais informações sobre esse serviço e sua regulamentação podem ser encontradas em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/regulado/outorga/servico-especial-para-fins-cientificos-e-experimentais>

<sup>33</sup> Em verdade, a CP 2010\_29 recebeu uma contribuição, mas era uma contribuição estritamente redacional.

eles tivessem alguma contribuição, a irrelevância do tema não valeria o risco de desgaste de essa contribuição não ser bem recebida pela agência.

É bem verdade que existem propostas que não receberam contribuições, mas foram aprovadas. Ou seja, pelo menos para a agência, aqueles casos foram relevantes ao ponto de prosseguir com o processo normativo, mesmo não havendo contribuições. Esses casos estão relatados no item 6.2.1 e pode-se adiantar um achado desse item e já comentado anteriormente: a saliência está mais relacionada ao *stakeholder*, do que à própria CP. A irrelevância, por outro lado, pode ser atribuída à CP, uma vez que, se todos os *stakeholders* entenderem que a CP não tem saliência, ela será irrelevante. É possível, portanto, caracterizar processos absolutamente pouco salientes, mas não é possível caracterizar um processo como absolutamente saliente, já que a CP não garante que “todos” os atores estarão presentes ou representados.

#### 6.1.6.4 Demora na deliberação

A demora na deliberação é um importante parâmetro para a aprovação normativa. Em um setor com rápidas transformações mercadológicas e tecnológicas, o tempo é uma variável relevante.

A produção normativa, no entanto, necessita de outros valores, como a estabilidade e previsibilidade, o que pode ser um dilema. A própria Lei das Agências demandou que consultas públicas sobre atos normativos tivessem um período mínimo de 45 dias, exigindo um processo que não fosse demasiadamente açodado. Nesse sentido, percebe-se que a agência alterou a forma e os instrumentos regulatórios ao longo do tempo. Instrumentos mais rápidos são utilizados para questões que exigem maiores atualizações, por exemplo, requisitos de certificação dependentes de parâmetros tecnológicos. Essa foi uma das alterações de paradigma da agência ao longo do tempo e que é um fator para que algumas consultas públicas não tivessem resultado, conforme explicitado no item 6.1.6.6.

O que se percebe em algumas situações é que o processo decisório se alongou e a agência resolveu fazer outra consulta pública. Nem sempre a nova proposta tinha posições muito diferentes da inicial, mas seu efeito sobre o mercado poderia ser distinto. Além disso, a demora aumenta a chance de ocorrência de fatos supervenientes em outras arenas ou a alteração de paradigmas internos, fatos que podem deixar a proposta obsoleta ou desnecessária.

Um exemplo em que isso aconteceu foi a CP 28/2010. Essa consulta pretendia internalizar alterações regulatórias aprovadas em fóruns internacionais, notadamente a

Conferência Mundial de Radiocomunicações, acontecida em 2007 (CMR-07). No entanto, antes que o processo fosse completado, houve outra conferência mundial (CMR-12) e os resultados das duas conferências e de outras posteriores foram incorporados em conjunto por meio da Resolução nº 716/2019.

Esse caso evidencia que cada processo normativo tem seu tempo de expiração. Nesse caso, é a realização de uma nova conferência. Em outros processos, contudo, diferentes tipos de gatilhos mercadológicos ou tecnológicos podem acontecer de modo a deixar a proposta desatualizada. A desatualização da proposta inicial, por sua vez, traz grande incerteza regulatória, pois pode ter como consequência a realização de uma nova consulta ou a aprovação de uma norma com muitas alterações (atualizações) em relação à minuta inicial.

#### 6.1.6.5 Eventos supervenientes em outros fóruns

Como já visto, a regulamentação da Anatel não é apartada do que acontece em outras arenas de debate, como instâncias dos Poderes Judiciário, Executivo e Legislativo, entre outras, como o TCU. Em algumas situações, eventos nessas outras arenas afetam diretamente o resultado de uma consulta pública.

Esse é o caso, por exemplo, de algumas CPs que tratam de serviços de TV por assinatura, cuja proposição antecedeu em poucos meses a aprovação de lei federal que alterou profundamente esses serviços. As CPs 31, 32 e 33 de 2011 foram propostas em junho de 2011 e em setembro do mesmo ano foi aprovada a Lei nº 12.485, que alterou completamente a regulação dos serviços, fazendo com que as CPs perdessem o sentido.

Apesar de o jogo de uma determinada consulta pública ser influenciado por eventos em arenas alternativas, nem sempre os acontecimentos nessas arenas visam a esse objetivo. Os casos acima das CPs sobre TV por assinatura revelam isso. As mudanças na legislação foram muito mais amplas do que os temas tratados nas CPs, sendo a interrupção desses processos apenas um efeito colateral de uma mudança maior em âmbito legal, uma alteração de paradigma, tema da próxima análise.

#### 6.1.6.6 Alteração de paradigma (*paradigma shift*)

Quanto mais uma deliberação se prolonga, maior a chance de alguma alteração de paradigma acontecer e afetar a proposta colocada em consulta pública. Contudo, mesmo quando uma proposta não demora a ser deliberada, ela pode ser impactada por alterações de paradigma regulatório. A agência pode, em determinado momento, estar acostumada a fazer sua

regulamentação de uma determinada forma, mas é influenciada por tendências que muitas vezes não estão relacionadas a uma consulta pública específica. Ou seja, os dois fatores (demora e alteração de paradigma) têm correlação, mas podem ocorrer de maneira isolada.

Alterações de paradigma aconteceram diversas vezes e inviabilizaram algumas consultas públicas. Por exemplo, as CPs 353, 357, 364, todas de 2002, tratavam de questões relacionadas ao SMC (Serviço Móvel Celular) e não tiveram um resultado concreto. O SMC era um serviço com mais amarras regulatórias que o seu sucessor, o SMP (Serviço Móvel Pessoal), e a Anatel, desde 2000, já havia aprovado regulamentos que incentivavam a migração de prestadoras do SMC para o SMP. Apesar disso, a regulamentação do SMC deveria ser editada e atualizada até que não existissem mais prestadoras desse serviço. Essa migração só foi concluída em 2002, durante a análise das contribuições das referidas CPs, tornando as alterações desnecessárias. Ou seja, a alteração no regime regulatório (um paradigma) tornou a proposta inócua e obsoleta.

A alteração de paradigma está relacionada também à formação de um novo consenso científico. Conforme teoriza Yackee (2021), mudanças regulatórias mais substanciais podem estar relacionadas à formação de um novo consenso em determinado tema. Como as alterações de consensos científicos e mercadológicos demoram certo tempo, essa situação é mais comum fora do período de CP, uma vez que a duração da consulta tende a ser mais curta quando comparada com a formação dos referidos consensos. No entanto, nada impede que, depois da abertura de uma consulta pública, o novo consenso emergja de maneira mais clara. A própria consulta pública pode ser um catalisador dessa consolidação, tanto por meio das contribuições, como por meio de outros mecanismos que levam à agência e a toda sociedade elementos transformadores do *status quo* do conhecimento.

Neuman et al (1993) comentam da necessidade de uma mudança de paradigma para o setor de telecomunicações em função das transformações tecnológicas e mercadológicas da época. Stein (2023) comenta, em tempos mais recentes, sobre a necessidade de mudanças de paradigma para a regulação de inteligência artificial. Esses dois textos são convites à reflexão, mas não propõem um novo paradigma concreto. Na teoria dos múltiplos fluxos de Kingdon, esse tipo de manifestação expõe o fluxo dos problemas, mas não traz ainda o fluxo das soluções.

As consultas públicas, por outro lado, são um importante mecanismo para percepção e comunicação da exaustão de um paradigma e servem para ativar o fluxo das soluções. A agência, ao construir a proposta de consulta pública, amadurece suas percepções, bem como

incentiva a sua maturação no público externo, evidenciando novos paradigmas antes difusos e pouco claros. Tal consciência regulatória aumentada e simultânea em diversos atores abre uma janela política para propostas mais disruptivas.

Um exemplo desse tipo de situação é o crescimento da influência da regulação responsiva e de outras teorias menos baseadas em “comando e controle”. Esse tipo de abordagem foi um dos fatores que dificultou a aprovação das CPs 480/2003 e 493/2004, que traziam para o serviço de conexão em banda larga uma abordagem de serviço prestado em regime público. Esse regime de prestação prevê um maior controle da administração pública sobre outorgas, tarifas e foi o sistema adotado quando ocorreu a privatização do Sistema Telebrás. Esse paradigma perdeu relevância ao longo do tempo tanto por um “consenso” científico sobre as dificuldades de *enforcement* das regras, quanto por um maior sucesso de serviços prestados em regime privado, como a telefonia celular.

Hall (1993) define um paradigma como “*a framework of ideas and standards that specifies not only the goals of policy and the kind of instruments that can be used to attain them, but also the very nature of the problems they are meant to be addressing*”. Desta forma, a mudança de paradigma de comando e controle para regulação responsiva atinge especialmente a percepção do tipo de problema a ser resolvido. Em vez de uma conformidade a partir de padrões rígidos e estabelecidos unilateralmente pela agência, foram buscados novos instrumentos mais flexíveis, com o foco na competição e na experiência do usuário.

Há que se considerar ainda que um novo paradigma pode ser resultado da construção de uma visão de mundo pelos *stakeholders*. Há, portanto, a necessidade de cautela por parte do regulador. Há, nesse caso, um risco de captura não só do regulador, mas também de outras estruturas, por algum paradigma, especialmente em momentos de crise.

Wigger e Buch-Hansen (2014) destacam que alterações de paradigma como resposta a crises estão sujeitas a um determinado enquadramento da origem dos problemas e descrevem 5 condições que precedem uma mudança de paradigma: 1) como a natureza da crise é descrita; 2) alteração no equilíbrio entre forças sociais; 3) presença e disponibilidade de uma contraproposta; 4) como as instituições regulatórias respondem à crise; 5) alterações mais amplas no contexto regulatório.

No caso da substituição da regulação por meio de comando e controle, as 5 condições são satisfeitas. A natureza dos problemas e da “crise” desse sistema não foram descritos como



um fracasso da regulação geral da agência, mas estavam restritas a essa forma específica de regular. O maior sucesso da prestação de serviços em regime privado, como a telefonia celular e a banda larga fixa, atestariam essa tese. Com o crescimento dos serviços em regime privado, sua importância perante a sociedade aumentou, alterando as forças políticas e sociais que influenciam na tomada de decisão. O terceiro ponto está relacionado à disponibilidade de uma nova teoria regulatória e de instrumentos que viabilizariam sua aplicação. A regulação responsiva supre este ponto, trazendo argumentos convincentes para alteração de paradigma. A agência, reconhecendo nessa teoria uma possibilidade de atuação viável e com menores desgastes para a sua reputação, promove a alteração paulatina em direção ao novo paradigma, incorporando novas diretrizes a seus instrumentos. Por fim, há que se destacar alterações mais amplas no contexto regulatório com o paradigma de responsividade permeando outras agências reguladoras e o discurso de alto custo de conformidade das normativas brasileiras (“custo Brasil”).

O papel de um novo paradigma se assemelha ao papel de uma nova ideologia (RICHARDSON, CLINTON e LEWIS, 2017; CLINTON et al, 2012). No entanto, com as informações dispostas somente nas consultas públicas, não é possível perceber se existe um único mecanismo para o estabelecimento de uma nova ideologia. Para isso, seria necessária uma metodologia específica, de modo revelar, com precisão, a origem do novo paradigma (ou ideologia), como ele é comunicado à agência ou, até mesmo, se é resultado de um aprendizado a partir de experiências anteriores do regulador. O fato é que alteração de paradigma só foi possível devido a um aprendizado social (HALL, 1993) das estruturas dentro e fora do Estado.

Cabe mencionar ainda que o paradigma de “ordem superior”, notadamente o neoliberalismo, não foi afetado. Ao contrário, como a regulação se pautou por instrumentos com menor grau de intervenção estatal, houve um aprofundamento desse paradigma ao longo do tempo. Uma alteração de “ordem superior” exigiria certamente a participação de outros atores políticos (HALL, 1993), com implicações, inclusive sobre o papel das agências.

Essa percepção mais ampla reflete o “papel das ideias”, evidenciando que as contribuições não podem ser o único parâmetro a ser utilizado para compreender a lógica da deliberação da agência pós consulta pública.

### 6.1.6.7 Regulamento disruptivo

Algumas propostas normativas representam uma alteração bastante sensível na regulação, ou seja, são regulamentos completamente novos ou uma abordagem regulatória com uma mudança radical em relação à prática atual. Propostas dessa natureza podem apresentar externalidades não observadas inicialmente pela agência, o que pode dificultar sua aprovação. Além disso, propostas disruptivas podem receber resistência de contribuidores que eventualmente se sintam prejudicados, fato que pode estar concomitante presente ou não.

Tais características podem levar a agência a não dar prosseguimento à normatização, como ocorreu com as CPs 55/2008 e 43/2010. Essas consultas propuseram aplicar procedimentos de certificação e homologação, normalmente aplicados a equipamentos, a redes de telecomunicações. Essa seria uma mudança bastante sensível na maneira de regulação e fiscalização da agência, cuja legalidade foi questionada pelas contribuições.

#### 6.1.7 Resumo dos fatores

A tabela abaixo resume e agrupa os fatores identificados como causa para o arquivamento das consultas públicas sem que elas chegassem a ter um resultado regulatório concreto:

Categoria do fator (contagem)	Fator de Veto (contagem) - Dimensão	Consulta Pública		
Eventos internos à agência (24)	Alteração de paradigma regulatório (17) - Dimensão conteúdo	2003_485	2010_47	2011_26
		2006_742	2010_52	2012_47
		2007_847	2010_30	2012_45
		2009_21	2010_29	2012_24
		2009_14	2011_59	2012_16
		2009_2	2011_39	
	Demora na deliberação (7) – Dimensão institucional	2002_364	2004_582	2009_2
		2002_357	2005_617	2010_28
		2002_353		
	Eventos externos à agência (22)	Resistência nas contribuições (17) – Dimensão participação	2000_272	2005_618
2000_250_1			2005_595	2013_6
2001_279			2008_55	2015_4
2002_417			2010_43	2018_8

Categoria do fator (contagem)	Fator de Veto (contagem) - Dimensão	Consulta Pública		
		2003_480 2004_546	2010_11 2013_38	2020_77
	Fatos supervenientes em outras arenas (5) – Dimensão institucional	2009_2 2010_28	2011_31 2011_32	2011_33
Características da proposta (14)	Proposta disruptiva (9) – Dimensão conteúdo	2002_417	2004_493	2013_9
		2003_480	2008_55	2013_6
		2004_502	2010_43	2013_26
	Irrelevância (5) – Dimensão conteúdo	2000_266 2000_250_1	2006_742 2009_21	2010_29

**Tabela 18: Fatores de veto a propostas normativas.**

Na tabela acima, os fatores comentados anteriormente foram agrupados em categorias relacionadas a eventos externos à agência, internos à agência e fatores relacionados a características da proposta, os quais dialogam com as dimensões institucional, conteúdo e participação, já apresentadas. Os fatores internos muitas vezes são negligenciados pela bibliografia sobre consultas públicas, mas são extremamente relevantes para explicar os casos de veto a propostas normativas.

Características externas, como resistência nas contribuições e eventos em outras arenas, se mostraram bastante relevantes. Grande parte da literatura centraliza os esforços em compreender esses fatores, em grande parte influenciados pela Teoria da Captura, visando compreender quais atores têm maior poder de influência sobre a burocracia regulatória.

Propriedades inerentes da proposta aparecem como fatores relevantes para a aprovação normativa. Como já era esperado, proposições disruptivas tendem a ter maiores dificuldades para aprovação em relação àquelas mais incrementais. Cabe destaque para a irrelevância da proposta. Nos casos em que esse fator esteve presente, a avaliação inicial da importância da alteração normativa foi posteriormente alterada, frustrando a intenção original.

### *6.1.8 Aprovação normativa e reputação*

Todos esses fatores refletem a importância de a proposta normativa estar bem formulada já no momento da consulta pública. Uma proposta demasiadamente imatura pode disparar alarmes de incêndio, gerar gatilhos em arenas alternativas, estender o período de deliberação e

contaminar toda a discussão. Todo esse ruído, além de eventualmente inviabilizar a proposta específica, pode gerar reflexos negativos para rodadas seguintes de consultas públicas, bem como para a reputação social da agência.

Reputação é um importante recurso regulatório (CARPENTER, 2010). Ao se preocupar com a legitimidade, a agência não só se refere à sua legitimidade perante o setor regulado, mas também à sua capacidade de influência para além desse setor. Questões legislativas e judiciais, por exemplo, podem sofrer influência da agência a partir de uma reputação criada em seu setor regulado. Caso a imagem de competência técnica e imparcialidade seja maculada, a agência perde argumentos para se defender de questionamentos sobre suas decisões ou suas competências.

A existência de um “jogo reputacional” revela mais claramente a existência de jogos aninhados (TSEBELIS, 1990) e indicam responsividade da agência em relação à percepção social de sua imagem. Caso a agência não tivesse esse tipo de preocupação, procedimentos de *accountability* poderiam ser ignorados, facilitando a captura. Apesar de a reputação não ser o fator garantidor da legitimidade de uma agência reguladora, mas sim sua tecnicidade, a independência da opinião pública levada a seu extremo poderia ser extremamente nociva. Alguma preocupação política então não deve ser entendida como uma falta de autonomia do regulador, mas sim como um mecanismo de controle de abusos, tanto de uma tecnocracia insulada, quanto de uma captura.

É prerrogativa da agência escolher qual texto inicial será colocado em consulta pública. As próprias contribuições vão fazer referência ao texto inicial da agência. O direcionamento da peça inicial pode ativar comunidades, selecionar abordagens e moldar todo o debate decorrente.

Entender a consulta pública como um momento para testar conceitos e propostas para as quais não se conhece bem os efeitos pode ser arriscado do ponto de vista da agência. Nessas situações, a tomada de subsídios, conforme visto no item 6.1.4, seria um caminho para evitar repercussões negativas indesejadas.

Cabe mencionar que a realização de grandes alterações é sempre um risco para a agência. Atores insatisfeitos podem alegar que as mudanças foram demasiadamente “fundamentais” e que não foi feita uma consulta pública sobre aquela proposta. Apesar de esse risco ser reduzido e não haver um exemplo dessa natureza na base de dados estudada, a

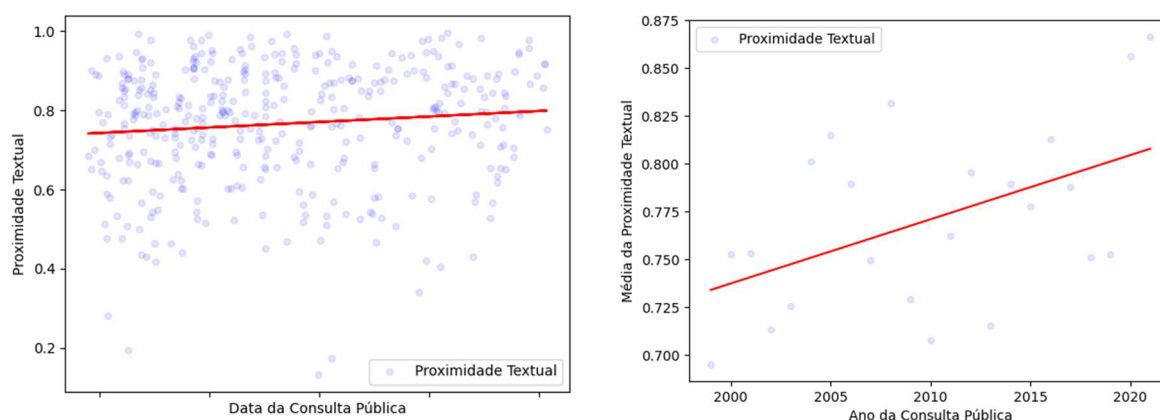
bibliografia dos EUA aponta para casos excepcionais em que tal tipo de argumento foi levado ao Poder Judiciário (ELLIOTT, 1992).

## 6.2 Consultas públicas com resultado regulatório

Para as CPs com resultado, ou seja, para aquelas em que houve a aprovação de uma norma, é possível comparar o texto da minuta com a versão final aprovada. Esse processo de comparação exige um processamento textual, como a identificação das sentenças normativas na CP. Esses tratamentos estão descritos no anexo 10.3.3 e recomenda-se a leitura dessa passagem para melhor compreensão dos resultados apresentados a seguir.

### 6.2.1 Proximidade ao longo do tempo

Antes de começar a análise dos fatores que influenciaram na proximidade, é importante analisar como foi o comportamento dessa variável ao longo do tempo, o que está ilustrado nos gráficos abaixo:



**Figura 45: Proximidade textual ao longo do tempo.**

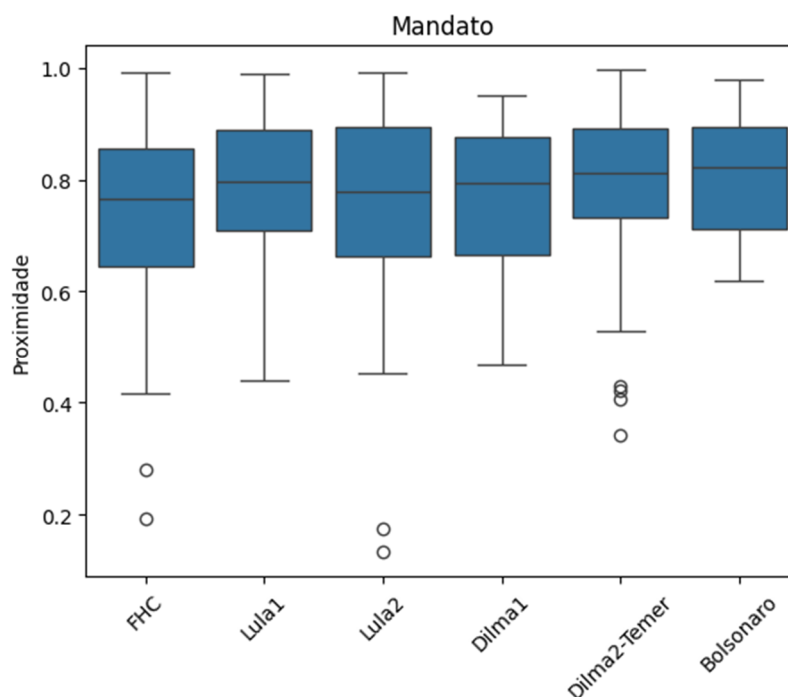
No primeiro gráfico (à esquerda) estão todas as consultas públicas com resultados regulatórios em ordem cronológica. Cada ponto em azul representa a proximidade textual de cada consulta pública e a linha vermelha é a regressão linear desses valores. O gráfico à direita obedece à mesma lógica, mas cada ponto representa a proximidade média das CPs realizadas em determinado ano.

Observa-se nos dois gráficos um aumento da proximidade ao longo do tempo, mais facilmente identificável no segundo devido à sua escala. Mesmo que esse aumento seja discreto, ele leva a reflexões interessantes. Esse aumento na proximidade com o passar dos anos quer dizer que a agência está se tornando mais fechada ao diálogo?

Apenas por essa informação não se pode fazer tal afirmação. O que os dados revelam é que há menos proximidade média durante a fase de consulta pública, mas isso não significa necessariamente que o processo de normatização está se tornando menos democrático e menos aberto ao diálogo. Conforme visto na Figura 39 e na Figura 40, o número de tomadas de subsídios é crescente ao longo do tempo e, com isso, as propostas têm chegado mais maduras à fase de consulta pública. No entanto, como o número de tomadas de subsídios é concentrado em anos mais recentes e é bem menor que o número de CPs normativas, seu efeito é menos pronunciado, o que pode ficar mais claro em rodadas de estudos posteriores.

Da mesma forma, a maior maturidade das propostas nessa fase impacta na redução do número de consultas públicas que não tiveram resultado regulatório. Ou seja, a maturidade do texto colocado em consulta pública oriunda da existência de rodadas anteriores de debate ou de outros fatores é um aspecto relevante para o volume de modificações feitas após as CPs.

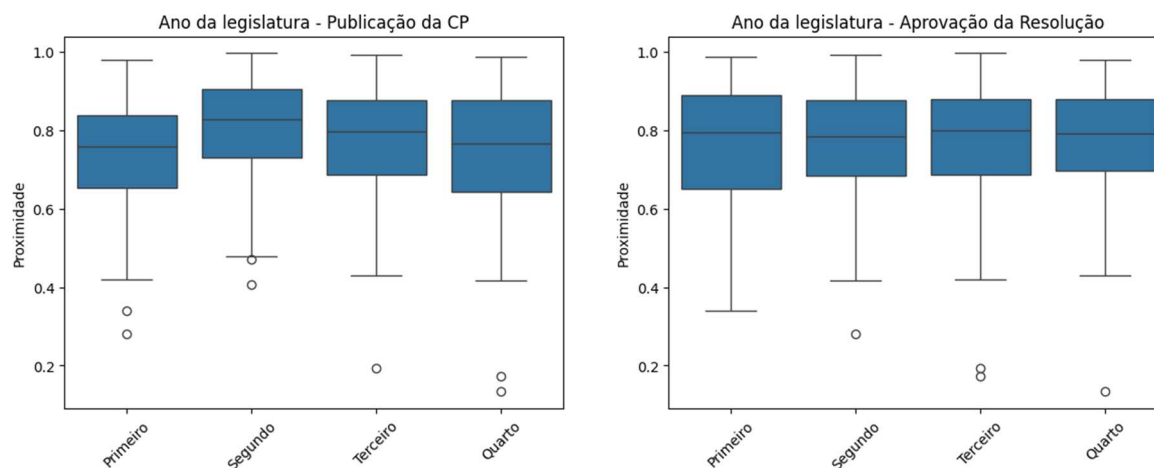
O mesmo comportamento se observa quando se analisa a linha cronológica dos mandatos presidenciais e legislaturas:



**Figura 46: Variação da proximidade por mandato presidencial.**

Observa-se uma tendência ligeiramente crescente, exceto para o governo Lula1, o que pode ser explicado pela ausência de *outliers* nesse período.

Outra análise que pode ser feita é em relação ao ano da legislatura, o que poderá mostrar alguma sazonalidade. Essa análise pode ter como marco temporal duas datas, a publicação da CP e a aprovação final do regulamento. A variação da proximidade está reportada nas figuras a seguir:



**Figura 47: Proximidade e ano da legislatura (publicação de CPs e publicação de resoluções).**

A figura acima mostra uma sazonalidade na publicação das CPs, o que não ocorre na aprovação das resoluções. Isso indica que nos anos de maior relevância para o ciclo eleitoral (quarto - ano da eleição; e primeiro – ano para cumprimento de promessas), a agência pode usar a publicação de uma consulta pública como forma de acomodar críticas surgidas em outras arenas, em especial no Congresso Nacional. A publicação das resoluções, por outro lado, não acompanha essa tendência. Ou seja, a agência pode acelerar seu processo normativo e publicar uma versão mais imatura de minuta regulamentar como resposta a eventos em outras arenas, mas é mais ciosa quanto à publicação final.

Esse resultado é aparentemente incoerente com outras pesquisas, as quais percebem um maior ímpeto do Poder Legislativo em apresentar proposições relacionadas a agências reguladoras em anos não eleitorais (ALMEIDA, 2024, p. 78 e 79). Era de se esperar que a agência reagisse também nesse mesmo período. No entanto, não há incoerência, pois a reação do regulador não é *pari passu* por ao menos três motivos.

O primeiro deles é que este estudo se concentra na arena das CPs, enquanto que o de Almeida (2024) se concentra na Câmara dos Deputados. Apesar de haver um entrelaçamento das arenas e o reconhecimento de jogos aninhados, as dinâmicas e lógicas de cada arena são distintas. O segundo motivo é que a resposta regulatória demora algum tempo para acontecer. A agência, ao perceber que determinado tema começa a entrar na agenda parlamentar, precisa

de tempo para construir uma proposta normativa que possa tratar as críticas. O terceiro motivo é que a avaliação da Figura 47 é qualitativa, pois a proximidade é uma característica das CPs e de suas respectivas resoluções. A avaliação de Almeida (2024), por outro lado, é quantitativa. A agência pode identificar as críticas mais relevantes (salientes para si) e responder somente a elas, enquanto que outras, percebidas como de menor risco para sua reputação ou legitimidade podem prescindir de uma resposta normativa.

Ao se observar os gráficos da Figura 47, não se observa uma grande variação na proximidade, quanto em outros fatores detalhados mais adiante. Isso se deve ao fato de que a legislatura obedece a um ciclo político e nem todos os temas são salientes para os Poderes Executivo e Legislativo. Um exemplo de tema saliente para o mundo político, em especial para os parlamentares é a qualidade dos serviços de telecomunicações. Esse assunto é muito demandado por esses atores devido a sua visibilidade, em especial no primeiro ano de legislatura, como ocorreu em 2011, 2015 e 2019<sup>34</sup>. Não por acaso, em 2011 a agência realizou as CPs 16/2011 (Regulamento de Gestão de Qualidade das Prestadoras do Serviço Telefônico Fixo Comutado) e 46/2011 (Regulamento de Gestão da Qualidade do Serviço de Comunicação Multimídia), em 2015 as CPs 23/2015 (Regulamento de Gestão da Qualidade do Serviço de Comunicação Multimídia), 10/2015 (Regulamento das Condições de Aferição do Grau de Satisfação e da Qualidade Percebida).

A realização de CPs ou até mesmo a sua previsão são importantes insumos para que a agência exponha suas ações e defenda sua reputação em resposta a críticas parlamentares. Argumentação dessa natureza pode ser vista claramente em 2019 em audiência pública sobre o uso de postes de energia elétrica por prestadoras de serviços de telecomunicações<sup>35</sup>. Interessante

---

<sup>34</sup> Referências:

- 2011: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cctci/noticias/noticias-2011/comissao-discute-qualidade-da-telefonica-celular-no-pais>

- 2015: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cctci/noticias/noticias-2015/cctci-discute-a-qualidade-dos-servicos-de-telecomunicacoes-no-pais>

- 2019: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/anatel-participa-de-audiencia-publica-na-camara-dos-deputados>

<sup>35</sup> Fonte: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/anatel-participa-de-audiencia-publica-na-camara-dos-deputados-sobre-utilizacao-de-postes>



perceber nessa análise qual a forma mais racional de responsividade do regulador ao controle parlamentar.

Observa-se que a abertura de consulta públicas é um instrumento mais sensato que a aprovação açodada de regulamentação, uma vez que os próprios efeitos de uma regulação podem demorar a aparecer. Claro que isso depende da intensidade e da natureza das críticas, mas sinalizar uma atitude concreta enquanto amadurece a decisão definitiva é uma boa estratégia. Ou seja, há incentivos para que controles parlamentares que levem a constrangimentos da agência funcionem mais como um “*agenda setting*”, algo já observado por Nascimento (2023), do que como um catalisador de aprovações normativas.

### 6.2.2 Consultas com resultado e sem contribuições

No caso de consultas públicas sem contribuições, existiram aquelas que não foram aprovadas, já relatadas no item 6.1, mas existiram casos em que houve a aprovação de uma norma. Esses casos são interessantes, pois o resultado não pode ser explicado pelas contribuições, sendo uma boa oportunidade para compreender o processo decisório da agência sem a influência de manifestações externas visíveis.

Como as consultas públicas que tinham múltiplos registros no SACP foram juntadas e selecionando aquelas que geraram resoluções, tem-se um universo de 397 processos. Desses, apenas os 8 listados abaixo não receberam contribuições.

CP	Resolução	Ementa	Prox. Textual	Prox. BERTugues
2000_242	Resolução nº 234/2000	Alteração do art. 4º do Regulamento dos Serviços de Telecomunicações.	0,68	0,91
2000_269	Resolução nº 256/2001	Aprova o estabelecimento de Requisitos Adicionais para Certificação de Equipamento Terminal do Serviço Móvel Especializado, do Serviço Móvel Celular e do Serviço Móvel Pessoal. (Revogada pela Resolução nº 303/2002)	0,62	0,89
2001_315	Resolução nº 285/2001	Atribui a faixa de radiofrequências de 1427 MHz a 1429 MHz ao serviço de operação espacial.	0,43	0,84
2003_475	Resolução nº 355/2004 e 356/2004	Destina a faixa de radiofrequências de 87,4 MHz a 87,8 MHz, para o Serviço de Radiodifusão Comunitária. (Revogada pela Resolução nº 721/2020) Aprova alteração do Regulamento Técnico para Emissoras de Radiodifusão Sonora em Frequência Modulada, objetivando, especificamente, a ampliação da faixa de radiodifusão sonora em	0,60	0,68

CP	Resolução	Ementa	Prox. Textual	Prox. BERTugues
		freqüência modulada, de 87,8 a 108 MHz, para 87,4 a 108 MHz. (Revogada pela Resolução nº 721/2020)		
2004_503	Resolução nº 371/2004	Republica o Regulamento sobre Condições de Uso de Radiofrequências nas Faixas de 2.170 MHz a 2.182 MHz e 2.500 MHz a 2.686 MHz. (Revogada pela Resolução nº 429/2006)	0,72	0,92
2004_533	Resolução nº 384/2004	Aprova Norma para Certificação e Homologação de Acumuladores Alcalinos de Níquel-Cádmio Estacionários. (Revogada pela Resolução nº 686/2017)	0,78	0,94
2006_741	Resolução nº 461/2007	Destina a faixa de radiofrequências de 24,05 GHz a 24,25 GHz, para o Serviço Limitado Especializado em Aplicações de Radiolocalização.	0,65	0,81
2007_829	Resolução nº 515/2008	Destina a faixa de radiofrequências de 143,60 MHz a 143,65 MHz ao Serviço Limitado Privado, para uso em aplicações de Pesquisa Espacial, sentido espaço para Terra.	0,65	0,80

**Tabela 19: CPs aprovadas sem contribuições.**

A primeira percepção é que a última CP que não teve contribuição foi há bastante tempo, no ano de 2007<sup>36</sup>. Esse longo tempo sem que haja processos normativos aprovados sem contribuições tem ao menos duas explicações. A primeira está relacionada aos contribuintes. O instrumento da CP está cada vez mais difundido e a sociedade passou a participar mais. A segunda explicação é relacionada à agência. Com o tempo, questões mais simples foram delegadas a superintendentes e não mais passavam por consultas públicas. Algumas questões relacionadas a certificação, por exemplo, já não mais são aprovadas por meio de resolução do Conselho Diretor. Com a maior relevância dos atos colocados em CP, é natural que a quantidade de CPs sem contribuições fosse sensivelmente diminuída<sup>37</sup>.

Observando-se o conteúdo das consultas, há temas com razoável grau de relevância, diferentemente de outras CPs que não receberam contribuições e não foram aprovadas (vide

<sup>36</sup> A CP nº 21/2009 também era sobre um ato normativo e não recebeu contribuições, mas ela não foi aprovada.

<sup>37</sup> Há consultas públicas sobre questões não normativas que receberam pouquíssimas contribuições. Por exemplo, as CPs nº 13/2012, 23/2020, 41/2020, 45/2020, 1/2021 e 45/2021 receberam apenas uma contribuição cada.

item 6.1 e Tabela 18). Neste ponto, percebe-se novamente que a saliência depende do *stakeholder*. Pode-se assumir que esses processos não foram suficientemente salientes para acionarem “alarmes de incêndio” ou motivar contribuidores recorrentes. Por outro lado, a agência entendeu esses processos como relevantes o suficiente para promover alterações normativas. A saliência não deve, assim, ser uma variável ligada à CP. Ela deve ser uma variável ligada à CP e ao *stakeholder*, seja ele contribuidor ou a própria agência.

Observa-se que não houve contribuições de comunidades seguramente interessadas em alguns debates, como a comunidade científica. Mesmo que esses atores possam ter sido ouvidos em outras instâncias, seria interessante que sua posição fosse formalizada na CP, tanto para legitimar o instituto, como para que outros *stakeholders* conhecessem, de maneira explícita, esses posicionamentos. Essa reflexão revela a importância de notificar atores e comunidades específicas, como foi feito CP nº 22/2021, a qual teve uma grande participação de contribuidores únicos, como visto no item 5.3.1.

Analisando-se o texto aprovado e a minuta colocada em CP, percebe-se que houve mudanças pequenas. No caso das CPs 242/2000, 269/2000, 503/2003, 741/2006 e 829/2007, não houve mudanças no mérito, mas apenas mudanças textuais. No caso da CP 475/2003, o conteúdo principal não mudou, mas a resolução precisou de mais texto para operacionalizar a proposta. No caso da CP 533/2004, tratava-se de um regulamento maior, e foram feitas mudanças estruturais no texto, o que justifica uma proximidade não muito alta apesar de, na essência, não haver grandes diferenças. A CP 315/2001 apresentou uma proximidade textual bastante baixa, apesar de no conteúdo não ter sido alterada. Isso se deve ao fato de ela ter apenas dois artigos: um não mudou e o outro não foi aproveitado. Com isso, a proximidade textual foi bastante baixa, o que não se refletiu no mérito, conforme a proximidade calculada pelo modelo BERTugues. Com essa percepção, verifica-se a importância do uso de modelos de linguagem. Conforme pode ser observado na última coluna da Tabela 19, a proximidade calculada pelo modelo BERTugues reflete melhor as mudanças ocorridas no texto dessas CPs.

Sem as contribuições, a agência não teve maiores insumos para promover alterações, além de pequenas edições sem impacto significativo na essência. Esses processos podem ser entendidos como sujeitos apenas a “ruído de base” e, portanto, há uma tendência em não haver alteração no texto inicialmente proposto.

Esses casos contrastam com os 4 casos (vide Tabela 18)<sup>38</sup> que, apesar de não terem recebido contribuições, a CP não gerou um ato normativo (vide item 6.1.6.3). Conclui-se que CPs normativas sem contribuições têm basicamente dois caminhos, ou são aprovadas como foram propostas (8 casos), ou são arquivadas (4 casos). Nos casos de arquivamento, a agência percebeu que a alteração provavelmente não teria nenhum efeito, ou seja, mesmo sem receber contribuições, o silêncio revelou expectativas dos atores.

### 6.2.3 Consultas com resultado e com contribuições

Este tipo de CP é a que abrange o maior número de casos e são, portanto, bastante relevantes para este trabalho. De modo a responder à pergunta de pesquisa, deve-se analisar o efeito das contribuições para alteração do texto normativo. Para isso, as sentenças que receberam contribuições foram comparadas, quanto à proximidade, com as sentenças que não receberam. A tabela abaixo resume a diferença desses dois grupos de sentenças.

		Média da proximidade textual	Média da proximidade (Ulysses)	Média da proximidade (BERTugues)	Média da proximidade (All Mini)
<b>Sentença não normativa</b>	<b>Sem contribuição</b>	0,318974	0,485710	0,803947	0,665552
	<b>Com contribuição</b>	0,314111	0,457337	0,781858	0,659372
<b>Sentença Normativa</b>	<b>Sem contribuição</b>	0,843854	0,855214	0,959388	0,920277
	<b>Com contribuição</b>	0,798178	0,818283	0,948538	0,900324

**Tabela 20: Diferença das proximidades entre as sentenças que receberam ou não.**

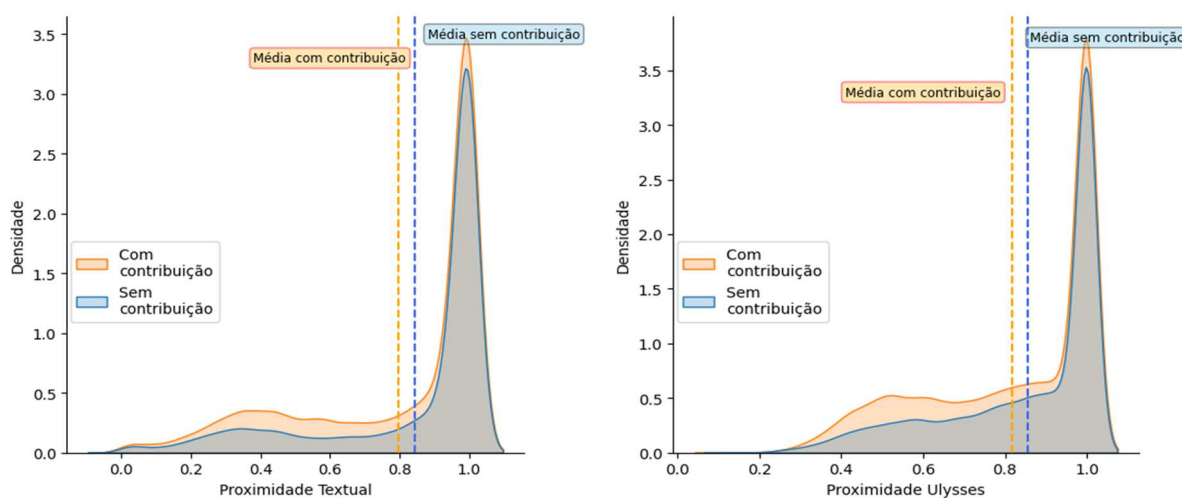
A linhas relacionadas a sentenças não normativas foram inseridas apenas como referência, pois o texto da CP e da norma aprovada são muito distintos e, nessa situação, a proximidade não tem tanto significado. Para as sentenças normativas, nota-se, para todos os modelos, uma diminuição da proximidade. Ou seja, em média, as sentenças que receberam contribuições foram mais modificadas pela agência.

<sup>38</sup> Aqui não está sendo considerada a CP 2000\_250\_1, pois ela foi aberta como réplica a contribuições recebidas na CP nº 250/2000.

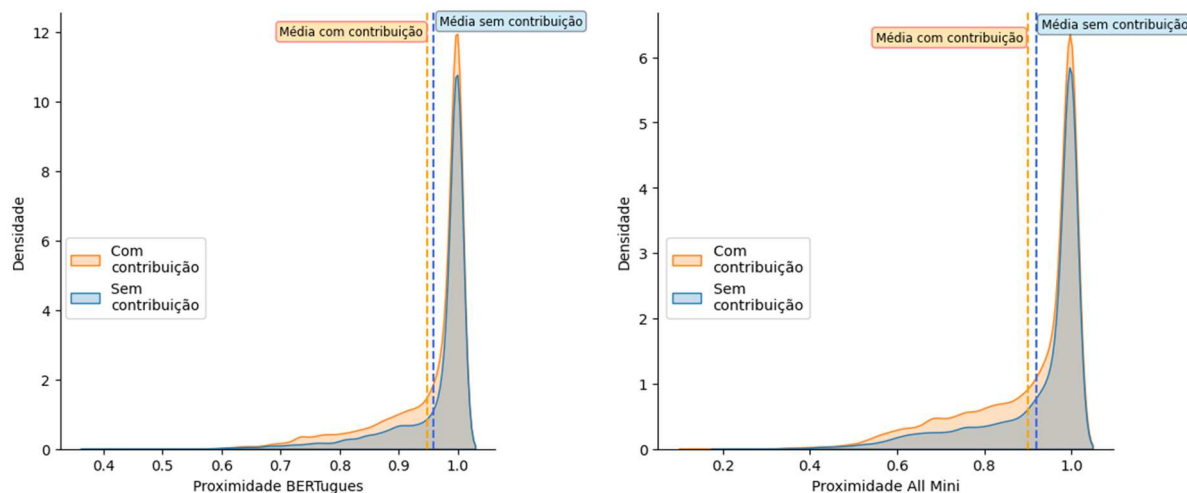
É necessário verificar se esse resultado aparece só em média ou, se, de fato, as sentenças que receberam contribuições tendem a formar um grupo separado, em que há maiores modificações. Para que essa afirmação possa ser feita de maneira segura, é necessário se fazer um teste de hipótese da seguinte forma:

- $H_0$ : A média da proximidade das sentenças que receberam contribuições é igual à média da proximidade das sentenças que não receberam contribuições.
- $H_1$ : A média da proximidade das sentenças que receberam contribuições é MENOR do que a média da proximidade das sentenças que não receberam contribuições.

O primeiro passo para a realização do teste é verificar se a distribuição de frequência das proximidades é normal. Para isso foi utilizada a função “normaltest” da biblioteca “scipy.stats” do Python<sup>39</sup>. Como resultado, nenhuma das funções proximidade calculadas pelos diversos modelos de linguagem tinha distribuição normal, o que pode ser visualmente atestado pelos gráficos abaixo:



<sup>39</sup> Para mais informações sobre a biblioteca, vide: <https://docs.scipy.org/doc/scipy/reference/stats.html>



**Figura 48: Distribuição de frequência das proximidades das sentenças que receberam e que não receberam contribuições.**

Como as distribuições não são normais, o teste de hipótese deve ser não paramétrico. Neste caso, teríamos ao menos três opções, o teste Qui-quadrado, o teste Wilcoxon e o teste de Mann-Whitney. Dadas as características do teste de hipótese (teste de médias com independência das amostras), o teste realizado foi o de Mann-Whitney (HOLLANDER, WOLFE e CHICKEN, 2013, p. 115).

Para implementação do teste foi utilizada a função “mannwhitneyu” pertencente ao pacote “scipy.stats” do Python. O resultado desse teste foi que a  $H_0$  pode ser refutada com alto grau de confiabilidade (p-valores menores que  $10^{-100}$ ). Isto é, **para todos os modelos de linguagem utilizados, as sentenças que receberam contribuições foram em média mais alteradas do que as sentenças que não receberam.**

O processo de medir alterações textuais é bastante ruidoso, pois mesmo alterações insignificantes do ponto de vista semântico podem ser captadas com maior ou menor grau de sensibilidade dependendo do modelo de linguagem utilizado. Apesar disso, é bastante grande o grau de confiabilidade na afirmação de que os dois grupos de sentenças têm diferentes médias de proximidade. Apesar de constatada a diferença, não se pode afirmar que as contribuições foram a causa das mudanças.

#### 6.2.4 Impacto das contribuições

O achado acima dialoga com uma das perguntas seminais do campo de pesquisa formulada por Marissa Golden (GOLDEN, 1998): Quais vozes são ouvidas no processo de consulta pública (*notice and comment*)? Antes de se saber quais vozes são ouvidas, é importante

se questionar: Alguma voz é ouvida? O processo deliberativo é influenciado pelas contribuições?

Começar pela pergunta quais vozes são ouvidas denota a importância da Teoria da Captura de George Stigler para os estudos sobre regulação. É pressuposto que existe uma disputa pela captura do regulador e que esse é o fator determinante para as suas decisões. Com esse foco, outros fatores tão ou mais relevantes podem não ser percebidos, levando a uma limitada capacidade de compreensão dos fenômenos. A preocupação reside especialmente no viés decisório do regulador, mas com isso não são incorporadas nas análises outros fatores, compreendidos como ruído. Sempre há margem para variação nas decisões, parte delas é viés e parte é ruído (KAHNEMAN, SIBONY e SUNSTEIN, 2021, p. 44). Apesar dessa compreensão, ainda não estão respondidas importantes perguntas subsequentes, como a magnitude da “audição” frente a outros fatores ou se, de fato, existem vozes que são mais ouvidas, o que será discutido adiante.

A Tabela 20 indica que o efeito das contribuições (diferença entre as duas últimas linhas) é pequeno frente ao valor absoluto das proximidades mesmo em sentenças que não receberam contribuições. Para verificar a magnitude da influência das contribuições, pode-se utilizar as sentenças sem contribuições como uma referência para impacto de outros fatores, enxergados pelo modelo como aleatórios, ou seja, como ruído. A tabela abaixo explicita essas diferenças. Como a distribuição da proximidade das sentenças não é normal, a tabela abaixo ilustra a mediana, de modo a se extrair mais informação dessa medida:

	<b>Mediana da proximidade textual</b>	<b>Mediana da proximidade (Ulysses)</b>	<b>Mediana da proximidade (BERTugues)</b>	<b>Mediana da proximidade (All Mini)</b>
<b>Sentença normativa SEM contribuição</b>	0,982659	0,967	0,9958	0,9881
<b>Sentença Normativa COM contribuição</b>	0,96124	0,90725	0,9898	0,9702
<b>ALTERAÇÃO absoluta provocada pelas CONTRIBUIÇÕES (diferença entre as duas linhas acima)</b>	0,021419	0,05975	0,006	0,0179

	Mediana da proximidade textual	Mediana da proximidade (Ulysses)	Mediana da proximidade (BERTugues)	Mediana da proximidade (All Mini)
<b>ALTERAÇÃO absoluta provocada por CONTRIBUIÇÕES E OUTROS FATORES</b>	0,03876	0,09275	0,0102	0,0298
<b>Alteração PERCENTUAL provocado pelas CONTRIBUIÇÕES</b>	55,26%	64,42%	58,82%	60,07%

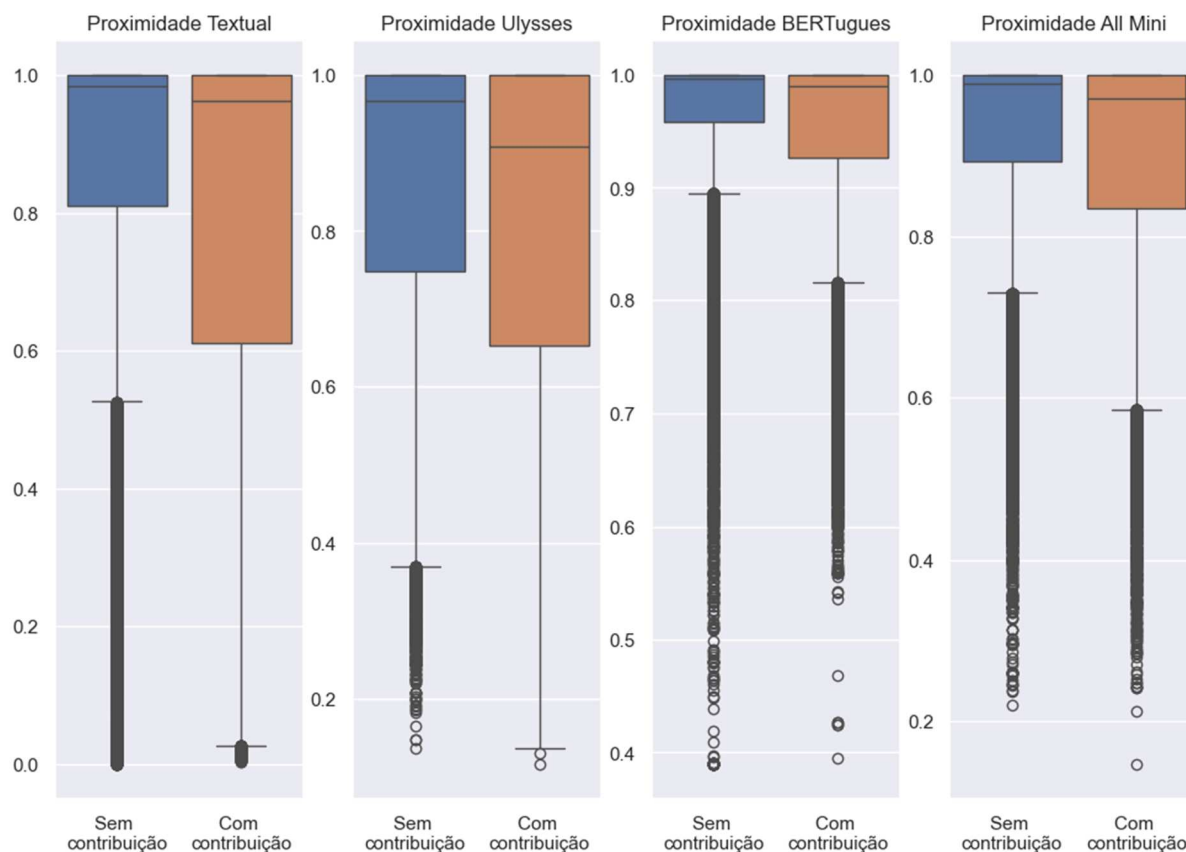
**Tabela 21: Percentual de alterações explicado pelas contribuições.**

Chama a atenção a diferença entre as médias das proximidades, expostas na Tabela 20, e suas respectivas medianas, expostas na Tabela 21 acima. As medianas são significativamente maiores, o que denota um grande número de sentenças com poucas mudanças. Ou seja, as mudanças mais significativas se concentraram em um conjunto relativamente pequeno de sentenças.

As últimas linhas da Tabela 21 destacam que as contribuições explicam cerca de 60% da alteração na mediana da proximidade das sentenças. Quando o mesmo cálculo é feito quanto pelas médias, o resultado é de cerca de 20% e quando se estima o valor do efeito pelo modelo de Mann-Whitney, esse efeito é da ordem de 8,6%. Por que as contribuições explicam mais a alteração na mediana do que na média da proximidade e mais do que o efeito geral sobre toda a base?

Isso acontece porque a distribuição das proximidades das sentenças é concentrada em 1 (vide Figura 48) e a presença de contribuições incide mais sobre essas sentenças. A visualização na forma de *boxplot* evidencia de maneira mais clara como valores de proximidade mais baixos são praticamente *outliers* para as sentenças sem contribuição, mas estão mais presentes nas sentenças que receberam contribuições.





**Figura 49: Proximidade das sentenças com e sem contribuição calculada para os diversos modelos de linguagem.**

Ou seja, existência de contribuições pode explicar a existência de modificações, mas não seu grau. As contribuições retiram da distribuição sentenças com proximidade na vizinhança do 1, mas essa análise não deixa claro ainda como elas são distribuídas pelos demais valores de proximidade.

Observa-se ainda a magnitude das mudanças é pequena. Esse achado reforça a percepção de que a CP não é a ocasião propícia para grandes mudanças. É um momento no final do processo normativo, em geral, de amadurecimento e ajustes, não de escolha da solução.

Resta caracterizar o fator predominante para a mudança, isto é, o que há de diferente nas sentenças que receberam contribuições? Seria somente este fato? O modelo estatístico afirma apenas que os dois grupos de sentenças são diferentes, mas não permite, por si só, assegurar que as contribuições causaram as mudanças. Tal afirmação só pode ser feita a partir da construção de um modelo causal, o que será buscado a seguir.

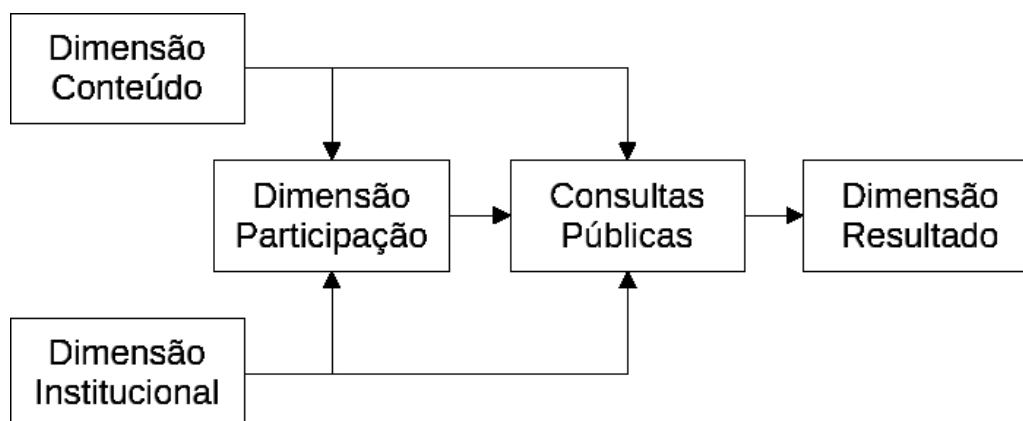
### 6.2.5 Modelo causal

Os testes estatísticos podem revelar importantes associações entre variáveis, mas não são suficientes para se fazer afirmações causais. Como mencionam Pearl e Mackenzie (2018, p. 351): “*causal questions can never be answered from data alone. They require us to formulate a model of the process that generates the data, or at least some aspects of that process*”. É preciso, portanto, construir um modelo explicativo.

Na construção desse modelo, poderia haver alguma variável de confusão que causaria tanto o envio de contribuições quanto mudanças na minuta de texto normativo? Buscando na bibliografia, uma possível variável com essa capacidade é a saliência (inicialmente classificada na dimensão conteúdo). Uma sentença mais saliente poderia tanto receber mais atenção e contribuições dos *stakeholders*, quanto da própria agência, levando a maiores modificações na fase pós CP?

Conforme visto no item 6.2.1, a saliência está mais relacionada ao *stakeholder* do que à consulta pública e suas sentenças. Uma CP pode ser muito saliente para um conjunto de atores e pouco saliente para outros, caracterizando-se assim mais como uma variável da dimensão participação do que da dimensão conteúdo. Então como medir a saliência de cada sentença para cada *stakeholder*? Uma possível operacionalização da saliência seria a recepção ou não de contribuições dos *stakeholders* para cada uma das contribuições. Nessa proposta, a saliência é operacionalizada pela participação e se confunde com ela. Com isso, reforça-se que a saliência não deveria ser uma variável atribuída à consulta pública ou à sentença, mas a sua combinação com o *stakeholder*, isto é, aquela CP ou sentenças é ou não saliente para aquele ator.

Desta forma, o modelo apresentado na Figura 3 e na Figura 4, que tratava as dimensões como totalmente independentes, deve ser modificado de modo a explicitar a dependência das variáveis da dimensão participação em relação às variáveis das dimensões conteúdo e institucional, conforme registra a figura abaixo:



**Figura 50: Novo modelo que reflete a dependência das variáveis da dimensão participação em relação às demais.**

#### 6.2.6 Isolando o efeito da dimensão participação

Haveria uma maneira de isolar o efeito de cada dimensão de variáveis? A resposta é “parcialmente”. As diversas consultas públicas estão submetidas a diferentes valores das variáveis das dimensões conteúdo e institucional, mas esses valores são constantes para uma única consulta pública. Todas as sentenças de uma mesma consulta pública estão submetidas às mesmas circunstâncias institucionais, como o governo (coalizão), estrutura da agência, entre outras. Portanto, as variáveis da dimensão institucional podem ser isoladas controlando-se pela CP.

Na dimensão conteúdo, as diversas sentenças de uma mesma CP compartilham algumas características, como o tema, mas trechos diferentes podem tratar de subtemas distintos. Controlar pelas consultas públicas pode, então, isolar apenas parcialmente as variáveis da dimensão conteúdo. Apesar dessa limitação, pode-se, com essa análise, estimar melhor o efeito da dimensão participação.

Agregando os resultados de proximidade por CP, mas mantendo separadas as sentenças que receberam contribuições e as que não receberam contribuições, pode-se ter uma estimativa mais realista se são realmente as contribuições que influenciam as mudanças promovidas pela agência. A agregação das proximidades para cada CP foi feita de duas formas. A primeira delas pela média simples. A segunda pela média ponderada das proximidades utilizando-se como fator de ponderação o cumprimento da sentença. Essa segunda possibilidade foi adicionada para evitar que sentenças pequenas tivessem um efeito proporcionalmente maior do que sentenças maiores.

Nesse caso, tem-se amostras pareadas. Para cada CP, há a média da proximidade para as sentenças com e sem contribuições. Com essa condição de amostras pareadas, para se saber se há efeito de algum tratamento, seja ele proveniente da dimensão participação ou conteúdo, deve-se utilizar a o teste de Wilcoxon (HOLLANDER, WOLFE e CHICKEN, 2013, p. 115). Operacionalmente utilizou-se a função “wilcoxon” do pacote “scipy.stats” do Python.

Feita a agregação por CP, não se pôde refutar a hipótese de que os grupos de sentenças com e sem contribuições para cada CP têm médias diferentes de proximidade (p-valor entre 0,3 e 0,9). Esse é um importante achado, pois mostra que o efeito das contribuições está submetido a questões institucionais e de conteúdo.

Essa conclusão dialoga diretamente com a pergunta de pesquisa. Não se pode afirmar, no caso das consultas públicas com resultado, que as contribuições foram o principal fator a influenciar as alterações feitas pela agência. Para que as contribuições tenham algum efeito, elas devem estar associadas a questões de conteúdo e institucionais. Por essa razão, procurar por um “regulamento típico”, pode ser uma tarefa pouco produtiva, conforme já havia apontado Libgober (2018).

Esse achado explica a divergência encontrada na bibliografia para o efeito das contribuições e da influência de determinados tipos de atores. Por exemplo, em CPs com tipologia burocrática (dimensão conteúdo), a agência pode não ver maiores riscos em colocar uma versão mais imatura do texto e estar mais disposta a aceitar contribuições. Nesse caso, seria visível o efeito mais proeminente dos atores interessados (entes regulados) e poderia ser encontrado um maior viés da agência na direção desse tipo de ator. Em outro processo, com outra tipologia (regulatória ou políticas finalísticas)<sup>40</sup>, a propensão da agência em aceitar contribuições poderia ser diferente, já que esses processos oferecem maior risco reputacional. Nesse caso, nenhum ator se destacaria, não por suas características ou de suas contribuições, mas pelos atributos do tema (dimensão conteúdo) e da predisposição da agência em aceitar contribuições (dimensão institucional). Nesse cenário, pesquisadores que analisaram somente uma dessas situações e não perceberam mudanças em variáveis nas dimensões conteúdo e institucional poderiam chegar a resultados contraditórios. Com esse exemplo, percebe-se mais claramente como o papel das contribuições pode ser modulado por outras variáveis.

---

<sup>40</sup> Vide item 4.5.2.3 e Tabela 5 para mais detalhes sobre tipológicas decisórias.

## 6.2.7 Testando impacto da dimensão conteúdo

### 6.2.7.1 Tamanho do texto da CP

Um teste simples que pode ser feito para verificar se há algum tipo de impacto da dimensão conteúdo sobre as contribuições e às proximidades é verificar se entre os dois grupos (com e sem contribuições) há diferença do tamanho das sentenças. Feito esse teste, pode-se afirmar com alto grau de segurança ( $p$ -valor menor que  $10^{-120}$ ) que as sentenças que receberam contribuições têm média de tamanho menor do que as sentenças que não receberam contribuições.

Uma explicação para que o comprimento dos textos impacte na similaridade é que sentenças menores são mais sensíveis a mudanças do que sentenças mais longas (a mudança de um caractere é proporcionalmente maior quanto menor for a sentença). Isso é facilmente percebido quando se considera a proximidade textual, mas tal efeito também está presente quando se utiliza outros modelos de linguagem.

Há algumas maneiras de se contornar essa questão. A primeira delas é ponderar as proximidades pelo tamanho da sentença. Sentenças mais curtas terão impacto proporcionalmente menor na proximidade. Ao se fazer esse cálculo, as médias ponderadas das proximidades das sentenças que receberam contribuições continuam menores ( $p$ -valor menor do que  $10^{-130}$ ).

Outra maneira de se contornar a questão é dividir as sentenças em grupos de sentenças de tamanhos similares. Esse teste foi feito com as seguintes categorias de sentenças:

<b>Tamanho das sentenças (caracteres)</b>	<b>Quantidade de sentenças</b>
Maiores que 500	617
Entre 500 e 400	1011
Entre 400 e 300	3227
Entre 300 e 200	9990
Entre 200 e 100	20557
Entre 100 e 90	2309
Entre 90 e 80	2691
Entre 80 e 70	2833
Entre 70 e 60	3065
Entre 60 e 50	3332

<b>Tamanho das sentenças (caracteres)</b>	<b>Quantidade de sentenças</b>
Entre 50 e 40	3927
Entre 40 e 30	4868
Entre 30 e 20 <sup>41</sup>	8955

**Tabela 22: Quantidade de sentenças na CP de acordo com a quantidade de caracteres.**

Para todas essas categorias, exceto a última, há validade estatística (p-valor abaixo de 0,01) para se afirmar que a proximidade das sentenças que receberam contribuições é menor do que a proximidade daquelas que não receberam.

Para a última categoria, com sentenças entre 30 e 20 caracteres, também não há validade estatísticas quando se faz uma divisão mais pormenorizadas, por exemplo sentenças com exatamente 30, 29, 28 caracteres e assim por diante. Ao contrário do esperado, há validade estatística para se afirmar que a proximidade das sentenças sem contribuições é menor. Ou seja, há outros fatores que explicam a alteração dessas sentenças que não são as contribuições.

Ao se observar especificamente as sentenças pequenas, percebem-se duas questões. A primeira delas é que grande parte delas são títulos de partes de regulamentos (exemplo: DAS DISPOSICOES INICIAIS, Secao I Da Disponibilidade). A segunda percepção é que há muita influência de questões formais, como pontuação, quebra de sentenças em duas linhas, entre outras. Para o caso dos títulos, percebe-se que essas sentenças não são normativas, elas têm somente o objetivo de organizar o texto, mas o algoritmo utilizado para separação de sentenças normativas não consegue separar esse tipo de sentenças que está no meio do texto. Por essa razão, é improvável que as contribuições a essas sentenças tiveram como objetivo alterá-las (as sentenças). É mais provável que as contribuições tiveram o objetivo de alterar artigos dentro dessas seções, títulos e capítulos. Por essa razão, outros fatores podem explicar melhor a alteração dessas sentenças, como alterações meramente formais, como a quebra de sentenças, o que, de fato, foi observado.

Essa segunda observação leva ao questionamento sobre o ruído introduzido pela ferramenta de medida. Para sentenças pequenas, o ruído é proporcionalmente maior e fica difícil encontrar as razões da variação do “sinal”, já que o ruído o mascara (o sinal). Durante o

---

<sup>41</sup> Lembrando que não foram comparadas sentenças com menos de 20 caracteres, conforme explicitado no item 10.3.3.6.

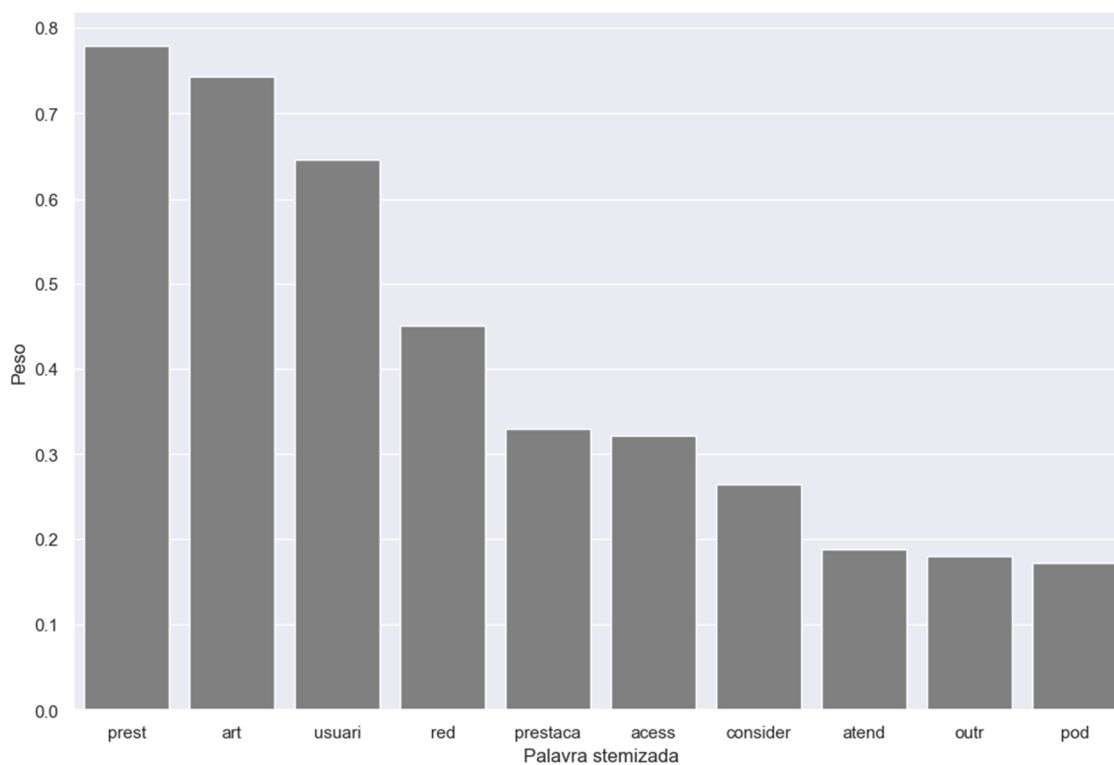
estabelecimento da metodologia, quando ainda não se sabia exatamente a magnitude do efeito do ruído, foram retiradas sentenças com menos de 20 caracteres (item 10.3.3.6). A retirada das sentenças pequenas se mostrou uma medida acertada e poderia ter sido adotado até um limite mais ousado, mas não era possível saber esse valor *a priori*.

É importante reconhecer que, apesar da validade estatística de as sentenças pequenas sem contribuições terem maiores alterações, não se mostra razoável a hipótese de que as contribuições sejam a causa de um enrijecimento do texto. É mais plausível que as sentenças já tivessem uma menor predisposição a mudanças e a recepção de contribuição é o reconhecimento de que se trata de um tema mais sensível. No caso de temas mais delicados, é plausível que a agência tenha dedicado maior esforço à sua redação inicial, estando menos disposta a fazer mudanças.

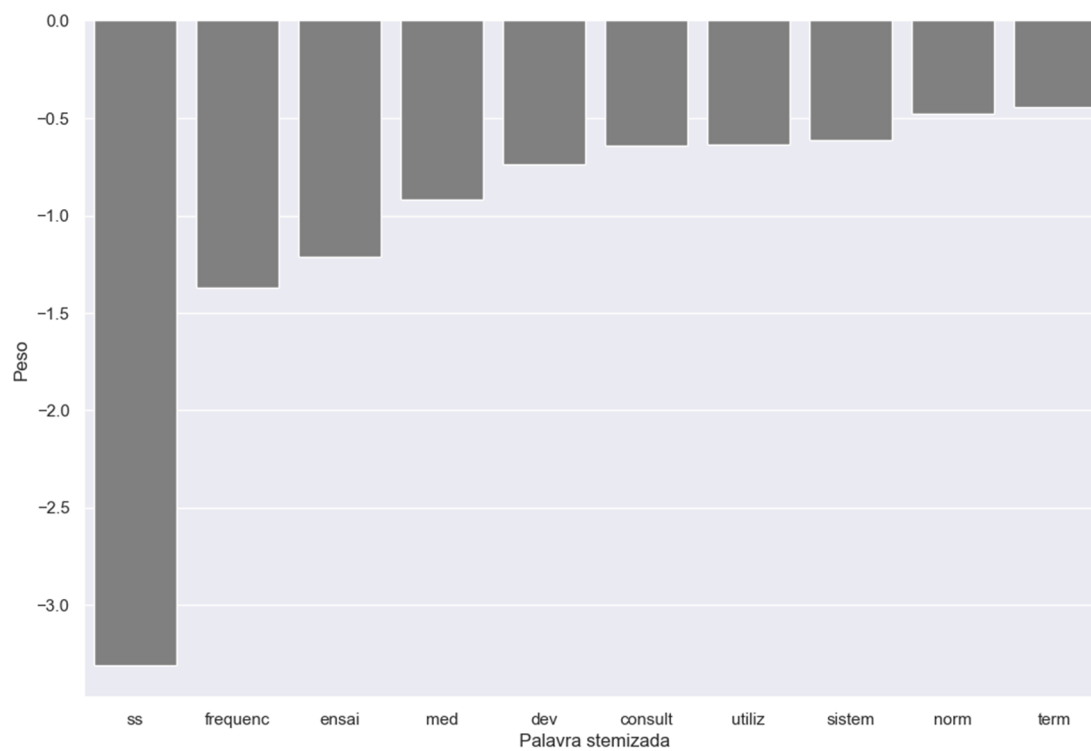
Tal avaliação leva ao raciocínio de que o conteúdo das sentenças também influencia e há questões que atraem mais ou menos contribuições, o que é abordado em seguida.

#### 6.2.7.2 Conteúdo do texto da CP

Ao se analisar o conteúdo das sentenças que atraem mais contribuições, não se pode utilizar diretamente a frequência das palavras. As palavras mais frequentes no idioma estarão, com grande probabilidade nos dois conjuntos de sentenças (com e sem contribuições). É preciso, portanto, ponderar a importância daquela palavra de acordo com sua aparição geral na base de dado. O método para fazer essa ponderação é o TF-IDF (*term frequency–inverse document frequency*). Utilizando-se esse método, as palavras que mais influenciam positiva e negativamente na recepção das contribuições estão mostradas nos gráficos abaixo:



**Figura 51: Dez palavras que mais atraem contribuições.**



**Figura 52: Dez palavras que menos atraem contribuições.**



Observa-se que as sentenças que mencionam as prestadoras, usuários e rede atraem mais contribuições. Esse resultado já era esperado, pois são temas salientes para as prestadoras, que monitoram o processo normativo, e usuários, duas categorias com grande capacidade de envio de contribuições. Por outro lado, temas relacionados a radiofrequência, ensaios e medições, atraem menos, tanto por serem mais herméticos do ponto de vista técnico, como por serem de menor interesse para grandes grupos de contribuidores.

Esse resultado remete à separação de tópicos mostrada na Figura 6. A separação em tópicos da CP apresentada não leva em consideração as contribuições e identificou que há uma separação semântica entre CPs que tratam da regulação dos “serviços de telecomunicações”, “regulação de radiofrequências” e “regulação de equipamentos” (processos de homologação e certificação de produtos de telecomunicações). Pelos gráficos acima observa-se que esses três grandes “clusters” temáticos (dimensão conteúdo) relativamente independentes entre si têm dinâmicas diferentes na recepção das contribuições e, conseqüentemente, as lógicas preponderantes no processo normativo também são diferentes.

Os gráficos acima relevam outra questão interessante. A palavra “art” atrai mais contribuições do que a palavra “ss”, advinda da conversão do caractere especial de parágrafo (“§”). Isso indica que os contribuintes preferem fazer contribuições sobre os artigos do que sobre os parágrafos (detalhamento dos artigos). O mesmo se observa com a palavra “consider”, advinda principalmente dos “considerandos” da minuta normativa. Muitas vezes os contribuidores enviam contribuições gerais sobre o regulamento no primeiro item aberto, onde aparecem os “considerandos”.

Com essa observação, percebe-se que as contribuições têm efeito para além dos itens em que elas foram inseridas. Uma contribuição feita nos “considerandos” pode ter efeito sobre artigos em todo o regulamento e contribuições sobre um artigo podem se refletir em seus parágrafos de detalhamento. Essa questão não invalida as análises feitas anteriormente, mas não se pode subestimar o efeito das contribuições para além do item em que foram inseridas.

#### 6.2.8 Considerações sobre o método de separação em sentenças

As variações de avaliação entre os modelos de linguagem foram significativas, o que não causa estranheza. Os diferentes modelos de linguagem foram treinados com bases de dados muito distintas e a própria identificação da sentença mais próxima entre a CP e sua resolução correspondente já indicava que as análises podem ser bastante variadas. Isso não é diferente do

que acontece na avaliação entre humanos, mas tem uma vantagem. Um mesmo modelo sempre fará a mesma avaliação sobre o mesmo conjunto de dados, enquanto que os humanos podem divergir entre si e estão ainda sujeitos a ruídos circunstanciais: se a mesma avaliação for feita em momento distintos, os resultados podem ser diferentes.

No presente caso, é como se estivessem à disposição quatro avaliadores distintos, alguns mais especializados, outros menos, alguns mais sensíveis a questões gramaticais e outros menos, mas todos mantêm sua coerência ao longo de todas as suas análises. As variações observadas também ocorreriam se a análise automatizada fosse substituída por uma análise humana com a desvantagem da presença do ruído circunstancial.

Interessante notar que, ao separar as contribuições por sentenças, obtém-se um método que compatibiliza diversos sistemas para recepção de comentários. Nos EUA, em geral, os interessados enviam uma única contribuição para todo o regulamento, sem que haja uma divisão em itens estabelecida *a priori* pelo regulador. No caso da Anatel, o SACP recebia contribuições por itens, mas nem sempre os contribuintes respeitavam a divisão e inseriam seus comentários sem uma delimitação temática muito clara. Com a divisão e análise das contribuições por sentenças, os dois sistemas de recepção de manifestações podem encontrar uma compatibilização na análise, bem como na geração de estatísticas de participação e influência.

#### 6.2.9 Fatores para a variação de proximidade

Como se observou durante a apresentação dos resultados, há mudanças textuais entre a minuta colocada em CP e a versão final aprovada. No entanto, o processo está sujeito a diferentes graus de “ossificação”. Como foi observado que as contribuições não são o único fator de influência para as modificações, quais outros aspectos podem levar a uma baixa proximidade entre as versões? As análises a seguir elencam alguns desses fatores observados ao longo do estudo.

Foi tentada a regressão linear para explicação das proximidades geradas a partir de cada modelo de linguagem. No entanto, conforme já era esperado, os resultados não foram bons ( $R^2$  e  $R^2$ -ajustado baixos). Nessa análise, as variáveis que apresentaram maior poder explicativo foram o tema do regulamento e o órgão responsável em nível de superintendência. Apesar de essas variáveis estarem vinculadas a dimensões distintas (conteúdo e institucional), alguns temas estão relacionados a áreas específicas dentro da agência, motivo pelo qual serão analisadas em conjunto.

Além da análise geral para todas as CPs, foram observadas em maior detalhe as CPs com maiores modificações, descritas em um dos anexos (item 10.4). Tal análise qualitativa foi importante para identificar alguns fatores cuja operacionalização em variáveis não foi possível, como a urgência e a maturidade da proposta, cujo efeito é analisado a seguir.

#### 6.2.9.1 Urgência

A consulta pública com maiores alterações (CP 13/2010, descrita no item 10.4.1) tem a urgência como uma de suas marcas. Isso releva a importância dessa variável para as modificações sofridas por uma minuta normativa. Todavia, a urgência não implica necessariamente em menor proximidade entre as versões. O que ela acarreta é uma maior incerteza. Mais do que um impacto na média da proximidade, ela tem um impacto sobre seu desvio padrão.

A carência de tempo para uma alteração ou inovação normativa pode ser dividida em dois momentos, um antes e outro depois da CP. Com pouco tempo para a elaboração da versão que será publicada em CP, esse texto pode ser demasiadamente preliminar, o que torna o debate menos frutífero e arriscado para a agência. No momento pós CP, haverá pouco tempo para avaliação das contribuições e para a realização de estudos adicionais, o que pode levar a decisões apressadas e pouco refletidas.

Do ponto de vista dos *stakeholders*, a urgência muda completamente as estratégias e os *payoffs*, pois um jogo inicialmente com várias arenas e múltiplas rodadas se transforma em um jogo *single-shot* (TSEBELIS, 1990). Há, portanto, uma grande dificuldade para se prever o resultado quando este atributo está presente.

A imagem de uma política pública também pode ser afetada pela urgência. Como afirmam Baumgartner e Jones (1991), imagem é um importante atributo para a alteração de uma política. Essa alteração pode acontecer rapidamente com a realimentação positiva entre a imagem da política e seu debate em subsistemas. Ou seja, a sensação de urgência pode catalisar esse processo por meio de uma sobrevalorização da percepção negativa da política que se quer atuar, bem como ser excessivamente otimista em relação à nova política. Ou seja, a alteração rápida pode se valer do acionamento de vieses cognitivos.

Vale mencionar que a própria urgência tem um componente subjetivo. A urgência pode ser construída por algum *stakeholder* por meio das contribuições ou de outros mecanismos de influência, assim como a saliência pode ser “fabricada” (JORDAN e WATSON, 2019). É

preciso bastante cautela da agência tanto na avaliação da urgência de certas demandas normativas, como na existência de eventuais vieses cognitivos.

Como a urgência foi um fator de influência no grau de alterações promovidas durante a CP, é importante destacar seu impacto sobre a previsibilidade e a estabilidade regulatórias, dois atributos buscados pela reforma institucional que levou à criação das agências reguladoras no Brasil. Caso esses fundamentos sejam significativamente abalados por urgências constantes, a legitimidade e todo o arranjo regulatório podem sofrer questionamentos. A reiterada necessidade de alterações normativas urgentes leva ainda à percepção de baixa capacidade de planejamento do órgão, bem como a adoção de procedimentos casuísticos e mais sujeitos a captura.

Apesar de a urgência da CP ter efeitos negativos sobre a previsibilidade, essa alternativa é melhor do que sua não realização. A hipótese de não se realizar uma CP para um ato normativo está prevista na legislação em caso de urgência e relevância, devidamente motivados (§2º do art. 9º da Lei nº 13.848/2019), mas causaria muita imprevisibilidade e instabilidade. No caso da CP 13/2010 (9º dígito para terminais móveis), reportada no item 10.4.1, a urgência fez com que a versão colocada em CP tivesse uma grande alteração em relação ao ato normativo aprovado. Nesse caso, se a CP não tivesse ocorrido, muito provavelmente a solução inicial teria sido implementada, opção que foi preterida após o amadurecimento dos debates com as considerações trazidas pela participação dos *stakeholders*.

Isso mostra que a urgência deixa o processo mais ruidoso até para a própria agência. Talvez com mais tempo, maiores estudos e sedimentação das ideias, o mesmo conjunto de atores tomaria outra decisão. Em resumo, a urgência deve ser evitada sempre que possível.

#### 6.2.9.2 Tempo para a deliberação

O tempo para deliberação pode ser considerado tanto uma variável dependente, quanto independente. Em caso de urgência, essa variável é independente, pois é uma condição imposta ao processo. Em outras situações, a demora pode ser o resultado de dificuldades na deliberação, as quais podem ter diversas origens.

Considerando essa variável como independente, ela pode ser utilizada para explicar a proximidade. Fazendo-se a correlação entre tempo de deliberação e proximidade, percebe-se que ela é negativa (dados ilustrados na Figura 69: Proximidade textual das sentenças normativas e tempo de aprovação, p. 294). Ou seja, propostas que demoram mais para serem deliberadas

tendem a ter maiores alterações. Processos mais demorados refletem maiores debates e maiores dificuldades deliberativas, cenário no qual, mesmo após o encerramento da CP, continuam a chegar, por outros meios, novas informações, como a publicação de estudos ou notícias que certamente são considerados durante a deliberação. Além disso, após a CP podem ocorrer fatos que justificam atualizações devido a alterações de cenário desde o lançamento da CP.

Além das incertezas, do ponto de vista dos atores envolvidos, a demora traz outro prejuízo. Até que haja a deliberação, algumas estratégias não podem ser acionadas, como a perpetração de medidas judiciais ou a realização de estudos de mais fôlego que podem subsidiar o acionamento de arenas alternativas. Por essa razão, é importante que a agência notifique os interessados, assim como faz com a abertura dos processos de CP, sobre o arquivamento de uma proposta sem deliberação. Caso isso não ocorra, uma proposta vetada pode se confundir com uma proposta com tempo de deliberação infinito. Apesar de o efeito normativo dessas duas situações ser o mesmo, para os interessados cada situação pode levar a diferentes reações.

#### 6.2.9.3 Maturidade da proposta

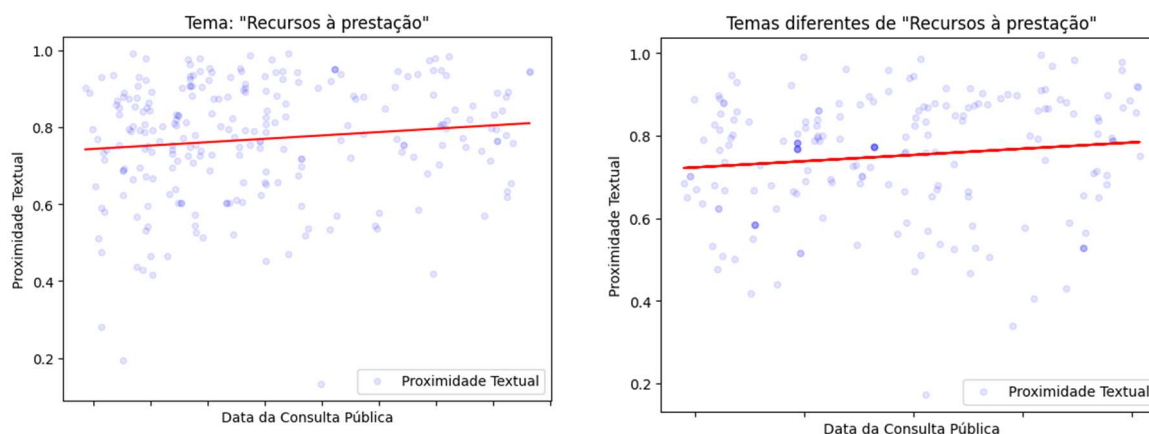
Conforme visto na Figura 40, a Anatel tem realizado, ao longo do tempo, um maior número de tomadas de subsídio. A cada rodada de debate, a proposta resultante sai amadurecida e quando mais consolidada, mais difícil será alterá-la. Ou seja, quanto mais esforço acumulado em determinada proposta, maior o custo para que a agência altere sua proposta (LIBGOBER, apud BARRON e KAGAN, 2018, p. 21). Esse fenômeno é um dos responsáveis pela tendência de aumento, ao longo dos anos, da proximidade entre o texto da CP e o texto final aprovado (Figura 45).

Ao se analisar as CPs que foram arquivadas, percebe-se que muitas propuseram textos disruptivos ou ainda imaturos. Ou seja, a CP foi utilizada como um teste de conceito. No entanto, tal abordagem traz um elevado risco de arquivamento e de desgaste para a imagem agência. Com a experiência e o aprendizado institucional do regulador, temas mais sensíveis ou com menor grau de maturação passaram a ser tratados em tomadas de subsídios. Com propostas mais maduras na fase de CP, diminuiu-se drasticamente a chance de veto, o que evidencia como a maturidade do texto colocado em CP influencia no resultado final.

Independentemente do conteúdo específico das contribuições, a disposição da agência em aceitá-las será diferente se a proposta estiver madura, especialmente se a sugestão apresentada já tiver sido analisada anteriormente. Ao se retornar à pergunta de Marissa Golden

(GOLDEN, 1998) de quais vozes são ouvidas em uma CP, quando se observa sob a perspectiva de vários diálogos ao longo do tempo, deve-se questionar em qual contexto cada conversa acontece. Em uma segunda rodada de diálogos, aspectos já discutidos na rodada anterior serão ignorados, enquanto que novos argumentos serão ouvidos com mais atenção. Compreender a existência de arenas intertemporais é então essencial para que os *stakeholders* se façam ouvidos e, nesse aspecto, os atores recorrentes têm vantagem, como será explorado no item 6.2.9.4.

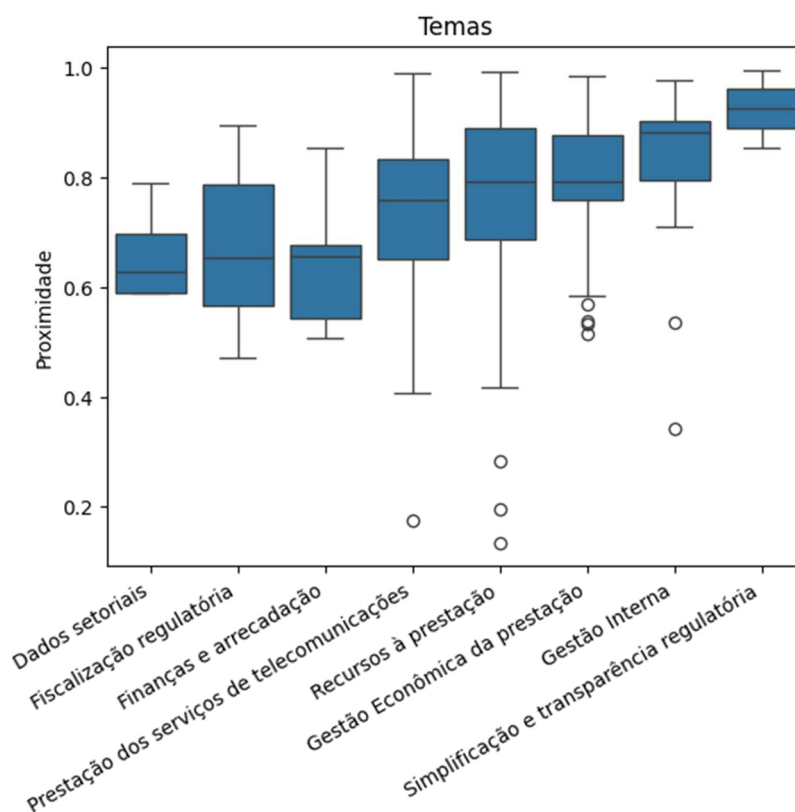
É claro que a proximidade é afetada por outros fenômenos concomitantes, como a alteração do perfil dos assuntos tratados pelas resoluções ao longo do tempo, o que pode ser visto na Figura 33. No entanto, o tema que teve uma quantidade muito discrepante entre os primeiros anos da agência e os anos recentes (recursos à prestação) não tem comportamento divergente em relação aos outros temas, como mostram os gráficos abaixo:



**Figura 53: Proximidade textual ao longo do tempo de acordo com o tema.**

#### 6.2.9.4 Tema, órgão responsável e subsistema

Ao se observar os gráficos acima, separados por tema, percebe-se que ambos são crescentes, mas o da direita tem uma linha de regressão em um nível ligeiramente mais baixo. Isto é, o tema tem alguma influência, o que pode ser percebido mais claramente no gráfico abaixo:

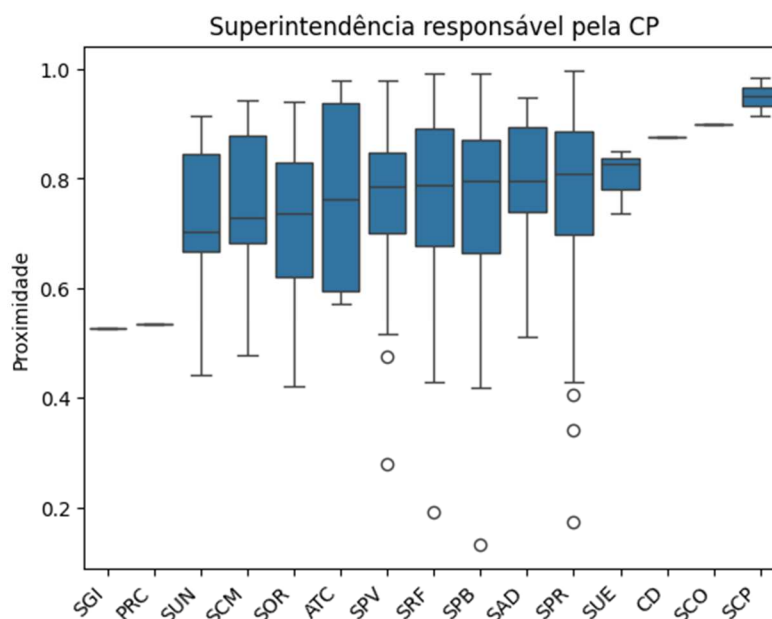


**Figura 54: Proximidade por tema.**

O gráfico acima apresenta a proximidade de acordo com o tema e observa-se uma grande variação. Há praticamente três grupos, um com proximidade mais baixa, formado pelos temas “dados setoriais”, “fiscalização regulatória” e “finanças e arrecadação”. Outro com proximidade bastante alta, formada por “gestão interna” e “simplificação e transparência regulatória”. O grupo intermediário, que corresponde à maioria dos casos, é formado pelos temas “prestação de serviços de telecomunicações”, “recursos à prestação” e “gestão econômica da prestação”.

Para esse último grupo, há bastante variação dentro de cada tema. Isso pode ser explicado pelo grande número de CPs nessas categorias e pelas diferentes saliências que podem ser mobilizadas. Os temas com menor alteração na proximidade são temas de menor saliência para a grande maioria dos *stakeholders*, enquanto que os temas com menores proximidades são temas delicados (salientes) para os regulados.

Os temas têm grande correlação com as áreas internas da Anatel, em especial no período anterior à reestruturação corrida em 2013. Vale então verificar como se dá a relação entre proximidade e o órgão responsável pela CP, o que pode ser visto, até o nível de superintendência, no gráfico abaixo:



**Figura 55: Proximidade por superintendência.**

Percebe-se que os órgãos com uma quantidade bastante reduzida de CPs, como SGI, PRC, SUE, CD, SCO e SCP estão nas extremidades. Esse são órgãos atípicos para o processo normativo, pois não estão frequentemente realizando esse tipo de processo. Essa falta de habitualidade com o instrumento pode levar a uma dificuldade em prever qual o melhor ponto de maturação de um regulamento para que uma CP seja efetiva. A atipicidade desses órgãos no processo normativo explica o porquê de eles terem figurado nas extremidades, com CPs com muitas ou poucas mudanças.

Essa variância da proximidade dependendo da área responsável pela CP indica que a agência não é uniforme. Existem áreas que são mais abertas ao diálogo, enquanto que outras mais refratárias. Com isso, o papel das contribuições é modulado pela predisposição de determinada área em aceitá-las ou não.

Da análise dos temas e dos órgãos, percebe-se a existência de subsistemas regulatórios, dos quais órgãos específicos da própria agência fazem parte. Cada um desses subsistemas tem suas características intrínsecas, com padrão de relacionamento e grau de confiança diferenciados, aspectos que podem facilitar ou dificultar o processo normativo. Em subsistemas mais difíceis, o regulador vai se pautar por colocar em CP versões mais maduras de determinado regulamento, não se arriscando com propostas mais ousadas ou disruptivas. Em subsistemas com essa característica institucional, a CP será percebida pela agência e pelos demais *stakeholders* apenas como um entrave burocrático, o que é reportado por algumas pesquisas

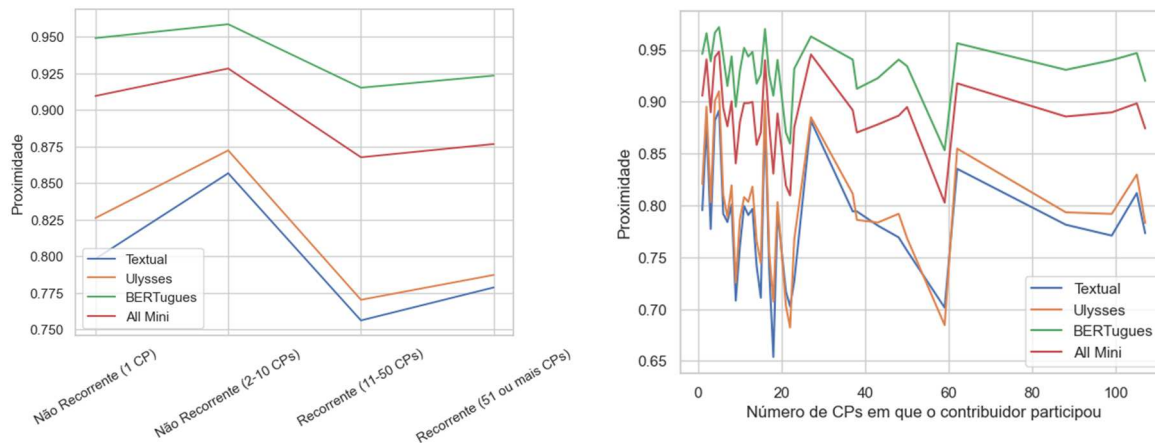


(SACHETO, 2008). Por outro lado, em subsistemas mais abertos ao diálogo e em que há mais confiança entre os atores, o regulador se sente mais confortável para experimentação, até mesmo em situações menos formais. Nesse cenário, a CP tende a gerar um diálogo mais profícuo.

Como a existência padrões nas proximidades de acordo com o tema indica um funcionamento diferenciado dos subsistemas, a maturidade pode ser considerada tanto uma variável dependente, como independente. Para o resultado da consulta pública, a maturidade da proposta pode ser vista como um fator de influência (variável independente), mas a maturidade pode também ser a resposta a algum ambiente institucional mais ou menos hostil (variável dependente).

#### 6.2.9.5 Tipo de contribuidor

Uma análise frequente nos estudos sobre consultas públicas é a influência dos atores de acordo com algum tipo de classificação. Conforme já reportado, nesta pesquisa a classificação adotada para os atores tomou como base a participação (atores recorrentes e não recorrentes). Os gráficos abaixo mostram a média da proximidade de acordo com a participação:



**Figura 56: Média da proximidade das sentenças de acordo com o tipo de ator e participação.**

Observa-se que, nas sentenças em que houve contribuições de atores recorrentes, há uma menor proximidade média e o texto tende a ser mais alterado. Isto é, as contribuições de atores recorrentes tendem a influenciar mais nas mudanças. Por outro lado, a proximidade encontra um vale para determinado intervalo participativo. Isso pode indicar duas situações:

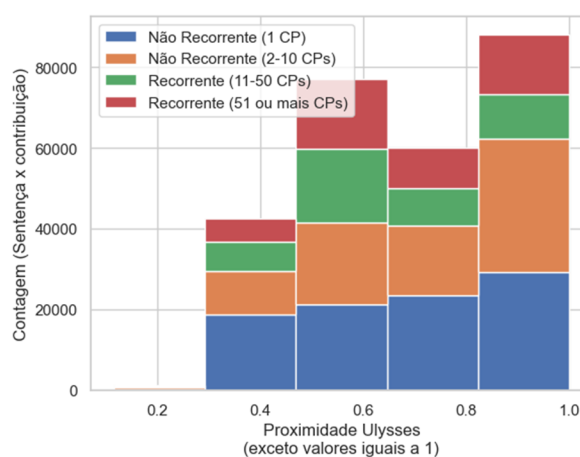
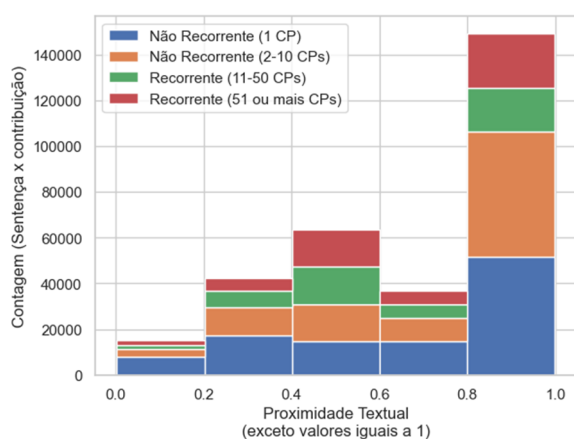
- A participação dos atores está sujeita a um *trade-off*. Aqueles que participam com constância muito grande têm um menor impacto, entendido como uma proporção menor de contribuições que levam a alterações no texto inicial;

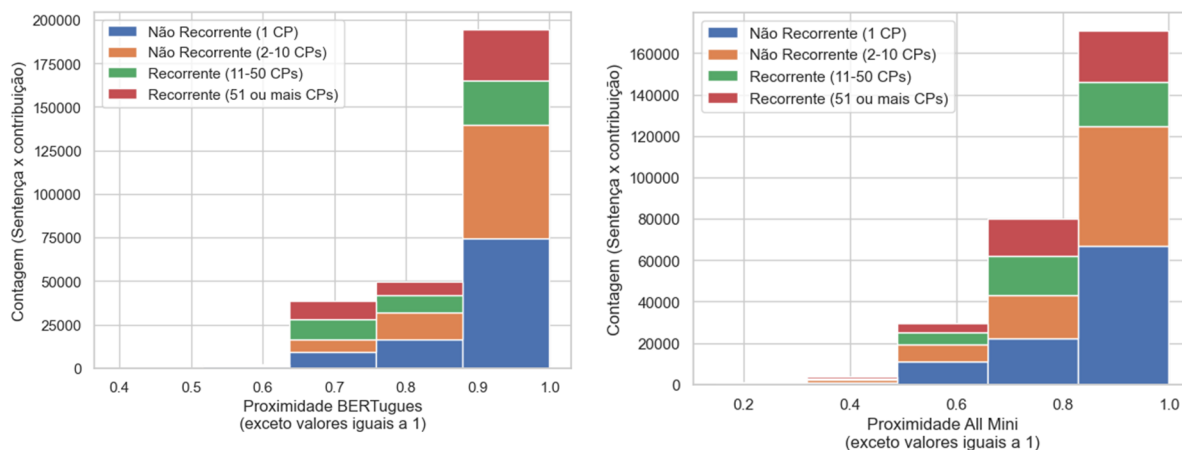
- Participantes recorrentes fazem contribuições que não têm o objetivo de alterar o texto, mas de reforçar o texto inicial.

A primeira hipótese não quer dizer que atores muito recorrentes tenham pouca influência. Há muitas contribuições com impacto, mas, como há muita participação, muitas também não causaram efeito. Esse é um aspecto importante para contribuidores recorrentes, pois há um nível ótimo de eficiência da participação. É claro que o participante não sabe *a priori* quais contribuições serão ou não aceitas, mas, como uma boa prática, seria racional que os atores recorrentes se abstivessem de realizar contribuições com finalidade meramente protocolar.

Por outro lado, o fato de haver contribuições de atores muito recorrentes que não geraram alterações textuais não quer dizer que elas não tiveram impacto. O impacto pretendido pode ser simplesmente reforçar o texto inicial. Nesse sentido, elas foram bem-sucedidas em seu objetivo.

Para se ter uma melhor visualização do impacto de cada tipo de contribuidor na proximidade, cada contribuição foi associada a diferentes sentenças com a qual tinha relação. Essa matriz tinha um número de linhas que era a soma da multiplicação do número de sentenças pelo número de contribuições sobre ela. A partir da plotagem dos valores dessa matriz pode-se ter maior clareza de onde estão localizadas as contribuições de acordo com a proximidade observada. Como muitas sentenças não tiveram mudanças, ou seja, a proximidade estava em 1(um), esses valores foram retirados da visualização, mas apresentaram perfil similar ao último quintil mostrado na barra mais à direita:





**Figura 57: Associação entre o tipo de contribuidor e a proximidade da sentença afetada.**

Pelos gráficos acima, observa-se que o papel dos atores recorrentes se torna proporcionalmente maior nas sentenças com maiores mudanças (menor proximidade). Considerando ainda que os atores recorrentes podem ter seu objetivo atendido nas sentenças com poucas mudanças, chega-se à conclusão que, em média, o impacto dos atores recorrentes é maior do que o impacto dos atores não recorrentes, em linha com conclusões anteriores.

Ao se voltar à pergunta de Marissa Golden de quais vozes são ouvidas, a resposta a essa pergunta pode ter duas dimensões, uma relacionada à eficácia e outra à eficiência. Caso o Ator A faça apenas uma contribuição e ela tenha sido acatada, seu impacto é maior ou menor do que o Ator B, que fez 10 contribuições e teve três aceitas? Do ponto de vista da eficiência, o Ator A foi mais ouvido, enquanto que o Ator B foi mais eficaz. A questão da audição da agência depende, portanto, da métrica adotada, o que pode ser ilustrado pelos gráficos acima, pois cada modelo de linguagem gera um indicador diferente.

Para o presente caso, os contribuidores recorrentes foram tanto mais eficientes, quanto mais eficazes, apesar de a aceitação das contribuições estar mais sujeita a questões institucionais e de conteúdo, conforme já visto. Ou seja, do ponto de vista da influência no processo normativo, o mecanismo de “patrulha” traz melhores resultados a despeito de gerar maiores custos.

Esse achado é aparentemente contrário a McCubbins e Schwartz (1984) que entendem o mecanismo de “alarmes de incêndio” como mais efetivo. Contudo, não há contrassenso. McCubbins e Schwartz tratam em seu artigo do controle parlamentar das agências, enquanto que o observado nesta pesquisa é um controle mais amplo, um controle de toda a sociedade, de seus diversos tipos de atores, sobre a atividade normativa da agência. O controle parlamentar é

no sentido de garantir que a ação da agência não extrapole a delegação normativa promovida por sua legislação (Poderes Legislativo e Executivo) e não se desvie dos objetivos primários da legislação. Para grande parte das normas colocadas em CP, não há maiores questionamentos sobre a competência normativa da agência, mas sim sobre as escolhas regulatórias que estão dentro de seu escopo de atuação. É bem verdade que grupos cujos interesses são contrariados podem acionar arenas alternativas e questionar o poder normativo da agência, mas tal estratégia só pode ser conseguida pelo “patrulhamento” da agência por esse tipo de ator.

Nesse sentido, o disparo de alarmes de incêndio para fora da CP é feito por “patrulheiros” dessa arena. A supervisão pelo Poder Legislativo pode continuar sendo feita, do ponto de vista desse ator, por um mecanismo de “alarme de incêndio”, o qual é acionado por atores cujo acompanhamento é do tipo “patrulha”.

Há ainda que se mencionar que esses achados são evidências do setor de telecomunicações. Em setores com dinâmicas diferentes pode haver maior relevância de outras lógicas. Temas mais sensíveis à população ou diferentes capacidades institucionais podem levar a um maior peso das arenas alternativas e, conseqüentemente, maior impacto dos “alarmes de incêndio”. Uma evidência é que o setor de telecomunicações não é o alvo principal de decretos legislativos (JORDÃO et al, 2023, p. 8) e agências como Aneel, Anac e ANS podem ser mais influenciadas por supervisão via “alarmes de incêndio” e arenas alternativas.

Outra explicação é a resolução de conflitos dentro do subsistema, sem a necessidade de “transbordamento” do debate. Tal resolução pode advir tanto da capacidade técnica da agência de encontrar soluções que compatibilizam interesses, mas pode advir também de situações menos salutares. A resolução dos conflitos pode ser facilitada em setores com muita concentração ou assimetrias, pois atores com altas capacidades institucionais podem dominar o acionamento de alarmes, o que se aproximaria de uma situação de captura. Não seria propriamente uma captura da agência, mas a captura do acionamento dos mecanismos de *accountability*. É importante, por isso, que existam atores com interesses divergentes e capacidades institucionais semelhantes. A habilidade de participação constante (patrulha) das consultas públicas, bem como de outras capacidades institucionais devem estar distribuídas pelo setor de modo a manter condições de concorrência e influência equitativas (“*level playing field*”).

É preciso mencionar que a existência de múltiplos atores com elevadas capacidades institucionais dificulta a aprovação de normas, pois são criados mais “pontos de veto”. Contudo,

essa dinâmica garante maior legitimidade e credibilidade, atributos buscados pelos reguladores. É preciso, portanto, que existam incentivos da agência e de outras instâncias não só para a participação, mas para a existência de “patrulheiros” que possam representar diferentes interesses.

Esse é um importante ponto de diálogo entre regulação e democracia. Assim como não é viável que haja uma “patrulha” da atividade regulatória pelo Parlamento, alguns setores e interesses legítimos terão dificuldades em fazer o monitoramento *pari passu* do processo normativo. São necessários mecanismos que garantam representações de interesses dispersos e sub-representados e se percebem algumas organizações com esse objetivo no setor de telecomunicações, como mostra a Figura 9, em que associações e Procons aparecem como importantes contribuidores.

#### 6.2.9.6 Alterações em procedimentos burocráticos

Conforme visto nos casos com muitas mudanças textuais, grande parte delas se deveu a alterações no instrumento de aprovação. Em geral os regulamentos são aprovados por meio de resoluções do Conselho Diretor, mas, em diversas situações, o instrumento foi outro, como atos do conselho ou de superintendentes.

Essas mudanças, apesar de trazerem pouco reflexo prático para o setor regulado, podem distorcer medidas de carga regulatória. Ao se considerar toda a regulamentação do setor, as medições devem considerar outros instrumentos e não só as resoluções do Conselho Diretor. Nem sempre isso acontece. O projeto RegBR da ENAP (Escola Nacional de Administração Pública), por exemplo, não considera todos os instrumentos normativos da Anatel e, com isso, pode haver leituras equivocadas sobre a carga regulatória do setor e sua evolução ao longo do tempo.

### 6.3 Resposta à pergunta de pesquisa

A pergunta de pesquisa e a hipótese principal apresentadas nos itens 4.1 e 4.2 são as seguintes:

**Pergunta:** O que determina o resultado final das consultas públicas editadas pela Anatel entre 1999 e 2021?

**Hipótese principal:** As contribuições recebidas determinam o resultado final de uma consulta pública.

Para testar a hipótese acima, é necessário dividir as CPs de acordo com seu resultado.

Para as CPs sem resultado regulatório, a Tabela 18 resume os fatores. A resistência nas contribuições foi um fator relevante para que 17 das 51 CPs não lograssem aprovação de um ato normativo. Ou seja, em dois terços dos casos em que houve “veto” da consulta pública, outros fatores foram mais determinantes, com destaque para fatores internos à agência, como a alteração de paradigmas e a demora na deliberação.

No caso das consultas públicas com resultado, é preciso refletir o que se entende por “resultado final”. Quando se considera como variável dependente a mediana da proximidade, as contribuições são o principal fator explicativo para as mudanças. Mas, quando se considera a como variável dependente a média da proximidade, as contribuições não são o principal fator. Em ambos os casos, o principal insumo para o texto final é o texto colocado em consulta pública, mas, quando elas ocorrem mudanças, as contribuições explicam boa parte delas.

Assim, de maneira geral, há que se considerar outros fatores além das contribuições para se compreender o resultado de uma CP. Isso não significa, contudo, que elas não tiveram sua relevância. Há situações, como a CP 417/2002, mencionada muitas vezes nesta pesquisa, que as contribuições foram decisivas. Há outras, em contrapartida, que as contribuições, mesmo em forte oposição, não alteraram significativamente a proposta inicial. Percebe-se que o papel das contribuições é modulado por diversos fatores das dimensões institucional e conteúdo. Ou seja, as contribuições e as questões relacionadas à participação não podem ser utilizadas unicamente como preditor para o resultado das consultas públicas. As contribuições foram responsáveis por pontos de veto em diversas situações, além de terem trazido importantes evoluções em textos normativos, mas a análise evidencia que há outras lógicas no processo de consulta pública, as quais são apresentadas a seguir.

## 7 LÓGICAS E DILEMAS DAS CONSULTAS PÚBLICAS

Apesar de este estudo ter se concentrado no caso da Anatel, ele é significativo para outras agências que gozam do mesmo arranjo institucional. Conforme menciona Yin (2015, p. 22), “o estudo de caso, como o experimento, não representa uma ‘amostragem’ e ao realizar o estudo de caso, sua meta (do pesquisador) será expandir e generalizar teorias (generalização analítica) e não inferir probabilidades (generalização estatística). Ou, como três notáveis cientistas sociais descrevem, ... a meta é fazer uma análise ‘generalizante’ e não uma ‘particularizante’.” O que se pretende fazer nesta parte da tese é justamente esse esforço “generalizante”, de modo que os resultados possam dialogar com os demais estudos do campo.

Conforme visto na bibliografia, as consultas públicas são muitas vezes vistas apenas como uma forma de se coletar informações ou de se alavancar a legitimidade das propostas normativas. Braun e Busuioc (2020, p. 10), por exemplo, reconhecem que a legitimidade das agências é oriunda de sua expertise técnica e que a participação fortalece essa capacidade. Por outro lado, reconhecem que a participação oferece raciais adicionais para a regulação, como responsividade, construção de coalizões e gestão de reputação. Outras interpretações vislumbram as CPs como alarmes de incêndio, promovedoras *accountability*, transparência ou como ferramentas para previsibilidade e estabilidade regulatórias. Contudo, nem sempre se percebe que esses papéis estão sobrepostos e submetidos a lógicas bastante diferenciadas, especialmente quando se observa o papel das CPs para o próprio regulador.

Assim como as variáveis independentes podem ser classificadas em algumas dimensões, as lógicas podem ser classificadas em algumas categorias e dimensões. A classificação adotada a seguir classifica as lógicas de acordo com o tipo de ator envolvido, pois essas lógicas regem as suas atuações. A primeira delas é a dimensão conteúdo-participativa. Conforme foi visto, a participação depende do conteúdo colocado em CP, podendo atrair mais ou menos atenção e participação. A segunda é a dimensão deliberativa, ligada ao regulador, o qual, no arranjo das resoluções normativas, mantém o monopólio decisório. A terceira não está relacionada a nenhum desses atores, mas às condições institucionais e circunstanciais que influenciam o debate e o comportamento dos *stakeholders*.

Pela análise de dados desta pesquisa, novas perspectivas se abrem para o estudo e compreensão das consultas públicas, expandindo os paradigmas da captura e do pluralismo, os quais serviram como principais bases teóricas para pesquisas sobre agências reguladoras e

instrumentos participativos. O paradigma da captura centra suas atenções na “escuta” da agência por um único tipo de *stakeholder*, enquanto que o paradigma pluralista concentra seus esforços na “fala” de múltiplos atores. Os resultados empíricos, por outro lado, facilitam a compreensão dos processos de participação como uma forma de diálogo, dedicando atenção aos efeitos da comunicação no “sentido contrário”. Um caminho de mão dupla em que podem ser verificados os efeitos das “falas” da agência, bem como da “escuta” dos *stakeholders*, aspectos muitas vezes negligenciados. Desta forma, as lógicas relacionadas aos participantes e à agência podem ser ainda subdivididas em suas funções de “fala” (produção de informação) e de “escuta” (recepção de informações).

A partir do estudo de longo prazo, as lógicas emergem de maneira mais clara. Ao serem percebidos fatores além das contribuições que influenciam na tomada de decisão, fica clara a existência de lógicas que não estão vinculadas à agência ou aos *stakeholders*, mas ao contexto institucional e que modula o papel da participação. Assim, um modelo de aprendizado de máquina (*machine learning*) baseado exclusivamente em contribuições, por mais complexo que fosse, teria uma capacidade limitada de oferecer explicações e prever com confiabilidade o resultado. Seria necessário ao menos inserir algumas informações contextuais, como a urgência ou a existência de rodadas anteriores de debate, como as tomadas de subsídio. Daí se percebe que a tomada de decisões é um processo subjetivo e multifatorial, o qual está submetido a diferentes lógicas, muitas vezes contraditórias, que se sobrepõem.

Destaca-se que o conjunto de lógicas e análises apresentadas a seguir não são exaustivas. Outras lógicas podem aparecer em momentos distintos do processo normativo. Por exemplo, o uso de respostas da agência a contribuições recebidas em CP como insumo para argumentações em processos judiciais não é algo possível de ser avaliado com o desenho de pesquisa utilizado. Seria necessário utilizar bases de dados de decisões judiciais sobre atos normativos das agências, neste caso da Anatel, para se testar hipóteses dessa natureza.

Além disso, outras agências podem estar submetidas a lógicas distintas por terem políticas de diferentes naturezas, mas possivelmente as lógicas aqui apresentadas são aplicáveis em maior ou menor grau.



## 7.1 Lógicas conteúdo-participativas (dos *stakeholders*)

### 7.1.1 CP como mecanismo para informação dos atores e da sociedade (“escuta dos *stakeholders*”)

As CPs são uma importante forma de *accountability* e prestação de contas pelas agências. Basta mencionar que esta pesquisa não seria possível sem a disponibilização de dados das CPs. As informações publicadas pelo regulador servem, portanto, para manter diversos tipos de atores informados sobre os planos e sobre a atuação da agência, inclusive para finalidade de controle (*checks and balances*).

A atuação das CPs como mecanismo de informação nem sempre é visível por meio das contribuições, uma vez que nem todos os atores que recebem as informações fazem algum tipo de manifestação. Utilizando-se a terminologia de McCubbins et al (1989), existem atores que acompanham constantemente o debate, ou seja, fazem um tipo de “patrulha de polícia”. Outros atores, em especial atores políticos com tarefas de controle, não acompanham de perto, mas podem ser acionados por terceiros mediante “alarmes de incêndio”. Esses terceiros funcionam como intermediários no processo regulatório (ABBOTT et al, 2017), possibilitando o acesso ao regulador a atores que não tem a capacidade de monitoramento.

Com isso, percebem-se duas lógicas distintas, uma relacionada à aquisição de informações e outra relacionada à expressão de posicionamentos. Como mencionado, nem sempre um ator que acompanha o processo se manifesta, são eventos distintos. Por essa razão, a falta de participação de determinado tipo de ator não se deve necessariamente ao desconhecimento do processo participativo.

Esse é um importante aspecto no desenho de mecanismos de engajamento. É preciso conhecer melhor em qual tipo de lógica está o gargalo participativo de cada tipo de agente. Há atores que não são alcançados pela consulta, isto é, não recebem a informação e pode haver outros atores que recebem as informações, mas têm alguma dificuldade relacionada à formação e manifestação de posicionamentos.

A separação da participação em duas lógicas distintas, uma passiva (de recepção de informações) e outra ativa (de produção de informações) auxilia tanto no desenho mais assertivo dos mecanismos participativos, quanto na compreensão de como cada tipo de *stakeholder* pode se valer da CP. Tal distinção não pôde ser concretamente aferida pelo presente desenho de pesquisa, uma vez algumas variáveis não estavam disponíveis. Algumas CPs tinham

um campo de “número de visitas”, como pode ser visto na Figura 58, mas essa informação não estava disponível para toda a base de dados. Contudo, a participação de contribuidores em uma única CP, comentada no item 7.1.2, possibilita a percepção da distinção entre as duas lógicas.

A ausência de variáveis que captam a participação passiva, por outro lado, é uma oportunidade de melhoria no sistema de consultas públicas. Medidas dessa natureza poderiam se valer de *cookies*, ou outras ferramentas, processo que deve ser feito com cautela e em conjunto com uma estratégia coordenada de uso de dados pela agência.

### 7.1.2 CP como espaço de expressão (“fala dos stakeholders”)

As CPs revelam diferentes estratégias participativas. Atores que monitoram o processo com uma estratégia do tipo “patrulha de polícia” contribuem não só quando se sentem prejudicados, mas também quando entendem importante reforçar textos iniciais. Contribuidores esporádicos, por outro lado, dependem, em geral, de “alarmes de incêndio”. Eles dependem de outros atores com interesses similares que possam monitorar o debate, e, portanto, há o risco de os alarmes não serem acionados quando deveriam.

Há ainda situações em que ocorre o monitoramento, mas só há participação em condições especiais. Essas situações são percebidas em CPs em que há um contribuidor que participou de um única CP sem a presença de outros contribuidores únicos. Ou seja, não houve um “alarme de incêndio” geral, pois um interesse tão específico dificilmente poderia ter sido acionado por terceiros. Essas situações são típicas de processos de outorga de radiofrequência, em que há risco de interferência eletromagnética sobre atores específicos, ao contrário de processos normativos que, por sua natureza mais ampla e impessoal, tendem a impactar um número maior de atores.

Como percebido em algumas situações, as CPs propiciaram a mobilização e a participação de atores de fora do subsistema setorial. Como a política setorial pode ficar insulada com o acompanhamento majoritário por atores especializados, as CPs abrem a possibilidade de acesso, manifestação e influência de atores de fora desse subsistema.

É claro que a participação desses atores não é constante e depende de “alarmes de incêndio”. Contudo, a pesquisa revela que esse mecanismo pode ser utilizado não só por aqueles que delegaram competências às agências, como os Poderes Executivo e Legislativo, mas também por atores da sociedade civil. Nesse sentido, entidades representativas são importantes

elementos para a mobilização e para o melhor funcionamento de instituições democráticas como as CPs.

Por essa razão, mesmo que a participação nas CPs seja majoritariamente de atores setoriais, a existência dessa arena é importante para os demais atores com participação inconstante. A CP possibilita que esses atores se manifestem e marquem sua posição. Isso não significa, por outro lado, que não existam comunidades cujas vozes deveriam ser ouvidas e não são. É preciso que o processo de consulta pública seja complementado por outras medidas de engajamento e estímulo à participação embasada.

Esses participantes esporádicos, em geral, não fazem parte do setor de telecomunicações, por isso trazem consigo uma herança (*endowment*) de seu setor de origem. Em média, as contribuições desses atores são menores e menos técnicas, em que pese existam contribuições extremamente embasadas e relevantes desse tipo de ator. Apesar das dificuldades de comunicação pelo uso de vocabulário diferente e de variadas ponderações de valores, a participação desses atores é extremamente relevante.

#### 7.1.2.1 CP como fase de emendamento

Para que os contribuintes possam influenciar nas decisões, é importante que eles se façam entendidos. Desta forma, as contribuições (“falas”) com maiores chances de serem aceitas (“ouvidas”) são aquelas que usam a proposta inicial como ponto de partida. O uso de uma linguagem próxima à da agência, conforme destaca Gomes (2022), é importante nesse aspecto, mas há outro fator para que contribuições com linguagem mais próxima do texto da consulta pública tenham maior aceitação, o incrementalismo.

Então não é uma questão somente de se utilizar linguagem próxima à do regulador, mas de formular uma “emenda” que dialogue adequadamente com a minuta. Nesse sentido, a CP pode ser entendida como uma fase de emendamento da proposta.

As emendas podem ter diferentes naturezas e uma possível classificação é tratá-las como aditivas, modificativas e supressivas<sup>42</sup>. Uma contribuição ou emenda de natureza aditiva acrescenta algo antes não percebido pela agência, como o tratamento de uma externalidade ou

---

<sup>42</sup> A presente classificação é inspirada no §1º do art. 118 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Resolução nº 17/1989, atualizada com as modificações aprovadas até Resolução nº 6/2023). Lá há ainda emendas aglutinativas e substitutivas, as quais, para a presente finalidade, são tratadas como emendas modificativas.

questões de implementação. Essas emendas tendem a não alterar o texto proposto pela agência, portanto dialogam e podem ser aceitas mais tranquilamente. Essas emendas reforçam o texto original ao não sugerir mudanças.

Emendas de natureza modificativa, por outro lado, têm mais dificuldade para seu aproveitamento. Elas indicam alterações mais profundas, que dependem de uma modificação textual e não podem simplesmente ser acrescentadas sem essa alteração. A última categoria de emendas são as emendas supressivas. Esse tipo de emenda é característica de grupos que expõem preferências e valores.

A identificação clara da natureza da contribuição é uma atribuição essencial dos participantes do processo. Dependendo da intenção, a estratégia dos atores pode ser completamente diferente, desde o empenho pelo engajamento de outros participantes, no investimento na produção de informações ou, até mesmo, no “tom” da contribuição. No caso dessas contribuições ou emendas mais disruptivas, surgem algumas alternativas aos *stakeholders*. A primeira é criar um ponto de “veto” para a proposta e convencer a agência a realizar outra CP. A segunda é demonstrar urgência e condicionar o processo a uma única rodada. Essa estratégia pode ser utilizada até mesmo antes da CP por atores com capacidade de acessar a agência em fases preliminares. Em caso de indícios de proposta contrária a seus interesses, medidas protelatórias ou constrangedoras para a agência podem ser tomadas, como o acionamento de arenas alternativas (BAIRD, 2016).

É comum na discussão de minutas legislativas em parlamentos que emendas estejam sujeitas a apoio para a sua aceitação. No presente caso, apesar de não ser uma regra explícita, o apoio é especialmente importante para as emendas supressivas e modificativas. Emendas aditivas, em contrapartida, dependem mais da demonstração técnica de seu impacto positivo e de reforço à proposta original.

A lógica do emendamento, do ponto de vista dos *stakeholders*, reflete o que já dizia Baumgartner et al (2009, p. 259): “*policy debates are almost always about what direction to shift the status quo*”. As contribuições e a influência do processo decisório como um todo não acontecem no vazio, é preciso considerar o ponto de partida para que determinado posicionamento possa ter maior viabilidade. Pensar a CP com a lógica de emendamento pode auxiliar os contribuidores a fazerem suas propostas, tendo mais clareza sobre o objetivo de sua emenda e de como ela poderá ser recebida pelo regulador. A agência também se beneficia dessa

lógica, pois, ao receber a contribuição, tem mais de um caminho para sua incorporação no texto no caso de aceitação da sugestão.

## 7.2 Lógicas deliberativas (da agência)

A presente análise fornece elementos para se compreender o papel da consulta pública para a agência. Reconhecer os interesses da agência é colocá-la como *stakeholder* importante do processo. Segundo Ramalho e Cruz (2024, p. 106, apud Freeman, 1984), *stakeholders* são "indivíduos ou grupos que podem afetar ou serem afetados pelos objetivos de uma organização". Conforme visto pelas contribuições, especialmente naquelas relacionadas a normas constitutivas da agência, há atores internos afetados por esse tipo normativo e buscam a CP como forma de expressar valores e preferências. Com isso, ao analisar o processo regulamentar, é preciso considerar possíveis diferenças de posicionamento dos atores internos contemporâneos, bem como posicionamentos variáveis ao longo do período de estudo.

Analisar o jogo regulatório com papéis estáticos pode ser uma visão demasiadamente simplista. A agência, na maioria das vezes considerada um mero árbitro, pode, dependendo da situação, ocupar outros espaços. Não se pode ser ingênuo e entender a agência desprovida de interesses próprios. A necessidade de proteção de sua existência, de boa reputação são exemplos de interesses legítimos a serem buscados.

É importante ainda compreender o comportamento da agência para além da condição de árbitro, mas também na condição de formulador das regras. Essas regras são as regulamentações editadas pela agência, a qual estabelece normas não para os atores de mercado, mas das relações internas e externas da própria agência. Nesse sentido, há uma lógica e uma estratégia por trás da atuação de cada ator, incluindo o regulador.

### 7.2.1 CP como mecanismo para produção de informação (“fala da agência”)

#### 7.2.1.1 CP como uma arena sob controle do regulador

Conforme visto, o texto colocado em consulta pública é um parâmetro extremamente relevante para o texto final aprovado. Como a agência é a primeira a “falar” publicamente sobre uma proposta concreta de regulamentação, ela é a responsável por “agendar” e “enquadrar” (*framing*) o debate, ao menos dentro da arena da consulta pública. Um mesmo assunto pode ser abordado de diversas formas e o regulador tem total controle sobre qual recorte será apresentado à sociedade.

No momento de apresentação de uma proposta, a agência já identificou um problema regulatório e apresenta uma alternativa de como tratá-lo. A identificação do problema carrega consigo uma determinada visão da agência, seus valores, percepções e fontes de informação. A identificação da solução leva em consideração, além dos fatores citados, as alternativas vislumbradas, os instrumentos disponíveis e uma estimativa de seus possíveis efeitos. Ou seja, esse texto é a materialização da nova *policy image*.

A minuta normativa agrega todas essas questões, sendo um parâmetro decisivo sobre quais atores serão atraídos para o debate e como ele irá se desdobrar. É a versão colocada em consulta pública a que todas as contribuições irão se referenciar. É ela que construirá a imagem da política que se quer alterar, bem como a da futura política que se quer empreender. É, portanto, um instrumento valioso para que a agência exponha tanto sua capacidade técnica, um importante requisito para sua legitimidade, como para resguardar sua reputação.

Deve-se reconhecer a consulta pública com minuta de ato normativo como um instrumento do tipo *top-down*. Como é um instrumento participativo, há a expectativa de alguns atores que ele pudesse ser mais *bottom-up*, mas, devido às características intrínsecas dessa ferramenta, ela não se adequa bem a esse papel. De modo a possibilitar estratégias do tipo *bottom-up*, se faz necessária a combinação com outros instrumentos de participação menos delimitados, como tomadas de subsídios, itens abertos em CPs sobre agendas regulatórias, ou fóruns, como conselhos de usuários. Em resumo, o papel protagonista da agência nas CPs dificulta papéis mais empreendedores e menos reativos dos demais atores.

Esse papel central da agência no debate reflete-se ainda em seu monopólio decisório. Apesar de os contribuintes enviarem seus argumentos e posicionamentos, a decisão continua sob o domínio completo do regulador, diferentemente de alguns outros modelos participativos.

O grau de mudança na proposta inicial, por sua vez, depende sobremaneira do texto colocado em CP e não o considerar nas análises pode levar a erros interpretativos. Como o texto já tem certo grau de amadurecimento, a tendência natural da agência é mantê-lo em sua essência. Se o objetivo do contribuidor fosse apenas ter sua contribuição aceita, o mais racional seria repetir a proposta da agência. Essa percepção destaca o papel das etapas pré-CP e revela as estratégias mais viáveis daqueles que pretendem influenciar o debate.

Soluções mais disruptivas, quando são adotadas pela agência, tendem a interromper a CP e gerar um novo processo deliberativo para estudo da solução alternativa. Uma exceção é o

caso de urgência e essa percepção gera algumas alternativas aos *stakeholders* insatisfeitos, conforme relatado no item 7.1.2.1.

#### 7.2.1.2 CP como instrumento de confiança, credibilidade e legitimidade

Ao realizar uma CP sobre ato normativo, a agência traz uma proposta com certo grau de maturidade e “defende” perante os *stakeholders* sua posição inicial. Essa defesa pode ser mais ou menos crível e, conforme visto, propostas que não tenham uma ponderação mínima das expectativas podem sofrer severas críticas e arranhar a reputação do regulador. A CP é, portanto, uma oportunidade para a agência demonstrar competência técnica e responsividade a percepções de diversos grupos.

Conforme Mueller e Pereira (2002), credibilidade é um dos objetivos buscados com a criação das agências reguladoras. Credibilidade no sentido de que os regulados não terão seus investimentos expropriados. Com análise de impacto e embasamentos sólidos, há um incremento na percepção de que as decisões têm uma justificativa e que decisões arbitrárias serão evitadas. A CP é a oportunidade para expor as justificativas e submetê-las a um crivo social.

Esse ponto reflete a necessidade de a minuta normativa ser bem embasada e já ter um grau mínimo de amadurecimento, caso contrário a credibilidade da agência pode ser maculada. Há, assim, um certo dilema e um *trade-off* entre credibilidade e legitimidade. Quanto mais a proposta já estiver embasada, maior será a credibilidade no sentido de Mueller e Pereira (2002). No entanto, nessa situação a agência provavelmente será menos sensível a sugestões advindas das contribuições recebidas em CP, o que impacta em sua legitimidade.

A credibilidade é também proveniente dos resultados (*outputs*) que a agência entrega à sociedade. Nesse ponto, as consultas públicas são de grande valia. As CPs podem esclarecer pontos com dificuldades de implementação, acompanhamento e fiscalização, aumentando as chances cumprimento (*compliance*) das obrigações (OECD, 2021, págs. 56-60). Além disso, os regulados têm um maior senso de pertencimento em relação àquela norma, porque foram ouvidos, aumentando a legitimidade da agência frente a diversos tipos de atores.

A reputação da agência é um importante fator para a percepção de sua legitimidade, mas há vários outros fatores que influenciam nessa percepção, como a expertise técnica, a participação e a governança política (FERNSTEIN, 2023). Pesquisas de opinião seriam um importante elemento para compreensão do comportamento da agência. Não que o

comportamento do regulador deva ser orientado e totalmente responsivo à opinião pública, mas justamente para avaliação de como se dá essa relação. O Poder Judiciário é um bom ponto de comparação. Esse poder, assim como as agências, não está sujeito a processos de *accountability* eleitoral, mas há bastante pesquisa sobre a confiança, reputação e influência da opinião pública sobre esse poder no Brasil (SAUAIA, 2021; DUARTE, 2016; NOVELINO, 2015;), inclusive com a criação de índices de confiança (RAMOS et al, 2021).

Como a CP pode ser entendida como um diálogo, a confiança é um importante aspecto para que a interação entre os atores seja facilitada (KAPPLER et al, 2024). Vários podem ser os fatores para o desenvolvimento de confiança regulatória, como as tarefas executadas pela agência (VERHOEST et al, 2023), seus resultados regulatórios (KAPPLER et al, 2024), bem como seus processos, como a transparência (GRIMMELIKHUIJSEN et al, 2021). As CPs se beneficiam da confiança, mas podem também ser um instrumento para sua construção. A forma de comunicação com o público, a prestação de contas e a forma de condução do processo são aspectos que podem induzir na sociedade uma maior ou menor percepção de confiança em seu regulador setorial. A consideração sobre esse efeito destaca a necessidade de uma reflexão não só sobre os processos de interação, mas de sua percepção pela sociedade.

Pode-se teorizar que a reputação e a confiança têm impacto positivo sobre a aplicação (*enforcement*) das regulações. Um regulador cujas decisões revestem-se de legitimidade e credibilidade diminui a sensação de arbitrariedade, facilitando a absorção e o *compliance* por parte dos regulados, similarmente ao que ocorre em relação à participação, mencionada acima.

No quesito credibilidade e legitimidade, a urgência nos processos normativos é contrária a esses objetivos. Processos com essas características depõem contra a capacidade de planejamento do regulador e a percepção de sua real disposição em debater uma proposta. Além disso, processos urgentes podem ser entendidos como demasiadamente casuísticos, o que mina a confiança da sociedade em seu regulador.

### 7.2.1.3 Papel sinalizador da CP

Grande parte dos textos publicados nas consultas públicas aparecem de forma bastante similar nas resoluções aprovadas. Esse resultado já era esperado, dado o estágio relativamente tardio no processo normativo em que a consulta pública é realizada, mas evidencia uma lógica das CPs: seu papel sinalizador.



A agência assume o papel central de produzir a versão inicial da CP, principal “fonte” dos textos que serão posteriormente aprovados. Apesar dessa centralidade, a agência não é “impermeável” a influências nesse período do processo normativo, pois não trata, de maneira geral, esse texto como “imutável”. A CP pode ser caracterizada, assim, como um mecanismo relevante de freios e contrapesos democráticos para controle da burocracia regulatória.

Por outro lado, a CP é uma forte sinalização da visão da agência sobre determinado tema. Diferentemente de outros instrumentos de interação e *accountability*, como as agendas regulatórias e as tomadas de subsídios, a CP de ato normativo expõe de maneira mais clara e objetiva o sentido que a regulação setorial deve caminhar. É uma sinalização com um grau de confiabilidade relativamente alto, dada a baixa propensão da agência em realizar grandes mudanças ou de suspender o processo normativo nessa fase. Essa mudança de direção acontece, conforme visto, mas em condições cada vez mais raras e específicas.

Uma dessas condições é a existência de urgência. Conforme visto, a urgência funciona como uma espécie de catalisador, acelerando o processo e potencializando o impacto das contribuições. Com isso, a versão colocada em consulta pública passa a não ser um sinalizador tão confiável para a versão futuramente aprovada pela agência, o que traz consequências negativas para a previsibilidade regulatória.

Outro impacto no papel sinalizador das CPs é a utilização mais frequente de outros instrumentos de interação. Esses instrumentos, como a tomada de subsídios, podem se dedicar a outras lógicas e o papel sinalizador da CP ganha protagonismo, exercendo essa função com maior confiabilidade. Nesse sentido, as contribuições mais efetivas tendem a ser aquelas que apontam externalidades e aspectos de implementação da medida proposta, não aquelas com o objetivo de reenquadrar o problema regulatório ou de propor novas soluções.

Importante destacar que a realização de uma CP tem também a capacidade de sinalizar a atores ligados aos mecanismos de controle a entrada efetiva de determinado tema na agenda normativa da agência. A produção de uma minuta normativa e seu debate com a sociedade é uma atitude concreta da agência, a qual pode ser utilizada como argumento e prestação de contas a esse tipo de ator. Observa-se que sinalizações dessa natureza gozam de credibilidade, uma vez que são relativamente raros os eventos de suspensão do processo normativo após a realização de uma CP, em especial em períodos mais recentes com a utilização mais contínua das tomadas de subsídio.

## 7.2.2 CP para recepção de informações (“escuta da agência”)

### 7.2.2.1 CP como instrumento para conhecimento de atores, aferição de expectativas e preferências

Para alguns temas, o posicionamento de determinados atores é relativamente previsível, mas existem situações em que as preferências podem ser ambíguas e muitas vezes ocultadas. A consulta pública tem esse papel revelador, de trazer ao conhecimento público o posicionamento de atores, dando mais transparência não só sobre o comportamento da agência, mas também de outros *stakeholders*.

Do ponto de vista da agência, as consultas podem ser entendidas como um instrumento para comparação entre a sua expectativa inicial e as expectativas dos demais atores. Durante a análise, percebeu-se o valor de contribuições menos técnicas e que têm o condão de apenas expor valores e preferências podem ser relevantes. No caso da CP 417/2002, mencionada no item 6.1.6.2, por exemplo, ficou clara a quebra de expectativas dos usuários, o que gerou mobilização e desgastes para o regulador.

Percepções muito dissonantes são perigosas para a aprovação da minuta normativa. Como a própria agência implementa as decisões regulatórias (ao contrário do que acontece, por exemplo com os Poderes Legislativo, Judiciário e em menor medida com o Executivo), a disputa interpretativa ocorre já no momento da deliberação normativa. Com isso, há uma demanda para que o texto seja claro e inequívoco, sob a pena de um acirramento dos debates.

Libgober (2018) já havia evidenciado a possibilidade de mensurações de expectativas diferentes entre a agência e os demais atores. Esse autor denominou essa diferença de “erro inferencial”. Nesse sentido, a disposição em contribuir dependeria da percepção dos atores da diferença entre as inferências da agência e a valoração feita pelos diferentes tipos de atores. Esse ímpeto maior em contribuir revela esforços majorados para solicitar mudanças substanciais na proposta ou até mesmo seu veto.

Essa questão reflete a importância do texto inicial colocado em consulta pública pela agência, tema tratado no item 7.2.1. Uma distância muito grande entre as estimativas da agência e as preferências dos atores pode levar a quebras de confiança e a possibilidades de diálogo reduzidas, o que levaria o processo a outras arenas, algo certamente indesejado pela agência.

As comparações entre as estimativas de preferências feitas pela agência e as expressadas pelos *stakeholders* nas contribuições são de grande valia para o regulador. Elas evitam efeitos

inesperados das regulações e antecipam demandas judiciais ou atuações em outras arenas. É uma maneira de manter e estimular que as ações dos atores permaneçam dentro das arenas nas quais a agência tem poder decisório.

A literatura já abordou a possibilidade de as consultas públicas serem utilizadas por atores de mercado como forma de coleta de posicionamentos da agência para uso em outras arenas, especialmente em processos judiciais (SHAPIRO, 2013). Essa estratégia pode ainda ser utilizada pela agência não só para se antecipar de possíveis argumentos, mas também para antecipar estratégias que evitem o acionamento de outras arenas (vide item 6.1.6.2.3). Ou seja, a consulta pública pode ser entendida como um “jogo de aprendizado”, não só sobre o conteúdo da proposta, mas também sobre as preferências e ímpetos de cada ator (LIBGOBER, 2018, p. 15). Nesse sentido, a CP nº 417/2002, destacada no item 6.1.6.2, foi um grande aprendizado para a agência, especialmente por ter acontecido em seus primeiros anos de existência.

Conhecer os jogadores, sua experiência, suas capacidades e seus posicionamentos faz toda a diferença para uma estratégia regulatória bem-sucedida. As CPs podem suprir esse papel secundário de fornecer ao regulador as informações sobre os demais *stakeholders*, de modo a subsidiar suas táticas nessa arena específica e em outros fóruns relevantes, inclusive consultas públicas futuras. Norbert Wiener, na década de 1960 (WIENER, 1960, p. 1356), ao escrever sobre as consequências da inteligência artificial, já percebia a importância desse aprendizado sobre as características dos atores envolvidos, o que só pode ocorrer com a observação de múltiplas rodadas:

*“This element of experience (of the opponents) should receive adequate recognition in any realistic theory of games. (...) Thus, in the theory of games, at least two different intellectual efforts must be made. One is the short-term effort of playing with a determined policy for the individual game. The other is the examination of a record of many games. (...) In terms of this record, he (the player) determines the relative advantage of different policies as proved over the past.”*

Com isso, tanto as consultas públicas, como as tomadas de subsídio e a publicação de agendas regulatórias são de grande valia para as agências. Há um estímulo e um interesse interno em sua realização, diferentemente de outros instrumentos regulatórios que podem ser

mais custosos. A AIR (análise de impacto regulatório)<sup>43</sup> e a ARR (análise de resultado regulatório) são instrumentos que exigem um grande esforço da agência e podem não trazer tantos benefícios. Percebe-se então que a realização de consultas públicas e de tomadas de subsídios são extremamente interessantes para a agência e podem ser implementadas com menores custos. Com esses instrumentos pode-se conhecer eventuais externalidades e possíveis resistências, além de informar se as expectativas da agência encontram respaldo.

Do ponto de vista dos atores de mercado e de teorias baseadas em captura, impactos relevantes e negativos sobre esses atores devem ser evitados. Ou seja, a preocupação é com propostas que subestimem os efeitos regulatórios. No entanto, do ponto de vista da agência podem existir outros tipos de expectativas a serem conhecidas.

As expectativas distintas das agências podem ser basicamente de duas naturezas. Uma expectativa que subestima os impactos, motivo de maiores preocupações pelos atores externos à agência, e uma expectativa que superestima impactos. No caso de a expectativa da agência ser subestimada, esperam-se maiores reações dos contribuidores. Esse é o caso, por exemplo, dos “alarmes de incêndio”, em que os atores impactados negativamente provavelmente participarão de maneira mais veemente. Mas há situações em que a expectativa da agência pode estar descalibrada em outro sentido. No caso de os impactos terem sido superestimados, os atores podem não se interessar pelo assunto e a consulta receber um número muito pequeno de contribuições. Nesse cenário, a proposta é considerada irrelevante, trazendo uma nova carga regulatória entendida como desnecessária, o que é indesejável.

Para que uma consulta pública com uma proposta normativa gere um resultado regulatório, é importante que as expectativas da agência estejam minimamente bem calibradas. Isso não significa que propostas com forte impacto não consigam ser aprovadas, mas, para sua aprovação, é salutar que a proposta contenha uma estimativa de impactos que não seja surpreendida por estimações do mercado muito distantes. É verdade que instrumentos como a AIR auxiliam na melhor estimação dos impactos, mas uma tomada de subsídios auxilia no conhecimento de expectativas externas à agência.

---

<sup>43</sup> Neste contexto, AIR não está sendo utilizado como todo o processo que envolve a consulta a *stakeholders*, mas a produção de documentos que avaliem os impactos, como análise custo-benefício, custo-efetividade, entre outras.

As decisões administrativas da agência e conseqüentemente suas expectativas no momento da consulta pública podem ser divididas em duas dimensões segundo Thompson (1967, apud Gormley Jr, 1986, p.598). A primeira delas está relacionada às relações de causa e efeito, nesse sentido a agência estaria buscando elementos para diminuir a incerteza sobre essas relações. A segunda dimensão está relacionada às preferências sobre os possíveis resultados. Nesse ponto, mesmo contribuições não técnicas podem trazer importantes informações à agência, pois mobilizações refletem algum tipo de preferência ligada a valores intrínsecos dos contribuintes que possivelmente foram atacados pela proposta. Conhecer essas preferências e mapear esses valores é muito importante para que o regulador possa reformular sua proposta de modo a evitar acionamentos de outras arenas.

A consulta pública pode ser entendida, do ponto de vista da agência, não como um momento para mapeamento de impactos completamente desconhecidos. Ela, por conhecer o setor, sabe quais são esses impactos, mas pode ter incerteza sobre sua extensão. A CP pode ainda ser uma estratégia para checar se os instrumentos propostos para lidar com os impactos estão adequados. Com esse entendimento, consultas públicas que tenham sido objeto de tomada de subsídios anteriormente serão mais difíceis de sofrerem alterações radicais, pois a agência já chega com uma proposta mais robusta e com menores incertezas.

É importante perceber que a publicação de uma consulta pública gera expectativas e inferências dos diversos atores sobre o pensamento regulatório da agência. É verdade que é impossível antecipar todas as interpretações sobre uma proposta normativa, mas é salutar que esse exercício seja feito de modo a resguardar a reputação e a *policy image* em diversos subsistemas (BAUMGARTNER e JONES, 1991). A CP viabiliza esse monitoramento mais claro da *policy image*, das expectativas e como o assunto é recebido em outras arenas. Como o processo está em pausa na agência, aguardando contribuições, é o momento para que ações possam ser tomadas para conter eventuais riscos de “transbordamento” do debate.

Isso não quer dizer, por outro lado, que a consulta pública deva ser entendida como uma pesquisa de opinião ou que deve ser utilizada como instrumento para medir a “temperatura política” (SUNSTEIN, 2014, p.8). Mas há que se reconhecer que ela registra reações e pode sinalizar a disposição de os atores adotarem alguma estratégia negativa em relação à agência.

Além disso, conforme revelado pela literatura, contribuições com linguagem mais próxima à utilizada pela agência tendem a ser mais aceitas (GOMES, 2022). O mesmo vale para a agência. Abordagens em CP mais disruptivas e que destoam das expectativas podem

sofrer resistências dos participantes. Não que mudanças de direção não possam ser feitas pela agência, mas elas terão mais chance de êxito se forem precedidas de debates preliminares para “testar” conceitos sem maiores desgastes.

#### 7.2.2.2 CP como instância para amadurecimento normativo ou entrave burocrático

No período estudado, a maioria das CPs foram aprovadas sem mudanças radicais nas linhas principais da norma inicialmente proposta. A CP, como instância de amadurecimento da minuta, oferece um texto com um grau razoável de reflexão da agência e propicia debates para tratamento de exceções ou condições de contorno originalmente ausentes. Por isso a proximidade dos textos de saída com os textos de entrada são relativamente grandes, mas, quando se analisa as contribuições que não estavam relacionadas a nenhum item original, percebe-se que elas podem ser incorporadas na versão final. Com isso, as CPs podem ser entendidas mais como uma instância para amadurecimento de uma solução regulatória do que uma discussão sobre o problema a ser resolvido, com exceção dos casos em que há urgência. Aqui está presente mais um dilema desse processo. A minuta normativa não pode ser imatura a ponto de trazer constrangimento para agência e não pode estar consolidada a ponto de não ser influenciada pelas contribuições e outras manifestações.

Com isso e sabendo da obrigatoriedade da realização de CPs, há um estímulo para que elas sejam realizadas em momento em que exista um grau limitado de incertezas sobre o processo decisório e a recepção de novas visões pode fortalecer a decisão. Ou seja, o momento mais adequado para a realização da CP é quando há evidências que propiciam uma avaliação robusta, mas que ainda não está totalmente madura. Essa reflexão destaca a importância não só do conteúdo da proposta, mas do momento em que ela deve ser levada ao público.

O amadurecimento da proposta está relacionado ao envolvimento de atores importantes. Conforme visto, há contribuições de servidores da agência, fato mais proeminente em questões administrativas, especialmente envolvendo o regimento interno, mas também em processos regulatórios finalísticos. Além de revelar a não uniformidade da agência, a participação desses servidores pode trazer maior coerência regulatória. Esse ponto é mais perceptível no caso da Anatel antes de 2013, quando houve uma reestruturação administrativa. Até esse evento, havia menor coordenação do processo normativo, o qual estava diluído por diversas superintendências. Esse tipo de estrutura, comum em outros reguladores, dificulta comunicações internas e a CP serve como oportunidade para aumento da coerência regulatória entre áreas distintas. O envolvimento de estruturas descentralizadas, como fiscalização e

acompanhamento, auxilia no *enforcement e compliance* da regulação, justificando consultas internas, algo previsto na resolução interna da agência sobre o processo de regulamentação (vide item 3.3.4).

Como visto na parte empírica, as contribuições não são o único fator que pode influenciar na alteração no posicionamento da agência entre a proposição da minuta normativa e a aprovação final de um regulamento. A consulta pública e sobretudo a tomada de subsídios podem ser entendidas como um momento de “pausa ativa” da agência. O regulador não fica “paralisado”, numa condição passiva. Ele está nesse tempo ativamente buscando novas informações, monitorando outros fóruns e reavaliando sua proposta

Esses momentos são especialmente importantes quando se precisa compreender melhor o mercado (TUFF, GOLDBACH e JOHNSON, 2024). São oportunidades em que há maiores justificativas para interações ativas e concentradas com a sociedade. A Consulta Pública nº 13/2010 (vide item 10.4.1), que propôs estratégias para lidar com a escassez da numeração em São Paulo, é um bom exemplo disso. Como a proposta normativa causava impacto direto nos procedimentos de marcação dos usuários, poderiam ter sido feitos experimentos para se compreender quais as repercussões operacionais sobre a população. Em outros momentos e sem uma consulta pública acoplada, seria mais difícil mobilizar atores para esse tipo de interação.

Experimentos dessa natureza podem auxiliar na definição de possíveis estratégias de implementação. Arranjos como esse se aproximam dos *sandboxes* regulatórios e podem estar agregados a processos participativos mais amplos. Alguns arranjos, com participação de diversos atores, já foram realizados pela agência e são oportunidades valiosas para testes de conceitos, aquisição de novos conhecimentos e percepção de externalidades. Exemplo dessas situações são os testes de convivência entre o SMP (tecnologias 4G e 5G) e outros serviços. O tipo de governança implementada nesses testes poderia ser reproduzido em outros contextos, trazendo responsividade, soluções inovadoras, entre outros benefícios (CARNEIRO, 2022).

Em indústrias de rápida alteração tecnológica, imagina-se que as decisões devem acompanhar a dinâmica de mercado sob pena de ficarem rapidamente defasadas. Esses momentos não devem ser entendidos ou implementados como uma paralização, mas como uma pausa para observação ativa. A obrigatoriedade da consulta pública oportuniza essa pausa, bem como a incorporação de novas visões e de novos debates.

Ademais, como as políticas públicas estão se tornando mais intersetoriais<sup>44</sup>, dinâmicas de velocidades diferentes podem interagir, causando dificuldades e insucessos. A compreensão da dinâmica de diferentes setores envolvidos por meio da incorporação desses pontos de vista em consultas públicas ou outras formas de participação tem a capacidade de fornecer soluções mais viáveis e sustentáveis. Tal compreensão só pode advir de atores de fora do subsistema setorial e a CP pode oferecer uma oportunidade para essas interações. Esses atores podem propiciar ao regulador uma maior diversidade de observações, trazendo possivelmente impactos não diretamente observáveis pela agência. Em vez de se entender essas participações como problemáticas e sem uma contribuição efetiva, elas podem ser vistas como um alerta sobre possíveis externalidades que devem ser melhor avaliadas.

Um exemplo são as iniciativas de conectividade nas escolas. O setor educacional tem uma dinâmica bastante diferente do setor de telecomunicações. As estratégias de atualização e transição tecnológicas têm que ser adaptadas quando são aplicadas a esse setor, sob pena de a política pública não ser bem-sucedida. É preciso, portanto, que saltos maiores de tecnologia sejam feitos em intervalos maiores e não um acompanhamento *pari passu*. Em alguns momentos, não se mover e permitir uma relativa defasagem é a decisão mais adequada, desde que essa pausa seja acompanhada de uma atenta observação dos acontecimentos (TUFF, GOLDBACH e JOHNSON, 2024). As consultas públicas, então, podem assumir diferentes formatos, como teste piloto, experimentos ou *sandboxes* que subsidiarão a tomada de decisão. Esses instrumentos não precisam ser estanques, como sugere Sunstein (2014), mas podem ser combinados. Essas maneiras alternativas de interação têm o benefício adicional de aumentar as chances de êxito na implementação da regulação e das políticas públicas, uma vez que podem medir mais claramente seus efeitos sobre diversos *stakeholders*.

Apesar de não terem sido objeto deste estudo, as consultas públicas e os regulamentos conjuntos das agências reguladoras podem ser ocasiões muito interessantes para abordagens dessa natureza.

---

<sup>44</sup> No setor de telecomunicações, o conceito de “conectividade significativa” reflete bem essa intersetorialidade. A União Internacional de Telecomunicações tem promovido esse conceito e mais detalhes podem ser encontrados em: <https://www.itu.int/itu-d/sites/projectumc/>



### 7.3 Lógicas interacionais (do ambiente institucional)

As lógicas apresentadas abaixo não estão relacionadas nem à agência, nem aos *stakeholders* externos. Elas estão relacionadas ao ambiente em que o diálogo acontece. Assim, essas características do ambiente institucional impactam na maneira como acontece a interação, com capacidade de influenciar o comportamento dos atores.

#### 7.3.1 CP como uma entre múltiplas arenas

A consulta pública é um instrumento participativo das agências que está imerso num conjunto de outras instituições mais amplas (LEVY e SPILLER, 1994). A CP, por estar vinculada a um processo normativo da própria agência, pode ser considerada como parte de um subsistema setorial. No caso da Anatel, os alicerces de seu arranjo foram estabelecidos pela Emenda Constitucional nº 8 de 1995, materializado mais concretamente em 1997 pela LGT. Apesar de a LGT ter sido alterada algumas vezes desde a sua aprovação, não houve um “colapso do subsistema”, o qual se manteve praticamente inalterado ao longo do tempo, mesmo com alguns ataques (MATTOS e MUELLER, 2006).

Nos casos estudados, especialmente naqueles em que não houve um resultado regulatório, percebe-se que arenas alternativas influenciaram diretamente no “veto” do processo normativo empreendido pelo regulador. Pode-se reconhecer, assim, que há uma certa “competição” e um entrelaçamento entre arenas. Caso os conflitos não encontrem solução nessa arena, outras serão acionadas e vice-versa. A estabilidade do subsistema é reforçada por sua capacidade de incorporar e lidar com conflitos internos e externos a esse subsistema. Por essa razão, a incorporação, engajamento e estímulo à participação de diversos atores numa CP é de interesse da agência não só pela questão informacional e de legitimidade, mas também para monitorar e controlar o acionamento de outras arenas. Com isso, reconhece-se que a simples existência da consulta pública já é capaz de alterar o comportamento dos atores. Como contrafactual, poderiam ser estudadas as deliberações que ocorreram sem CP e verificar as similaridades e distinções. Contudo, tal possibilidade foge ao escopo do presente estudo e pode fazer parte de uma agenda futura de pesquisa.

Vale mencionar a possibilidade de existirem “corpos intermediários – tais como empresas, associações, sindicatos – que, embora de maneira distinta, produzem normas jurídicas” (COSTA, 2024). Tais “intermediários” não se confundem com aqueles mencionados no item 7.1.1. Os intermediários regulatórios (ABBOTT et al, 2017) fazem uma interface entre

o regulador e outros atores, enquanto que os “corpos intermediários” seriam arenas alternativas de produção normativa fora da estrutura estatal. Tais arranjos não foram alcançados por este trabalho, que se centrou na atividade normativa da agência. Certamente essas estruturas paraestatais caracterizam interessante campo de estudo, podendo-se averiguar se a normatização estatal é resultado de um “transbordamento” desses “corpos intermediários”.

Do ponto de vista do regulador, a centralização do debate normativo em sua arena de controle e o monopólio normativo sobre o setor são atributos racionalmente buscados. Para isso, aumentar a participação em seus mecanismos de diálogo com a sociedade devem ser buscados como forma de evitar o “transbordamento do conflito” para outras arenas. Esse estímulo, que está ligado à noção de legitimidade, encontra um caminho para mitigar riscos de insulamento preocupantes ao início da introdução desse arranjo no Brasil (DINIZ, 1998; MELO, 2000; MELO, 2001).

Nesse ponto, a noção de Baumgartner e Jones (1991, p.1068) de que as diferentes arenas políticas (*policy venues*) são acionadas de maneira sequencial devido às suas diferentes perspectivas e responsabilidades pode ser expandida. As arenas podem ter naturezas distintas e, em algumas situações, sobreposições de competências podem resultar em acionamentos simultâneos. Esse é o caso, por exemplo, dos Poderes Executivo e Legislativo, cujas competências residuais podem ser acionadas mesmo durante uma consulta pública. Souza e Meneguín (2020) já apontavam que a proposição de decreto legislativo com o objetivo de sustar normas infralegais, mesmo que não tenham sido aprovados, pode influenciar decisões. Assim, o acionamento paralelo pode trazer pressões sobre o decisor, mesmo que a competência concreta só possa ser exercida em momento posterior.

Outra situação em que isso pode acontecer é quando se entende a opinião pública como uma arena. Mobilizações de um público mais amplo, conforme visto no item 6.1.6.2.2, podem influenciar a imagem política em diversos fóruns, como a própria consulta pública, justificando o acionamento simultâneo desse mecanismo alternativo à participação na CP.

A existência dessas múltiplas arenas nem sempre pode ser percebida quando se analisa a CP isoladamente. O “jogo reputacional”, por exemplo, que tem a opinião pública como arena, não é algo que aparece diretamente nas contribuições. São jogos ocultos para essas análises, uma vez que sua origem não pode ser detectada pelo desenho de pesquisa. A invisibilidade dessas influências na fase de consulta pública gera “ruído” nas análises, algo que será mais bem explorado no item 7.3.3.

A própria agência pode fornecer diferentes fóruns para discussão, como, por exemplo, o tratamento das CPs por áreas distintas. Algumas áreas podem perceber as CPs a partir de lógicas distintas e serem mais ou menos refratárias às contribuições, diminuindo a previsibilidade regulatória. Isso dá vantagem aos atores que monitoram o debate sobre aqueles que participam esporadicamente, uma vez que os atores monitores podem conhecer melhor a predisposição da agência em aceitar ou não contribuições mais disruptivas. Com isso, esses atores têm melhores condições de calibrar suas estratégias e de serem “ouvidos”.

Percebe-se ainda a possibilidade de múltiplas arenas intertemporais. O impacto das tomadas de subsídios na aprovação de CPs sobre atos normativos ilustra como o jogo regulatório tem múltiplas rodadas entrelaçadas. Com isso, a agência dispõe de mais ferramentas participativas para utilizar, cada uma delas com suas características, pontos fortes e fracos. Essa multiplicidade viabiliza que as CPs se concentrem em uma única função: verificar efeitos e problemas com determinada solução. Outras funções, como a delimitação do problema ou a seleção da solução regulatória podem se valer de instrumentos mais especializados, como as tomadas de subsídios, as agendas regulatórias e os comitês especializados.

Essa multiplicidade de possibilidades para a CP pode levar a dificuldades de compreensão pelos interessados de qual o papel de determinado processo participativo. Conforme já mencionado, o termo “consulta pública” se tornou demasiadamente amplo e seria proveitoso que houvesse um maior detalhamento. Nessa linha, a consulta pública pode ser vista como um gênero do qual podem existir múltiplas espécies, como a “tomada de subsídios”, os “comentários a minuta normativa” e os “comentários preliminares a processos de outorga”.

Com a maior especialização das CPs, o ecossistema participativo se torna mais complexo e outras ferramentas tendem a ocupar maiores espaços. Apesar do benefício da especialização, o maior número de arenas diminui a importância relativa de cada uma delas e aumenta o custo de monitoramento dos *stakeholders*. Dessa maneira, o cuidado no desenho e na interação desses instrumentos passa a ser crucial de modo que toda a cadeia de eventos possa ser considerada democrática. De modo a mitigar essas externalidades, podem ser incentivadas formas específicas para manter o engajamento, especialmente de entidades representantes de grupos hipossuficientes, tomados os devidos cuidados relacionados à inserção de intermediários no processo regulatório (ABBOTT, 2017). Nesse sentido, alternativas antes menos exploradas

passam a ser mais testadas pela agência na busca por um processo que garanta à agência maior efetividade em seus objetivos<sup>45</sup>.

Além desses instrumentos alternativos, um mesmo regulamento pode passar por diversas revisões e uma CP pode ser arquivada para realização de uma nova. Essas situações demonstram a complexidade das análises para compreender o processo decisório e dificilmente um único desenho de pesquisa será capaz de capturar todas essas questões, as quais certamente são consideradas pelo regulador para a decisão normativa.

Aqui pode-se refletir sobre a CP ser um momento de interação “tardio”, como caracteriza a bibliografia. Se forem consideradas rodadas futuras, a CP, para atores com capacidade de monitoramento dos debates, pode não ser um momento tão tardio. Os contribuidores recorrentes, além de terem a vantagem de estarem habituados com a linguagem regulatória, podem ver o jogo como de múltiplas rodadas e múltiplas arenas, o que lhes permite táticas de longo prazo não acessíveis a outros tipos de atores. Uma dessas possíveis táticas é responder argumentos anteriores de grupos com visões antagônicas, o que lhes garantiria um mecanismo informacional assimétrico, antecipando participações de grupos contrários (MCKAY e YACKEE, 2007). No caso de uma influência mais imediata, pode haver um conjunto diferente de táticas que envolvem arenas alternativas, como buscar pontos de veto (medidas judiciais, decretos legislativos etc) ou estimular a cobrança por resultados regulatórios por meio da provocação de um senso de urgência.

### 7.3.2 CP como interstício

É comum a mudança de opinião mesmo sem novas informações (KAHNEMAN, SIBONY e SUNSTEIN, 2021, p. 82). Tal fenômeno pode ocorrer durante a deliberação de uma proposta normativa e a pesquisa revelou o impacto da urgência na previsibilidade e no papel sinalizador da CP. É importante que a CP possa ser compreendida como um interstício que garanta um grau mínimo de amadurecimento para sua aprovação definitiva. Propostas muito importantes garantem esse interstício por alguns motivos. Um desses motivos é certificar que a sociedade conheça a proposta e possa se mobilizar democraticamente para levar seus pontos de

---

<sup>45</sup> Exemplo desse tipo de iniciativa é a ampliação do papel participativo dos comitês no processo normativo: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/anatel-estudara-ampliar-participacao-de-entidades-do-consumidor-na-formulacao-de-regulamentacao>

vista aos tomadores de decisão. Esse tempo é o reconhecimento de que decisões relevantes não devem ser tomadas sob a pressão da urgência, que pode impactar na capacidade decisória. Mesmo que não surjam intervenções por parte da sociedade, o tempo até a deliberação final pode ter efeito sobre os decisores, em especial pelo acionamento do Sistema 2 de pensamento (KAHNEMAN, 2012), evitando-se vieses cognitivos acionados por situações críticas.

Aqui se percebe outro efeito deletério da urgência. Esse senso, real ou criado artificialmente, induz a soluções rápidas e pouco maduras, já que o principal objetivo é resolver rapidamente o problema regulatório, não necessariamente encontrar a melhor solução. Com maior tempo de maturação, possíveis externalidades negativas podem ser antecipadas, o que evita “surpresas” na implementação. Sem esses “imprevistos”, são evitados momentos de crise, os quais prejudicam a estabilidade e a previsibilidade regulatória.

O interstício pode ocorrer também de outras formas, como a deliberação em dois turnos, adotada em muitos parlamentos para propostas legislativas eminentes. A Constituição Brasileira, por exemplo, exige que emendas constitucionais sejam votadas em dois turnos (§ 2º do art. 60) e que emendas dessa natureza não podem ser feitas na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio (§1º do art. 60). Esse regramento visa a evitar que circunstâncias de urgência e emergência influenciem de maneira indevida em decisões com impactos profundos e perenes.

A realização de consultas públicas para legislação infralegal tem esse condão. A urgência que justifique a quebra de interstício deve ser algo excepcional, conforme preveem os regimentos internos da Câmara dos Deputados (art. 150) e do Senado Federal (art. 280), no caso de deliberações legislativas, algo transposto para as agências por meio do §2º do art. 9º da Lei nº 13.848/2019.

### *7.3.3 CP como um processo ruidoso*

A compreensão de que cada CP está sujeita a um conjunto diferenciado de percepções da agência, incluindo a classificação dos atores, pode parecer demasiadamente casuístico. Isso não significa que as CPs não devam ser estudadas como um todo na busca de elementos causais, ao contrário. É preciso que as diferentes lógicas sejam conhecidas, de modo a compreender qual delas é preponderante em cada caso.

Em cada situação, o peso de cada variável pode ser diferenciado e um modelo linear não será um bom instrumento preditivo. Caso o processo seja entendido dessa forma, ele parecerá

demasiadamente ruidoso e até mesmo aleatório. Esse é possivelmente o principal fator para que a bibliografia não encontre padrões constantes nos comportamentos das agências. É preciso que os pesquisadores, *stakeholders* e a própria agência tenham consciência da natureza ruidosa do processo, o que é facilmente observável pela quantidade de *outliers* nos gráficos apresentados ao longo deste trabalho.

Todo instrumento tem seu grau de precisão e está sujeito a erros, o que reflete a natureza ruidosa do processo. Um mesmo texto pode ser percebido de diferentes formas pelos *stakeholders*, ao passo que as variadas contribuições podem ser percebidas de maneiras distintas ao longo do tempo pelas diversas instâncias da agência.

Essas diferentes percepções dificultam a previsão determinística do processo decisório normativo. Todo processo que envolve julgamento humano está sujeito a ruído e ele é frequentemente maior do que o viés (KAHNEMAN, SIBONY e SUNSTEIN, 2021, págs. 204 e 205). Tentar medir o comportamento da agência com um aprendizado de máquina pode encontrar padrões desde que o “sinal” seja maior do que o ruído. Caso o ruído seja maior do que o “sinal”, o resultado será praticamente aleatório e não será possível encontrar padrões. Essa é uma dificuldade com o estudo das consultas públicas, pois elas estão sujeitas a níveis distintos de ruído. Nessa situação, modelagens baseadas exclusivamente em aprendizado de máquina podem ter um poder explicativo limitado, conforme hipotetizado no item 4.1.

Além disso, não há um padrão nas contribuições. Elas são construções dos participantes e por mais que a agência forneça orientações, como a divisão em itens e a separação dos campos “contribuição” e “justificativa”, não há garantias de que essas instruções serão seguidas. Essa liberdade dos contribuidores diminui seus custos de participação, mas dificulta as análises, tanto da agência, quanto de pesquisadores interessados no tema. Essas dificuldades podem encontrar mecanismos para sua superação em métodos de análise automatizada e de inteligência artificial, alguns deles tentados neste trabalho. Por outro lado, ferramentas de inteligência artificial generativa estão disponíveis a todos, inclusive a atores mal-intencionados, que podem contaminar o ambiente informacional em prejuízo à democracia.

O regime democrático, e a normatização infralegal faz parte dele, é cheio de tensões, dilemas e incongruências. Essa insensatez aparente se deve aos diferentes perfis dos participantes e à natureza eminentemente humana da tomada de decisões. O processo decisório não é um algoritmo e a cada momento está submetido a pressões e valores distintos que se digladiam para alcançar a preferência do decisor. Não se deve, assim, causar estranheza a

designação do processo normativo como ruidoso. Ele é resultado do processo democrático, naturalmente ruidoso e cambiante.

É bem verdade que um dos objetivos da criação das agências era dotá-las de tecnicidade, autonomia e previsibilidade regulatória. Contudo, esse processo não pode ser completamente desumanizado. As CPs e outros mecanismos de participação, controle e *accountability* existem justamente para se evitar o insulamento burocrático e a excessiva “tecnocratização”.

As contribuições podem ser entendidas então como um ruído sobre a minuta normativa. Ruídos construtivos seriam as contribuições que reforçam o sentido inicial da proposta, enquanto que ruídos destrutivos iriam de encontro à proposta, propiciando mudanças mais radicais ou, até mesmo, seu “veto”. A coleção das participações em uma CP mostra se esse processo é mais ou menos sujeito a distúrbios. As CPs, por exemplo, que não receberam contribuições são um exemplo disso. Sem contribuições, há a tendência de que o texto inicial seja aprovado sem mudanças, exceto quando a agência percebe o processo como irrelevante.

O ruído pode ainda ser potencializado por outras circunstâncias, como a urgência. Conforme visto no item 6.2.9.1, a urgência funciona como catalisador do processo e um intensificador das contribuições. Na analogia feita entre contribuições e ruído, uma potencialização do ruído leva a distorções na decodificação do sinal. Ou seja, a previsibilidade do texto a ser aprovado fica bastante prejudicada. Por essa razão, a urgência não é entendida como uma lógica. Ela é um parâmetro que modula a importância das lógicas relacionadas ao papel sinalizador da CP, que fica tremendamente enfraquecido, enquanto a lógica da CP como uma instância de amadurecimento ganha proeminência. Nesse caso, contudo, a CP não será somente a consolidação de uma solução já apresentada pela agência, mas o debate entre essa solução e outras que eventualmente cheguem por meio das contribuições. O debate fica mais aberto e, por consequência, mais ruidoso e incerto.

Observa-se ainda a influência de questões subjetivas no processo decisório. Uma dessas questões é a saliência, pois ela pode ser bastante variada dependendo do ator considerado. Questões como essa nem sempre podem ser convertidas em evidências concretas, causando efeitos sem que o pesquisador possa encontrar sua origem. Isto é, para aquele desenho de pesquisa aquele fator é apenas gerador de ruído.

O ruído entre a entrada e a saída não deve, entretanto, ser entendido como algo necessariamente negativo. Conforme mencionado, o processo democrático é naturalmente

ruidoso e essa multiplicidade de informações é uma oportunidade que as políticas se tornem mais plurais e efetivas. Diminuir o ruído equivaleria a silenciar vozes ou aumentar barreiras à participação. Certamente não é isso que se deseja. Há, portanto, um nível de ruído otimizado (KAHNEMAN, SIBONY e SUNSTEIN, 2021, p. 319) que varia de acordo com o caso específico. Em processos em que valores fundamentais são confrontados, espera-se que haja mais ruído. Por outro lado, normas mais pontuais e operacionais tendem a um menor grau de embates e turbulências.

Há ainda situações em que o ruído auxilia a aprovação normativa, como no caso da apreciação por colegiados. Um texto ambíguo (sujeito a muito ruído interpretativo) pode ser entendido de acordo com os interesses de cada grupo, ampliando seu o apoio. Por trás desse raciocínio há o pressuposto de que, no momento da implementação, uma aplicação conforme seus interesses poderá ser alcançada.

Algumas formas de ruído, no entanto, precisam ser diminuídas, sob pena de tornar o processo normativo instável e imprevisível. No caso da Anatel, alguns procedimentos de higiene de decisão (KAHNEMAN, SIBONY e SUNSTEIN, 2021) já são implementados. A própria CP pode ser considerada uma medida com esse objetivo, mas a mais importante delas é a decisão colegiada. O processo normativo, em regra, não comporta medidas cautelares por um dos conselheiros diretores isoladamente. Com isso, o ruído de ocasião é diminuído, alcançando-se soluções mais estáveis e de reversão mais complexa, apesar de existirem casos assim, como a tentativa de revisão do regimento interno da Anatel em 2005<sup>46</sup>.

Outra característica da arquitetura do sistema que leva a uma diminuição do ruído é não permitir a visualização de contribuições de terceiros durante o período de CP. Caso os comentários estivessem visíveis a todos desde o seu recebimento, as primeiras contribuições teriam um maior impacto sobre o debate. Essas contribuições pioneiras poderiam influenciar as percepções sobre a proposta (SALGANIK e WATTS, 2008), distorcer discussões, gerar uma espécie de competição de popularidade entre diferentes opiniões e induzir a comportamentos de manada. Tal arranjo enfraqueceria a CP como uma arena sob o controle da agência (item 7.2.1) e exigiria algum tipo de mediação do debate pelo regulador.

---

<sup>46</sup> Para mais detalhes, vide nota de rodapé nº 48, página 260.



#### **7.4 Lógicas das CPs e a escala dos estudos**

As lógicas, apesar de poderem ser observadas na escala de uma CP, emergem de maneira mais clara quando se analisa todo o conjunto de dados. “Analisar o todo se torna não só mais, mas bem diferente do que a soma das partes”, como menciona Anderson (1972) em tradução livre. Algumas das lógicas e análises mencionadas revelam isso de maneira evidente. A lógica das múltiplas arenas (item 7.3.1), o papel de atores recorrentes (item 6.2.9.3) e os mecanismos de patrulha e alarmes de incêndio só podem ser percebidos em escalas maiores de análise.

Outro exemplo de ganhos permitidos pela escala de análise são os casos de CPs sem resultado regulatório. Todos eles podem ser muito bem explicados por questões particulares de seu conteúdo, mas, ao analisá-los em conjunto, podem ser encontradas explicações mais amplas que levam em consideração questões institucionais, como a estrutura da agência.

As diferentes escalas de análise só foram possíveis devido ao uso de métodos computacionais que permitem a automatização e o tratamento de um conjunto relativamente grande de dados. Essa maior capacidade de processamento permite uma flexibilidade nas análises, as quais podem ser em escala micro, como avaliar cada sentença em cada contribuição ou análises mais abrangentes, como todo o conjunto de CPs sobre atos normativos da agência num período de mais de 20 anos. Essa versatilidade permite o diálogo com outras pesquisas que apresentam variados níveis análise, além de abrir a possibilidade de escalas ainda maiores, as quais podem envolver outras agências nacionais e até mesmo em outros países.

Estudos futuros com escalas maiores possibilitarão o teste de novas variáveis, inviáveis neste estudo de caso. Tais estudos podem fazer com que emergjam lógicas e questões por ora imperceptíveis, um dos motivos para entender este estudo como não exaustivo. Por essas razões, novos estudos similares para outras agências e países são estimulados, em especial dada a disponibilidade de ferramentas de tradução e de tratamento de dados textuais em larga escala.

#### **7.5 Dilemas, tensões e equilíbrio**

As lógicas identificadas acima não são estanques, elas se combinam e se sobrepõem. Em alguns casos, há uma lógica predominante, em outros, essas lógicas se influenciam mutuamente, gerando dilemas. Essa é uma das razões para não existir um ponto ótimo único de alteração nas CPs. Cada caso, dependendo das circunstâncias (variáveis das dimensões

institucional e conteúdo), terá um ponto ótimo de alteração sopesando questões como urgência, risco de acionamento de outras arenas, entre outras.

Com isso fica claro que não existem parâmetros absolutos. As decisões dependerão do problema e das soluções regulatórias, combinadas com paradigmas vigentes e valores dos decisores. É claro que esse processo deve sempre ser pautado pela objetividade e racionalidade, mas deve-se reconhecer as limitações desse paradigma técnico-racional, uma vez que as decisões humanas estão permeadas por questões subjetivas.

A ponderação democrática entre valores e perspectivas encontra na CP uma importante ferramenta. Esse instrumento é relevante não só para prestação de contas ou para exposição adequada de valores e preferências pela sociedade, mas é fundamental para dar clareza ao regulador de quais as tensões existentes, além de prover alternativas para um equilíbrio entre posicionamentos aparentemente contraditórios.

Esse equilíbrio é encontrado pela consideração dos diversos pontos identificados pela CP, mas é potencializado pela capacidade técnica da agência e dos atores em prover alternativas para conciliação e tratamento das externalidades. Alguns desses dilemas ficaram visíveis nesta pesquisa e são apresentados abaixo de acordo com as dimensões mencionadas no item 4.5.

Vale mencionar que tal equilíbrio é dinâmico e não estático ao longo do tempo. A valorização de um aspecto em relação ao outro é variável e decorre tanto de questões circunstanciais, quanto de mudanças de longo prazo em valores sociais. Tais variações, além de alterações no padrão de funcionamento das agências, podem levar até mesmo a questionamentos de seu arranjo institucional (DIONISIO e PUCCIONI, 2023), motivo pelo qual é compreensível a preocupação dessas autarquias com reputação e legitimidade.

### *7.5.1 Dimensão institucional*

Na dimensão institucional, podem ser identificados os seguintes pontos de tensão:

#### *7.5.1.1 Tempo de deliberação*

Conforme visto nos resultados empíricos, uma aprovação urgente pode levar à baixa previsibilidade, assim como a demora na deliberação gera um cenário de incerteza. Um processo que demora mais que a média pode gerar ansiedades no mercado se a norma de fato será aprovada ou se ela virá com atualizações de questões não debatidas em CP (qual a razão da demora?). Um retardo na aprovação passa a impressão de que grandes alterações estão sendo preparadas ou que a agência está insegura sobre a linha a seguir. Além dos temas tratados na

CP, possíveis alterações podem ser oriundas de questões originalmente não percebidas pela agência, ou relacionadas a alterações mercadológicas ou tecnológicas ocorridas no interim. Nesse sentido, os atores participantes devem manter a mobilização e a coleta de subsídios para envio, aumentando os custos de monitoramento e participação.

O tempo de deliberação na maioria dos processos é uma variável dependente, mas se há urgência ou se o processo demora muito mais do que o esperado para ser deliberado, há uma pressão para decidir e o tempo passa a ser uma variável independente. Processos marcados por pressão, seja ela temporal ou de outra espécie, podem levar a decisões menos refletidas e que não conduzem à melhor solução regulatória. O fator temporal é, portanto, algo a ser equacionado pela agência de modo que ela não fique desnecessariamente pressionada.

#### 7.5.1.2 Outras arenas para debate normativo

A existência de arenas alternativas é salutar para promover *checks and balances* e evitar arbitrariedades. Esse entendimento expõe mais um dilema regulatório. A centralização do debate em torno da agência permite que ela possa tomar atitudes para evitar o “transbordamento” das discussões para outros fóruns. Ao mesmo tempo, o fato de os *stakeholders* não participarem diretamente da decisão cria incentivos para que eles acionem outras arenas. O regulador, com o objetivo de aprovar sua proposta, precisa conciliar posicionamentos dos *stakeholders* e o risco de acionamento das outras arenas.

As outras arenas podem possibilitar também que grupos com menor capacidade de sensibilização da agência encontrem fóruns em que possam ser ouvidos segundo outras perspectivas e valores. Por outro lado, a multiplicidade de fóruns pode beneficiar atores com maior capacidade de monitoramento e influência, aumentando assimetrias já existentes. Para o jogo ser equitativo, os diversos *stakeholders* deveriam ter igualdade de condições de acesso a todas as arenas, de modo a se buscar o *level playing field*, o que não ocorre na prática.

Ademais, caso esses fóruns sejam utilizados indiscriminadamente, a legitimidade, a capacidade normativa e de *enforcement* da agência podem ficar comprometidas. Não que sua autonomia seja questionada, tópico melhor descrito abaixo, mas ela certamente encontra balizas em mecanismos de controle e *accountability* democráticos.

#### 7.5.1.3 Autonomia

Um dos atributos das agências reguladoras é sua autonomia, especialmente a decisória. No caso das CPs, a agência tem autonomia para sua realização, bem como para aprovações

normativas, desde que elas estejam dentro de suas competências legais. Uma tecnicidade pura indicaria uma total independência em relação à opinião pública, um insulamento burocrático completo. Não é difícil imaginar que esse cenário levaria a decisões arbitrárias e antidemocráticas.

Por outro lado, uma politização das decisões deixaria questões técnicas subordinadas à opinião pública e a interesses políticos ou mercadológicos momentâneos. Esses dois polos contraditórios (tecnocratização e subordinação política) encontram resposta numa tecnicidade combinada com procedimentos de *accountability*. Procedimentos de abertura e prestação de contas, inclusive relacionados a outras arenas, submetem a agência, seus servidores, dirigentes e atores externos à fiscalização da sociedade. Essa fiscalização causa constrangimentos e desincentivos a atitudes não justificáveis.

A autonomia deve ser incentivada por meio de uma burocracia capacitada tecnicamente, equilibrada por instituições igualmente protegidas contra captura. Alguma preocupação política do regulador não deve ser entendida como uma falta de autonomia, mas sim como prevenção e resposta a mecanismos para controle de abusos. Uma agência totalmente autônoma ou totalmente submetida politicamente estaria mais sujeita a captura do que uma equilibrada entre esses dois extremos. Em resumo, há um ponto ótimo de intervenção de outras esferas sobre a regulação, como indicam alguns estudos (BUGARIN e MENEGUIN, 2015).

### 7.5.2 Dimensão conteúdo

Na dimensão conteúdo, as questões a seguir estão submetidas a uma lógica de equilíbrio:

#### 7.5.2.1 Maturidade da proposta

Propostas com um baixo grau de aprofundamento, para o teste de conceito ou com pouca reflexão sobre seus efeitos podem ser entendidas pela sociedade como imaturas. Propostas imaturas aumentam a chance de a intervenção ser considerada irrelevante, bem como de serem disparados alarmes de incêndio, dois importantes fatores para a interrupção do processo normativo. Propostas assim tem impacto negativo sobre a reputação e sobre a imagem da agência, algo que deslegitima sua atuação como entidade técnica. Quando o resultado é altamente incerto e não há a segurança de uma sinalização para o mercado, a tomada de subsídios se mostra um instrumento mais vantajoso, um dos motivos pelos quais essa ferramenta tem sido cada vez mais utilizada.

No polo oposto, propostas muito consolidadas tornam a CP uma interação demasiadamente tardia. Se uma proposta já estiver bastante madura dentro da agência, tanto em suas áreas técnicas, na procuradoria e no Conselho Diretor, a proposta dificilmente sofrerá grandes mudanças. Nesse contexto, a consulta não terá um papel de auxiliar na escolha da melhor solução, mas de buscar melhorar o texto ou identificar e tratar possíveis externalidades.

Com um grande esforço e uma vinculação da agência a determinado posicionamento, a CP pode ser vista pela sociedade como um mero legitimador decisões já tomadas, com prejuízos para a imagem da instituição num contexto democrático. No caso de ações com esse intuito, pode-se ter o argumento inicial de que o processo foi participativo, mas, se ao longo do tempo, a opinião pública for convencida da baixa permeabilidade do regulador à participação, poderá haver danos reputacionais e de legitimidade de difícil reversão.

Além disso, o envio de contribuições com a exposição de valores e preferências, especialmente por entidades com menor capacidade técnica, fica prejudicado, desincentivando a participação. Do ponto de vista da agência, essa situação é negativa, pois a CP se torna um entrave burocrático, sem que ela possa se beneficiar do processo.

Há, portanto, um ponto ótimo de maturação da proposta e é mais proveitoso que a CP seja utilizada como um estágio de amadurecimento normativo. Por essa razão, a escolha do momento de sua realização é extremamente relevante.

#### 7.5.2.2 Saliência e irrelevância

Um resultado bastante intrigante desta pesquisa é o comportamento similar de consultas com alta ou baixa saliência para os atores. Esses dois perfis de CP têm menor probabilidade de serem aprovados. Apesar de a saliência estar mais relacionada ao contribuidor do que à proposta em si, as CPs com grande resistência nas contribuições revelam oposição à proposta inicial. Por outro lado, propostas percebidas como irrelevantes têm dificuldade em obter apoio mínimo que justifique sua aprovação. A legitimidade da proposta é, portanto, advinda do sopesamento de manifestações de apoio e rejeição, e da adequada exposição dos benefícios da proposta, inclusive para a própria agência.

O impacto da versão proposta pela agência destaca a ligação entre as variáveis das dimensões conteúdo e participação. De acordo com a delimitação e a abordagem do tema pela agência, podem ser atraídos diferentes tipos de atores ou acionados diferentes tipos de alarmes de incêndio. Por isso, é importante que a agência tenha, no momento da consulta pública, um

conhecimento inicial da saliência para determinados tipos de atores. Esse conhecimento auxilia tanto na avaliação dos riscos de acionamento de arenas alternativa, quanto nos procedimentos para engajamento de comunidades específicas, dotando o processo de maior legitimidade. Destaca-se aí a relevância para a agência de cuidados procedimentais pré-CP.

### 7.5.3 *Dimensão participação*

A dimensão participação também está sujeita a algumas dicotomias:

#### 7.5.3.1 *Diversidade na participação e engajamento*

Como visto na parte empírica, houve um significativo número de participantes e esse é um aspecto extremamente valioso para a legitimidade do processo. Com uma multiplicidade de atores, é possível perceber os diferentes impactos de uma norma e as possíveis estratégias de implementação ou de tratamento de externalidades negativas. Com múltiplas sugestões, contudo, pode haver contradições e incompatibilidades entre elas, o que eleva as possibilidades de rejeição de contribuições, com consequências como o desengajamento ou o acionamento de arenas alternativas.

A participação também não deve ser estimulada a qualquer custo. Uma proposta muito polêmica, por exemplo, pode gerar uma alta participação, mas pouco qualificada. Essa situação, além de pouco produtiva, pode gerar desgastes tanto para a agência, quanto para os contribuidores. Além do zelo pela proposta colocada em CP, uma estratégia para mitigar esses efeitos negativos é o cuidado com as respostas às contribuições, o que é abordado no item 10.1.

Um alto grau de participação e engajamento pode ser alcançado por diversos motivos. Alguns salutaros ao processo, como a abertura à recepção de contribuições menos técnicas, e outros deletérios, como a imaturidade da proposta. Em qualquer caso, não se pode perder de vista que o objetivo é melhorar a proposta normativa e não somente promover a participação. A participação, do ponto de vista regulatório, é um meio e não um fim.

#### 7.5.3.2 *Grau de aceitação de contribuições*

A aceitação de contribuições, além de revelar o possível amadurecimento da proposta, pode indicar uma agência excessivamente permeável a influências. Uma rejeição de toda interação mostra um regulador muito insulado, pouco democrático e sem capacidade de compreender demandas sociais. O equilíbrio entre essas duas vertentes só pode ser alcançado pelo aprofundamento das análises e avaliações do regulador. Somente por meio desse exame das diversas considerações que a agência conseguirá demonstrar sua sensibilidade às questões

trazidas pelos contribuintes, bem como sua capacidade técnica de encontrar soluções adequadas para os desafios apresentados.

O caráter democrático da CP não deve, portanto, advir da aceitação ou não de contribuições, mas sim no adequado sopesamento dos valores, preferências, externalidades e questões técnicas surgidas durante a análise. Caso contrário, o processo pode ser compreendido como não democrático, com prejuízos para reputação e para a legitimidade da agência.

#### 7.5.3.3 Resposta às contribuições

As respostas às contribuições podem contribuir para o engajamento dos cidadãos, mas, dependendo da forma, podem ter um efeito contrário. O principal papel das contribuições para o regulador é fornecer informações, mas, ao não acatar contribuições por não trazerem conhecimento, a agência não percebe uma segunda função, que é a expressão de preferência e valor. Com isso, além de desestimular a participação, perde-se a oportunidade de se legitimar a participação do cidadão, levando a desgastes reputacionais e a desengajamentos em debates futuros. Por outro lado, os participantes que enviam contribuições sem grande complexidade podem se beneficiar caso deixem mais claras as preferências e valores que os motivaram a enviar uma contribuição.

Essa reflexão explicita um dilema quanto à resposta das contribuições. Se a agência não responder ou rejeitar injustificadamente uma contribuição, isso propiciará com que o contribuidor sinta que sua opinião foi desprezada, carregando consigo a percepção de que o processo não é democrático e não volta a colaborar com a agência em eventos futuros. Assim, como responder de modo que o contribuinte não se sinta desestimulado? Uma possível estratégia é apresentada no item 10.1.

## 8 CONCLUSÃO

Esta tese buscou uma abordagem empírica para estudar a fase de consulta pública do processo normativo da Agência Nacional de Telecomunicações, Anatel, entre 1999 e 2021. Observando-se as minutas normativas, as contribuições recebidas, o texto aprovado e outras variáveis foi possível evidenciar diferentes lógicas que permeiam essa etapa do processo normativo. As análises possibilitaram compreender melhor a atuação do regulador e dos demais *stakeholders*, transcendendo o debate de quem perde e quem ganha para revelar padrões de funcionamento da agência e da democracia brasileira.

A tese fundou-se em um referencial teórico multidisciplinar. Sinergias entre diversas disciplinas ampliaram a compreensão do papel das consultas públicas na construção das regras regulatórias. Referenciais tradicionais da Ciência Política sobre análise e formulação de políticas públicas foram combinados com Teorias da Regulação, trazendo fundamentações que explicam, por diversas óticas, os fenômenos observados e suas lógicas subjacentes.

Na parte empírica, foi desenvolvida uma metodologia que não depende da leitura e codificação humana de todas as contribuições. Esse ganho metodológico possibilita pesquisas antes inviáveis, com períodos de avaliação mais longos e com maior poder explicativo. A comparação automatizada entre o texto colocado em consulta pública e o texto regulamentar aprovado, apesar de desafiante, exigiu a aplicação de métodos multidisciplinares e inovadores em Ciência Política. O uso de grandes modelos de linguagem (LLM – *large language models*) e de outras contribuições oriundas da ciência da computação e do processamento digital de sinais, por exemplo, foram imprescindíveis para que os resultados pudessem ser alcançados.

Quanto às contribuições acadêmicas do trabalho, elas se distribuíram por algumas vertentes. Primeiramente pode-se destacar a taxionomia das consultas públicas do setor de telecomunicações, facilitando seu estudo e a identificação de lógicas e dinâmicas inerentes a cada categoria. Aprofundando na categoria de CPs sobre atos normativos, o número de variáveis de influência testadas foi relativamente grande e houve a necessidade de organizá-las em dimensões (institucional, conteúdo e participação), o que trouxe maior clareza sobre os fatores de influência no resultado das CP.

A consulta pública foi percebida como uma das arenas do processo normativo, podendo se beneficiar ou ser prejudicada por arenas alternativas. A CP pode ter maior capacidade de aprovação, por exemplo, quando for antecedida de uma tomada de subsídios. Nos casos de



prejuízos, pode-se citar o “transbordamento” do debate para outras arenas com a perda pela agência do controle do debate e das imagens construídas em outros fóruns.

Ao se criar um índice de comparação entre o texto de entrada da consulta pública e o texto aprovado, foi possível verificar efeitos que dificilmente seriam perceptíveis por outros procedimentos. A maior compreensão do resultado regulatório propiciada por esse método inovador possibilita que pesquisas futuras possam aprofundar os achados tanto para o caso da Anatel, quanto para outras agências. Além disso, com o uso de uma base de dados longa, foi possível caracterizar alterações na dinâmica do processo-normativo regulatório, o que induz a continuidade das pesquisas para revelação de novos movimentos.

Por meio dessa avaliação de longo prazo, percebe-se que a Anatel de 1999 não é a mesma 20 anos depois. Não só por sua estrutura interna e pela construção de uma capacidade técnica (MELO, GAETANI e PEREIRA, 2005), mas pela diferença nos procedimentos adotados e nos resultados obtidos. O aprendizado com experiências positivas e negativas no uso de mecanismo de participação social indica a existência de uma “regulocracia” estável (CUNHA, 2017; CUNHA, PEREIRA e GOMIDE, 2017), o que possibilitou a incorporação de instrumentos participativos mais variados e uma melhor adequação dos instrumentos a seus objetivos. Esse aperfeiçoamento levou a maior previsibilidade regulatória, com a substancial diminuição de processos normativos que não geram resultado. Com o tempo, a agência desenvolveu uma maior sensibilidade sobre os temas relevantes, reservando a normatização aprovada pelo Conselho Diretor a esses temas, enquanto que questões operacionais foram herdadas por instâncias inferiores.

Uma das contribuições desta tese é tratar de maneira mais clara os interesses do próprio regulador, como sua busca por credibilidade, legitimidade e para manter seu monopólio do debate e das decisões normativas. Esse papel central da agência nem sempre foi considerado e questões como a sua estrutura interna mostraram-se relevantes. Essa centralidade da agência se reflete na qualidade das contribuições, no engajamento dos *stakeholders* e na profundidade do debate, pois dependem primariamente da abordagem da agência sobre o tema, da robustez e da maturidade do texto proposto.

Observou-se que a aprovação de atos normativos não se limita à influência das contribuições recebidas, mas é sim influenciada por elas. Caso não fosse assim, o processo poderia ser considerado inócuo e antidemocrático. Não se pode reduzir a tomada de decisão do regulador a um algoritmo determinístico que considera as contribuições segundo critérios

completamente objetivos para chegar a sua versão final. Há outros parâmetros que deixam o processo mais complexo e ruidoso e a aceitação de contribuições está submetida a lógicas e dinâmicas subjacentes, como a urgência, a existência de arenas alternativas, a maturidade do texto, alterações de paradigma e eventos anteriores. Com essa constatação, percebe-se que não é só o conteúdo da política que importa num processo de diálogo com a sociedade. Há questões circunstanciais, como a urgência e com a pesquisa pôde-se avaliar o impacto deletério desse fator na estabilidade e previsibilidade regulatórias. Além disso, não se pode descartar a possibilidade de exploração dessa vulnerabilidade institucional para captura e outros efeitos socialmente indesejáveis.

A tese identifica uma lista não exaustiva de fatores de influência para o desfecho das consultas públicas. A metodologia e as análises que geraram essa lista permitem a identificação de outras variáveis latentes por pesquisas futuras, melhorando a compreensão e o desenho dos mecanismos de participação social na regulação. Como as análises foram feitas em diversas escalas, como contribuições, sentenças das contribuições, resoluções, sentenças das resoluções e no agregado geral das CPs, há possibilidades de compatibilização desta tese com estudos posteriores. Mesmo que novas investigações possam se valer de dados relativos a outros setores e países, é possível um diálogo com a presente pesquisa, dada a flexibilidade permitida pela metodologia utilizada. Ademais, a sistemática de pesquisa viabiliza estudos futuros com escalas intersetoriais e transnacionais, possibilitando que emergjam novos aprendizados teóricos e práticos imperceptíveis na escala aqui tratada.

Quanto aos resultados, eles mostraram uma participação constante de atores regulados, mas mostraram também que essa arena participativa foi utilizada por público não técnico e por contribuidores esporádicos. Essa maneira mais pontual de participar busca demonstrar preocupações, apontar preferências e externar valores. Esse tipo de participação, mesmo que não traga aprofundamentos técnicos, é capaz, em algumas situações, de alterar o fluxo regulatório, gerando alterações nas propostas ou até mesmo a interrupção do processo. Neste ponto, a tensão entre pesquisadores vinculados a teorias pluralistas de participação e aqueles vinculados a concepções de captura regulatória podem encontrar mensurações mais objetivas, possibilitando o aprofundamento dos debates e a identificação das situações em que cada paradigma teórico pode ser mais relevante.

Este ponto remete a uma das principais contribuições desta tese que é identificar e buscar causas para a interrupção do processo normativo-regulatório. Variáveis como a irrelevância,

alteração de paradigma, eventos supervenientes em outros fóruns, tipo de mobilização e de oposição das contribuições aparecem ao lado de outras causas para explicar essas importantes circunstâncias negligenciadas pela bibliografia.

As lógicas identificadas para as consultas públicas auxiliam ainda a calibrar as expectativas sobre esse instrumento participativo. Muitas vezes visto como um debate completamente aberto, as CPs se caracterizam mais como uma discussão focada, buscando questões de implementação, externalidades e elementos concretos para a melhoria dos textos. Não é um momento de *brainstorming*, como muitos pensam e acabam se frustrando em suas expectativas. Especialmente após a utilização mais frequente de outros instrumentos, como a tomada de subsídios, as CPs com propostas de atos normativos se focaram na função de consolidar uma solução regulatória em detrimento de outros papéis como a delimitação do problema regulatório e as possíveis alternativas para seu tratamento.

Esse ponto exemplifica a caracterização das CPs como um processo permeado de tensões e dilemas. Em todas as dimensões de análise, há algum tipo de questão que necessita o equilíbrio entre valores conflitantes. O dilema da maturidade é um desses. Uma proposta imatura pode receber muitas contribuições e muitas delas podem ser aceitas, contudo a reputação de tecnicidade e competência da agência pode ser arranhada. Por outro lado, uma proposta extremamente consolidada tornaria o processo inócuo e antidemocrático. Deve haver um equilíbrio entre esses dois extremos. O momento de realização da CP deve aproveitar da existência de dúvidas e incertezas sobre a implementação da solução para que a participação, de fato, traga contribuições efetivas.

Por fim, esperamos que esta tese possa ser útil para os diversos tipos de atores institucionais, incluindo as próprias agências reguladoras. Esperamos ainda que ela possa contribuir com a pesquisa acadêmica e desperte interesse de outros pesquisadores para o aprofundamento do conhecimento em processos tão relevantes e fundamentais para o funcionamento do capitalismo, da democracia e das sociedades do século XXI.

### **8.1 Limitações deste estudo e novas possibilidade de estudo**

A análise de consultas públicas fornece muitas evidências sobre o processo decisório das agências reguladoras, sobre quem são os atores participantes, quais vozes influenciam, quais são os fatores com poder de veto, entre outros. Entretanto, as contribuições e os textos colocados em consulta pública, tidos neste estudo como variáveis independentes, podem, em

outros estudos serem entendidos como variáveis dependentes. Não foram estudadas neste trabalho as influências prévias às consultas públicas, uma variável relevante para compreensão da versão inicial da minuta normativa (NAUGHTON et al, 2009; COOK, 2017).

Nesse caso, perguntas como: Quais fatores levam a agência a identificar um novo problema e propor regulamentação para resolvê-lo? Como determinados assuntos entram na agenda regulatória? Como é a formação de opinião na sociedade sobre determinados assuntos?

Essa última questão, em especial, pode colocar luzes sobre o próprio processo de participação democrática. Há indícios de que a opinião pública pode ter sido manipulada ou significativamente influenciada? Quais agentes têm tal capacidade? Isso poderia gerar movimentos de participação massiva no processo de regulamentação infralegal, com milhões de contribuições e um ativismo que emularia a participação genuinamente popular<sup>47</sup>? Esse risco é identificado como uma ameaça às democracias em geral, mas em que medida pode ser um risco para políticas públicas setoriais?

Espera-se que o presente estudo tenha trazido mais luz para importantes questões referente ao processo de consultas públicas, revelando algumas lógicas antes não exploradas. Ele abre ainda a possibilidade de outros estudos que podem aprofundar diversas questões, como o papel dos atores internos da agência, tópico apenas arranhado na presente pesquisa. Por exemplo, há muitas mudanças entre a versão advinda da área técnica e proposta pelo conselheiro relator do processo? Mudanças na composição do conselho tendem a levar a maiores mudanças no texto final aprovado? Se o conselheiro relator da proposta de consulta pública for o mesmo da deliberação final do ato normativo, há maiores chances de a versão ser menos alterada? Deveria existir uma regra interna impedindo ou favorecendo a relatoria pelo mesmo conselheiro?

Outros casos não abordados neste estudo foram aqueles em que a urgência ou outros fatores impediram a realização de consulta pública. Este estudo não se propôs a estudar essas situações, ou mesmo a lógica e dinâmica de outras arenas, mas só como sua mera existência

---

<sup>47</sup> Há indícios de que, na regulamentação da neutralidade de rede nos EUA, agentes de mercado utilizaram técnicas de *marketing* digital para influenciar a opinião pública. Fonte: <https://strandconsult.dk/online-activism-for-net-neutrality-activism-is-nothing-new-strand-consult-describes-how-silicon-valley-regulates-its-competitors-to-maintain-market-dominance/>

impacta na arena das consultas públicas. Essas arenas são relevantes e sua compreensão amplia o conhecimento de todo o ambiente institucional em que as próprias agências estão inseridas.

Outra limitação do presente desenho de pesquisa é que ele foi baseado em modelos de linguagem não especializados no setor estudado. Há situações em que vocábulos muito próximos na língua em geral podem representar mudanças setoriais muito sensíveis. Tais nuances não são percebidas pelos modelos utilizados e investigações posteriores podem fazer um “*fine tuning*” para o setor ou até mesmo subsetor estudado.

Essas questões surgem a partir do presente estudo e podem encontrar em pesquisas futuras respostas que impulsionam o melhor funcionamento das instituições regulatórias tanto no Brasil, como em outros países. Apesar dessas limitações, os achados reportados nesta tese abrem caminho, por meio da metodologia e das bases de dados construídas, para o teste de uma série de outras hipóteses que podem aprofundar o conhecimento sobre as lógicas do processo normativo-regulatório.

## 9 REFERÊNCIAS

ABBOTT, Kenneth W. et al. (Ed.). *International organizations as orchestrators*. Cambridge University Press, 2015.

ABBOTT, Kenneth W.; LEVI-FAUR, David; SNIDAL, Duncan. Theorizing regulatory intermediaries: The RIT model. *The ANNALS of the American academy of political and social science*, v. 670, n. 1, p. 14-35, 2017.

AFONSO, Marjorie Gressler. *A Ficção da Independência das Agências Reguladoras: Um estudo dos mecanismos garantidores da independência das agências e sua aplicação prática*. Guerra S, organizador. *Teoria do Estado Regulador*. Curitiba: Juruá, v. 2, 2016.

ALESINA, Alberto; SUMMERS, Lawrence H. Central bank independence and macroeconomic performance: some comparative evidence. *Journal of Money, credit and Banking*, v. 25, n. 2, p. 151-162, 1993.

ALMEIDA, Julia Martel de. *Controle de agências reguladoras pelo poder legislativo: um estudo dos incentivos para a mobilização de instrumentos de controle da ANAC pelos membros da Câmara dos Deputados*. Dissertação de Mestrado (Escola de Direito - FGV), Rio de Janeiro, 2024.

ANDERSON, Philip W. More Is Different: Broken symmetry and the nature of the hierarchical structure of science. *Science*, v. 177, n. 4047, p. 393-396, 1972.

ARAÚJO, Luiz Eduardo Diniz. O controle das agências reguladoras pelo Poder Legislativo. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, v. 55, n. 217, p. 203-221, jan./mar. 2018. Disponível em: [http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril\\_v55\\_n217\\_p203](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril_v55_n217_p203)

ARTES, Joana Schmidt. *Participação social nas agências reguladoras: uma análise focada na atuação da sociedade civil no processo regulatório*. Dissertação de Mestrado (Núcleo de Direito Administrativo – PUC-SP), São Paulo, 2023.

BALLA, Steven J. et al. Lost in the flood?: Agency responsiveness to mass comment campaigns in administrative rulemaking. *Regulation & Governance*, v. 16, n. 1, p. 293-308, 2022.

BAIRD, Marcello Fragano. O lobby na regulação da publicidade de alimentos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, p. 67-91, 2016.

BAIRD, Marcello Fragano; FERNANDES, Ivan Filipe de Almeida Lopes. Flying in Clear Skies: Technical Arguments Influencing ANAC Regulations. *Brazilian Political Science Review*, v. 8, p. 70-92, 2014.

BAUMGARTNER, Frank R. et al. *Lobbying and policy change: Who wins, who loses, and why*. University of Chicago Press, 2009.

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. Agenda dynamics and policy subsystems. *The journal of Politics*, v. 53, n. 4, p. 1044-1074, 1991.

BID, Banco Interamericano de Desenvolvimento. *A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina: relatório 2006*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

BLATTER, Stephanie. O reconhecimento da reserva do regulador no ordenamento jurídico brasileiro a partir do julgamento do caso da fosfoetanolamina sintética pelo STF. Teoria do Estado Regulador. Curitiba: Juruá, v. 2, 2016.

BRAITHWAITE, John. The essence of responsive regulation. University of British Columbia Law Review, v. 44, p. 475, 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.668-5. Acórdão do Tribunal Pleno, Brasília, DF, 20 de agosto de 1998. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347202>

BRAUN, C., e BUSUIOC, M. Stakeholder engagement as a conduit for regulatory legitimacy? Journal of European Public Policy, 2020.

BREYER, Stephen G. Regulation and Its Reform. Harvard University Press, 1982.

BRYER, Thomas A. Public Participation in Regulatory Decision-Making: Cases from Regulations.gov. Public Performance & Management Review, v. 37, n. 2, p. 263–279, 2013.

BUCCO, Rafael. Golpe da Falsa Central: teles podem ser responsabilizadas por omissão, diz Anatel. Portal tele.síntese, 2023. Disponível em: <https://www.telesintese.com.br/golpe-da-falsa-central-teles-podem-ser-responsabilizadas-por-omissao-diz-anatel/>

BUGARIN, Mauricio Soares; MENEGUIN, Fernando Boarato. Regulação Ótima e a Atuação do Judiciário: uma Aplicação de Teoria dos Jogos. Economic Analysis of Law Review, v. 6, n. 1, p. 91-114, 2015.

CABRAL, Flávio Garcia; SARAI, Leandro; IWAKURA, Cristiane Rodrigues. Tribunal de Contas da União (TCU) e as Agências Reguladoras: limites e excessos da accountability horizontal. Revista da CGU, v. 13, n. 24, p. 207-219, 2021.

CARDOSO, Henrique Ribeiro. Controle da legitimidade da atividade normativa das agências reguladoras. Editora Lumen Juris, 2010.

CARNEIRO, Leandro Alves. Impacto da governança global sobre a regulação brasileira: estudo do arranjo institucional da área de radiocomunicações. Dissertação de Mestrado (Universidade de Brasília – UnB), Brasília, 2016.

CARNEIRO, Leandro Alves. Dispensa de AIR para internalização de padrões internacionais. Portal Jota, 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/tributos-e-empresas/regulacao/dispensa-de-air-para-internalizacao-de-padroes-internacionais-13082020>

CARNEIRO, Leandro. A busca por responsividade: o desenho regulatório dos testes de convivência de serviços de telecomunicações no Brasil. Journal of Law and Regulation, v. 8, n. 1, p. 131-148, 2022.

CARPENTER, Daniel. Reputation and Power: Organizational Image and Pharmaceutical Regulation at the FDA. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2010.

CASTELLS, Manuel. A Galáxia Internet: reflexões sobre a Internet, negócios e a sociedade. Zahar, 2003.

CASULLO, L; DURAND A.; and CAVASSINI F. The 2018 Indicators on the Governance of Sector Regulators - Part of the Product Market Regulation (PMR) Survey, OECD Economics Department Working Papers, No. 1564. 2019. Disponível em: [https://www.oecd-ilibrary.org/economics/the-2018-indicators-on-the-governance-of-sector-regulators-part-of-the-product-market-regulation-pmr-survey\\_a0a28908-en](https://www.oecd-ilibrary.org/economics/the-2018-indicators-on-the-governance-of-sector-regulators-part-of-the-product-market-regulation-pmr-survey_a0a28908-en)

CLINTON, Joshua D. et al. Separated powers in the United States: The ideology of agencies, presidents, and congress. *American Journal of Political Science*, v. 56, n. 2, p. 341-354, 2012.

COASE, Ronald H. The problem of social cost. In: *Classic papers in natural resource economics*. Palgrave Macmillan, London, 1960. p. 87-137.

COGLIANESE, Cary. Weak democracy, strong information: The role of information technology in the rulemaking process. *Governance and information technology: From electronic government to information government*, MIT Press, Cambridge, Mass, p. 101-22, 2007.

COGLIANESE, Cary. Listening, Learning, Leading. A framework for regulatory excellence. Penn Program on Regulation. University of Pennsylvania Law School, 2015. Disponível em: [https://kleinmanenergy.upenn.edu/wp-content/uploads/2020/08/Listening-Learning-Leading\\_Coglianesese-1.pdf](https://kleinmanenergy.upenn.edu/wp-content/uploads/2020/08/Listening-Learning-Leading_Coglianesese-1.pdf)

COGLIANESE, Cary. Solving the Congressional Review Act's Conundrum. *Administrative Law Review*, v. 75, p. 79, 2023.

CONWAY, Melvin E. How do committees invent. *Datamation*, v. 14, n. 4, p. 28-31, 1968.

COOK, Jeffrey J. Setting the record straight: interest group influence on climate policy at the Environmental Protection Agency. Tese de Doutorado. Colorado State University, 2017.

COOK, Jeffrey J. The States Come Marching In: Examining State Agency Influence on Federal Rules. *Review of Policy Research*, v. 36, n. 3, p. 378-394, 2019.

CORREA, Paulo et al. Regulatory governance in Brazilian infrastructure industries. *The Quarterly Review of Economics and Finance*, v. 48, n. 2, p. 202-216, 2008.

CORREA, Paulo et al. Political interference and regulatory resilience in Brazil. *Regulation & Governance*, 13 (4), 540-560. 2019.

CORREA, Roberto Rondon. Fire Alarm ou Police Patrol? Análise da atuação parlamentar da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados no período da 55ª Legislatura (2015-2019) à luz de uma abordagem teórica sobre fiscalização congressional. 2020. Dissertação (Mestrado em Poder Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), Câmara dos Deputados. Disponível em: [https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=9746588](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=9746588)

COSTA, Sâmya Trinie da Silva dos Santos. Guilhotina regulatória como instrumento do marco regulatório. 2023. 41 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2023. Disponível em: <https://bdm.unb.br/handle/10483/35589>



- COSTA, Arthur de Oliveira Calaça. Perspectivas teóricas sobre a legitimidade da regulação: comparação entre os pensamentos de Jürgen Habermas e de José Pedro Galvão de Sousa. *Journal of Law and Regulation*, v. 10, n. 1, p. 15-34, 2024.
- CROLEY, Steven P. Beyond capture: Towards a new theory of regulation. *Handbook on the politics of regulation*, p. 50-69, 2011.
- CUKIERMAN, Alex; WEB, Steven B.; NEYAPTI, Bilin. Measuring the independence of central banks and its effect on policy outcomes. *The world bank economic review*, v. 6, n. 3, p. 353-398, 1992.
- CUNHA, Bruno Queiroz. Os Regulocratas: características corporativas e implicações sistêmicas do funcionamento da burocracia das agências reguladoras no Brasil. 2017.
- CUNHA, Bruno Queiroz; PEREIRA, Ana Karine; GOMIDE, Alexandre de Ávila. State capacity and utilities regulation in Brazil: exploring bureaucracy. *Utilities Policy*, v. 49, p. 116-126, 2017.
- DINIZ, E. Globalização, ajuste e reforma do Estado: um balanço da literatura recente. *BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, [S. l.], n. 45, p. 3–24, 1998. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/197>
- DIONISIO, Pedro; PUCCIONI, Felipe. Constitucionalidade de agências reguladoras independentes é um debate superado? Portal Jota, 2023. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/constitucionalidade-de-agencias-reguladoras-independentes-e-um-debate-superado-18122023>
- DONADELLI, Flavia; VAN DER HEIJDEN, Jeroen. The regulatory state in developing countries: Redistribution and regulatory failure in Brazil. *Regulation & Governance*, v. 18, n. 2, p. 348-370, 2024.
- DOURADO, Guilherme Afonso. O controle da função normativa das agências reguladoras pelo Tribunal de Contas da União. Dissertação de Mestrado (Faculdade de Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.
- DUARTE, Jéssica da Silva. O Poder Judiciário e a Opinião Pública na Consolidação da Democracia Brasileira. *Conexão Política*, v. 5, n. 2, 2016.
- DUARTE JÚNIOR, Ricardo César Ferreira. A legitimidade do Estado Regulador brasileiro: uma análise democrática. *A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 11, n. 43, p. 135-166, 2011.
- DURAND, A. and PIETIKAINEN A. The Governance of Regulators in Latin America, OECD Regulatory Policy Working Papers, No. 13, 2020. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/the-governance-of-regulators-in-latin-america.htm>
- DWIDAR, Maraam A. Diverse Lobbying Coalitions and Influence in Notice-and-Comment Rulemaking. *Policy Studies Journal*, v. 50, n. 1, p. 199-240, 2022.
- ELLIOTT, E. Donald. Re-inventing rulemaking. *Duke Law Journal*, v. 41, p. 1490, 1992.

FARINA, Cynthia R.; NEWHART, Mary J. Rulemaking 2.0: Understanding and getting better public participation. 2013.

FEINSTEIN, Brian D. Legitimizing Agencies. University of Chicago Law Review, Forthcoming, The Wharton School Research Paper, 2023.

FLINDERS, Matthew; BULLER, Jim. Depoliticization, democracy and arena shifting. *Autonomy and regulation: Coping with agencies in the modern state*, p. 53-81, 2006.

FONSECA, Francisco Jose Defanti. Reserva de regulação da Administração Pública. *Teoria do Estado Regulador*. Curitiba: Juruá, v. 2, 2016.

FORTE, Danilo. PDL 365: a desinformação como método. Portal Jota, 2023. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/pdl-365-a-desinformacao-como-metodo-26092023>

FREITAS, Larissa A. de; VIEIRA, Renata. Exploring resources for sentiment analysis in Portuguese language. In: 2015 Brazilian conference on intelligent systems (BRACIS). IEEE, 2015. p. 152-156.

FUNG, Archon. Varieties of participation in complex governance. *Public administration review*, v. 66, p. 66-75, 2006.

FURLONG, Scott R.; KERWIN, Cornelius M. Interest group participation in rule making: A decade of change. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 15, n. 3, p. 353-370, 2005.

GEEVERGHESE, Vanessa Gomes Pizzetti Constanti. O impacto da qualidade regulatória da Anatel no setor de telecomunicações. 2022. Dissertação de Mestrado.

GILARDI, Fabrizio. The institutional foundations of regulatory capitalism: the diffusion of independent regulatory agencies in Western Europe. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 598, n. 1, p. 84-101, 2005.

GILARDI, Fabrizio; MAGGETTI, Martino. 14 The independence of regulatory authorities. *Handbook on the Politics of Regulation*, v. 201, 2011.

GLAVAŠ, Goran; NANNI, Federico; PONZETTO, Simone Paolo. Computational analysis of political texts: Bridging research efforts across communities. In: Proceedings of the 57th annual meeting of the association for computational linguistics: Tutorial abstracts. 2019. p. 18-23.

GOLDEN, Marissa Martino. Interest groups in the rule-making process: Who participates? Whose voices get heard? *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 8, n. 2, p. 245-270, 1998.

GOMES, Lucas Thevenard. Participação, linguagem e impacto dos grupos de interesse: análise quantitativa das contribuições recebidas pela Anatel. Dissertação de Mestrado (Escola de Direito do Rio de Janeiro) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2022.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. A política das reformas institucionais no Brasil: a reestruturação do setor de transportes. Tese de Doutorado (Escola de Administração de Empresas de São Paulo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

GORMLEY JR, William T. Regulatory issue networks in a federal system. *Polity*, v. 18, n. 4, p. 595-620, 1986.

GRIMMELIKHUIJSEN, Stephan et al. Can decision transparency increase citizen trust in regulatory agencies? Evidence from a representative survey experiment. *Regulation & Governance*, v. 15, n. 1, p. 17-31, 2021.

GRIMMER, Justin; STEWART, Brandon M. Text as data: The promise and pitfalls of automatic content analysis methods for political texts. *Political analysis*, v. 21, n. 3, p. 267-297, 2013.

GUERRA, Sérgio; SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Controle político da atividade normativa das agências reguladoras no Brasil. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, v. 9, n. 3, p. 402-430, 2018.

HAEDER, Simon F.; YACKEE, Susan Webb. Influence and the administrative process: Lobbying the US president's office of management and budget. *American Political Science Review*, v. 109, n. 3, p. 507-522, 2015.

HALL, Peter A. Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative politics*, p. 275-296, 1993.

HAYEK, Friedrich August. The use of knowledge in society. *The American economic review*, v. 35, n. 4, p. 519-530, 1945.

HEMMERICH, Natalie; KLEIN, Elizabeth G.; BERMAN, Micah. Evidentiary Support in Public Comments to the FDA's Center for Tobacco Products. *Journal of health politics, policy and law*, v. 42, n. 4, p. 645-666, 2017.

HOLLANDER, Myles; WOLFE, Douglas A.; CHICKEN, Eric. *Nonparametric statistical methods*. John Wiley & Sons, 2013.

HOOD, C.; ROTHSTEIN, H.; BALDWIN, R. *The Government of Risk: Understanding Risk Regulation Regimes*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

INGRAMS, Alex. A machine learning approach to open public comments for policymaking. *Information Polity*, v. 25, n. 4, p. 433-448, 2020.

IZUMI, M., & MOREIRA, D. (2018). O texto como dado: desafios e oportunidades para as ciências sociais. *BIB - Revista Brasileira De Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais*, (86), 138–174. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/455>

JORDAN, Sara R.; WATSON, K. Lee. Reexamining Rulemaking in an Era of Internet-Enabled Participation. *Public Performance & Management Review*, v. 42, n. 4, p. 836-863, 2019.

JORDANA, Jacint; LEVI-FAUR, David. The diffusion of regulatory capitalism in Latin America: Sectoral and national channels in the making of a new order. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 598, n. 1, p. 102-124, 2005.

JORDÃO, Eduardo et al. A produção legislativa do Congresso Nacional sobre agências reguladoras. *Revista de Informação Legislativa*, v. 56, n. 222, p. 75-107, 2019.

JORDÃO, Eduardo Ferreira et al. Sustação de normas de agências reguladoras pelo Congresso Nacional: pesquisa empírica sobre a prática do art. 49, V, da CRFB. *Revista Direito GV*, v. 19, p. e2315, 2023. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/revdireitogv/article/view/89242/83816>

JUSTEN FILHO, Marçal. Agências reguladoras e democracia: existe um déficit democrático na “regulação independente?” Em ARAGÃO, Alexandre Santos de. *O poder normativo das agências reguladoras*. Rio de Janeiro: Forense, p. 301-332, 2006.

KAHNEMAN, Daniel. *Rápido e devagar: duas formas de pensar*. Objetiva, 2012.

KAHNEMAN, Daniel; SIBONY, Olivier; SUNSTEIN, Cass R. *Ruído: uma falha no julgamento humano*. Objetiva, 2021.

KAPPLER, Moritz et al. What drives trust in regulatory agencies? Probing the relevance of governmental level and performance through a cross-national elite experiment on EU regulation. *European Political Science Review*, p. 1-18, 2024.

LAAKSO, Markku; TAAGEPERA, Rein. “Effective” number of parties: a measure with application to West Europe. *Comparative political studies*, v. 12, n. 1, p. 3-27, 1979.

LEVI-FAUR, David. The global diffusion of regulatory capitalism. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 598, n. 1, p. 12-32, 2005.

LEVI-FAUR, David. Varieties of regulatory capitalism: Getting the most out of the comparative method. *Governance*, v. 19, n. 3, p. 367-382, 2006.

LEVI-FAUR, David (Organizador). *Handbook on the Politics of Regulation*. Edward Elgar Publishing, 2011.

LEVY, Brian; SPILLER, Pablo T. The institutional foundations of regulatory commitment: a comparative analysis of telecommunications regulation. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, v. 10, n. 2, p. 201-246, 1994.

LI, William William Pui Lum. *Language technologies for understanding law, politics, and public policy*. 2016. Tese de Doutorado. Massachusetts Institute of Technology.

LIBGOBER, Brian Daniel. *Persuading the State: How Interest Groups Influence Agency Regulation*. 2018. Tese de Doutorado. Harvard University.

LIPORACE, Teresa. Perspectivas e desafios à participação social na regulação. Em PROENÇA, J. D. e PRADO, C. E. R. *Melhoria da Regulação no Brasil: O Papel da Participação e do Controle Social*. Brasília: Presidência da República, p. 235-254. 2011. Disponível em: <https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/dilma/melhoria-da-regulacao-no-brasil-o-papel-da-participacao-e-do-controle-social-2011>

LIVERMORE, Michael A.; EIDELMAN, Vladimir; GROM, Brian. Computationally assisted regulatory participation. *Notre Dame L. Rev.*, v. 93, p. 977, 2017.

LODGE, Martin. Accountability and transparency in regulation: critiques, doctrines and instruments. *The politics of regulation: Institutions and regulatory reforms for the age of governance*, p. 124, 2004.

MAGGETTI, Martino. Legitimacy and Accountability of Independent Regulatory Agencies: A Critical Review. *Living Reviews in Democracy*, v. 2, 2010.

MAIA, Flávia. STF fortalece Anvisa ao invalidar lei que permite comercialização de inibidores de apetite. Portal Jota, 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/do-supremo/sibutramina-stf-invalidar-lei-inibidores-de-apetite-14102021>

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Autonomia das agências reguladoras e superávit democrático. Portal Jota, 2022.

MATTOS, César Costa Alves de; MUELLER, Bernardo. Regulando o regulador: a proposta do governo e a Anatel. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 10, p. 517-546, 2006.

MCCUBBINS, Mathew D.; NOLL, Roger G.; WEINGAST, Barry R. Administrative procedures as instruments of political control. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, v. 3, n. 2, p. 243-277, 1987.

MCCUBBINS, Matthew D.; NOLL, Roger G.; WEINGAST, Barry R. Structure and process, politics and policy: Administrative arrangements and the political control of agencies. *Va. L. Rev.*, v. 75, p. 431, 1989.

MCCUBBINS, Mathew D.; SCHWARTZ, Thomas. Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms. *American journal of political science*, p. 165-179, 1984.

MCKAY, Amy; YACKEE, Susan Webb. Interest group competition on federal agency rules. *American Politics Research*, v. 35, n. 3, p. 336-357, 2007.

MELO, Marcus André. Política regulatória: uma revisão da literatura. *BIB-Revista brasileira de informação bibliográfica em ciências sociais*, n. 50, p. 7-43, 2000.

MELO, Marcus André. A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 16, p. 56-68, 2001.

MELO, Marcus; GAETANI, Francisco; PEREIRA, Carlos. State reform and institutional change: a case study of telecom regulation in Brazil. In: *Congreso Internacional del CLAD*, 2005, Santiago, 18-21 outubro. *Anales del Clad*, 2005.

MELO, Marcus André; PEREIRA, Carlos; WERNECK, Heitor. Delegation dilemmas: coalition size, electoral risk, and regulatory governance in new democracies. *Legislative Studies Quarterly*, v. 35, n. 1, p. 31-56, 2010.

MENEGUIN, Fernando Boarato; MELO, Ana Paula Andrade de. Uma nova abordagem para a regulação econômica: soft regulation. *Revista do Serviço Público (Brasília)*, v. 73, p. 1-23, 2022.

MUELLER, Bernardo. Institutions for commitment in the Brazilian regulatory system. *The Quarterly Review of Economics and Finance*, v. 41, n. 5, p. 621-643, 2001.

MUELLER, Bernardo; PEREIRA, Carlos. Credibility and the design of regulatory agencies in Brazil. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 22, p. 449-472, 2002.

NASCIMENTO, Roberta Simões. Cigarro eletrônico: o papel do Congresso no agenda setting. Portal Jota, 2023. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/defensor-legis/cigarro-eletronico-o-papel-do-congresso-no-agenda-setting-06122023>

NASCIMENTO, Roberta Simões; SALINAS, Natasha. Rol da ANS: Há supremacia do Congresso sobre as agências reguladoras? Portal Jota, 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/defensor-legis/rol-da-ans-ha-supremacia-do-congresso-sobre-as-agencias-reguladoras-26102022>

NASCIMENTO, Roberta Simões; SALINAS, Natasha. O poder do Congresso para ‘desaprovar’ normas de agências reguladoras nos EUA. Portal Jota, 2023. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/defensor-legis/o-poder-do-congresso-para-desaprovar-normas-de-agencias-reguladoras-nos-eua-12042023>

NAUGHTON, Keith et al. Understanding commenter influence during agency rule development. *Journal of Policy Analysis and Management*, v. 28, n. 2, p. 258-277, 2009.

NEUMAN, W. Russell; MCKNIGHT, Lee; SOLOMON, Richard Jay. The politics of a paradigm shift: Telecommunications regulation and the communications revolution. *Political Communication*, v. 10, n. 1, p. 77-94, 1993.

NOLL, Roger G. Economic perspectives on the politics of regulation. *Handbook of industrial organization*, v. 2, p. 1253-1287, 1989.

NORTH, D. *Institutions, Institutional Change and Economic performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

NOVELINO, Marcelo. O STF e a opinião pública. *Revista do Ministério Público*, v. 146, 2015.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*. OECD Publishing, 2012. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf>

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). *OECD Regulatory Policy Outlook 2021*, Paris: OECD Publishing, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en>

PARRILLO, Nicholas R. *Federal agency guidance: An institutional perspective*. Em: Washington, DC: Administrative Conference of the United States, 2017. Disponível em: <https://www.acus.gov/sites/default/files/documents/parrillo-agency-guidance-final-report.pdf>

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEARL, Judea; MACKENZIE, Dana. *The book of why: the new science of cause and effect*. Basic books, 2018.

PECI, Alketa; SOUZA, Renato Rocha; DUTRA, Joisa Campanher. *Agenda regulatória na prática: uma análise das políticas adotadas por agências reguladoras nos últimos 20 anos*. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, EBAPE/FGV. Rio de Janeiro, 2018.

PEREIRA, Denilson Alves. A survey of sentiment analysis in the Portuguese language. *Artificial Intelligence Review*, v. 54, n. 2, p. 1087-1115, 2021.

PEREIRA, Gustavo Leonardo Maia. O TCU e o controle das agências reguladoras de infraestrutura: controlador ou regulador? 2019. Tese de Doutorado.

PIGOU, A. C. Economics of welfare. 1929.

PÓ, Marcos Vinicius. O jogo regulatório brasileiro: a estabilidade contratual para além da autonomia das agências. 2009. Tese de Doutorado.

RAMALHO, P. I. S. Insulamento burocrático, accountability e transparência: dez anos de regulação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. *Revista do Serviço Público*, [S. l.], v. 60, n. 4, p. p. 337-364, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v60i4.30. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/30>

RAMALHO, P. I. S.; CRUZ, E. A. da. Participação social em 20 anos do processo regulatório da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). *Revista do Serviço Público*, [S. l.], v. 75, n. 1, p. 102-122, 2024. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/7854>

RAMOS, Luciana de Oliveira et al. Relatório ICJBrasil 2021. FGV DIREITO SP, 2021. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/82935cd1-3393-4262-80a6-e8e39570caf7/content>

RICHARDSON, Mark D.; CLINTON, Joshua D.; LEWIS, David E. Elite perceptions of agency ideology and workforce skill. *The Journal of Politics*, v. 80, n. 1, p. 303-308, 2018.

ROBERTS, Margaret E.; STEWART, Brandon M.; TINGLEY, Dustin. Stm: An R package for structural topic models. *Journal of statistical software*, v. 91, p. 1-40, 2019.

ROCHA, Heloisa Rodrigues da. Limites do controle do TCU sobre os atos discricionários das agências reguladoras. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 7, n. 2, p. 37-59, 2020.

SABIONI, Marjorie et al. Contextos (in) adequados para o engajamento cidadão no controle social. *Revista de Administração Pública*, v. 50, p. 477-500, 2016.

SACHETO, Raquel. Participação Popular na Era da Informação: O caso das consultas públicas eletrônicas na administração pública federal do Brasil. 2008. Dissertação de Mestrado (Faculdade de Comunicação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

SALGANIK, Matthew J.; WATTS, Duncan J. Leading the herd astray: An experimental study of self-fulfilling prophecies in an artificial cultural market. *Social psychology quarterly*, v. 71, n. 4, p. 338-355, 2008.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia et al. Mecanismos de Participação da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). 2020a.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia et al. Mecanismos de Participação da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). 2020b.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia et al. Mecanismos de Participação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). 2020c.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. A atuação dos grupos de interesse nas consultas e audiências públicas da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). REI-REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS, v. 7, n. 1, p. 22-53, 2021.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Armadilhas de uma "regulação sem fronteiras" à política regulatória nacional. Portal Consultor Jurídico, 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-out-04/fabrica-leis-armadilhas-regulacao-fronteiras-regulacao-nacional/>

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia; ALMEIDA, Julia Martel de. Incentivos para o controle parlamentar das agências reguladoras. Portal Consultor Jurídico, 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-dez-19/incentivos-para-o-controle-parlamentar-das-agencias-reguladores/>

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia; RIBEIRO, Leandro Molhano; DA ROCHA, Décio Vieira. Trabalhos empíricos no direito: uma análise das teses, dissertações e artigos acadêmicos sobre o tema da regulação. Revista de Estudos Empíricos em Direito, v. 10, p. 1-35, 2023. Disponível em: <https://reedrevista.org/reed/article/view/607/440>

SARKAR, Dipanjan. Text analytics with python. New York, NY, USA. Apress, 2016.

SAUAIA, Hugo Moreira Lima. A reputação judicial do Supremo Tribunal Federal: entre o agir deliberativo e a imagem pública. Caderno Virtual, v. 2, n. 51, 2021. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/download/5893/2374>

SCHUINA, Guido Lorencini. Análise de impacto de políticas públicas de expansão de infraestrutura em editais de espectro de radiofrequência. Dissertação de Mestrado (Programa de Pós-Graduação em Economia) – Universidade Católica de Brasília, Brasília 2022.

SCOTT, Colin. Accountability in the regulatory state. In: Administrative Law. Routledge, 2018. p. 397-419.

SHAPIRO, Stuart. Does the amount of participation matter? Public comments, agency responses and the time to finalize a regulation. Policy Sciences, v. 41, n. 1, p. 33-49, 2008.

SHAPIRO, Stuart. When will they listen? Public comment and highly salient regulations. 2013.

SILVA, Ronaldo Quintanilha da. Accountability horizontal: a fiscalização parlamentar exercida pela Câmara dos Deputados na 55ª Legislatura. 2020. Dissertação (Mestrado em Poder Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), Câmara dos Deputados. Disponível em: [https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=9356639](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=9356639)

SIQUEIRA, Carol. Deputados analisam medidas contra diretor da Aneel por críticas à Câmara. Agência Câmara de Notícias, 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/952028-DEPUTADOS-ANALISAM-MEDIDAS-CONTRA-DIRETOR-DA-ANEEL-POR-CRITICAS-A-CAMARA>

SOARES, Fabiana, et al. Por um olhar mais atento sobre o modo como são produzidas as normas jurídicas. Portal Consultor Jurídico, 2022. Disponível em:



<https://www.conjur.com.br/2022-set-06/fabrica-leis-olhar-atento-modo-sao-produzidas-normas-juridicas-brasil/>

SOUZA, Alexis Sales de Paula e; MENEGUIN, Fernando Boarato. O decreto legislativo e o controle da atividade normativa do Poder Executivo. *REGEN - Revista de Gestão, Economia e Negócios*, Brasília, IDP/Egen, v. I, n. I, p. 73-103, 2020.

STEIN, Kara. From Regulation 1.0 to 2.0. *The Regulatory Review in Depth*, v.12, n.1, 2023. Disponível em: <https://www.theregreview.org/wp-content/uploads/2023/12/Stein-TRRID-v12i1-2023.pdf>

STERN, Jon. What makes an independent regulator independent? *Business Strategy Review*, v. 8, n. 2, p. 67-74, 1997.

STIGLER, George J. The theory of economic regulation. *The Bell journal of economics and management science*, p. 3-21, 1971.

SUNSTEIN, Cass R. Cost-benefit analysis and the knowledge problem. Available at SSRN 2508965, 2014.

TCU, Tribunal de Contas da União. Relatório de políticas e programas de governo. 2017.

TILLY, Charles. Mechanisms in political processes. *Annual review of political science*, v. 4, n. 1, p. 21-41, 2001.

TSEBELIS, George. *Nested games: Rational choice in comparative politics*. University of California Press, 1990.

TUFF, Geoff; GOLDBACH, Steve; JOHNSON, Jeff. When an Active Pause Is the Best Strategic Choice. *Harvard Business Review*. 2024. Disponível em: <https://hbr.org/2024/01/when-an-active-pause-is-the-best-strategic-choice>

TUSHNET, Mark. *The New Fourth Branch: Institutions for Protecting Constitutional Democracy*. Cambridge University Press, 2021.

VALENTE, Patrícia Rodrigues Pessôa. A qualidade da regulação estatal no Brasil: uma análise a partir de indicadores de qualidade. 2015. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

VERHOEST, Koen. Effects of autonomy, performance contracting, and competition on the performance of a public agency: A case study. *Policy Studies Journal*, v. 33, n. 2, p. 235-258, 2005.

VERHOEST, Koen et al. The study of organisational autonomy: a conceptual review. *Public administration and development: The international journal of management research and practice*, v. 24, n. 2, p. 101-118, 2004.

VERHOEST, Koen et al. How does organizational task matter for the reputation of public agencies? *Regulation & Governance*, v. 17, n. 1, p. 158-176, 2023.

WELLER, Patrick Moray; BAKVIS, Herman; RHODES, Roderick Arthur William (Ed.). *The hollow crown: countervailing trends in core executives*. Basingstoke: Macmillan, 1997.

WEST, William F. Formal procedures, informal processes, accountability, and responsiveness in bureaucratic policy making: An institutional policy analysis. *Public Administration Review*, v. 64, n. 1, p. 66-80, 2004.

WIENER, Norbert. Some Moral and Technical Consequences of Automation: As machines learn they may develop unforeseen strategies at rates that baffle their programmers. *Science*, v. 131, n. 3410, p. 1355-1358, 1960.

WIGGER, Angela; BUCH-HANSEN, Hubert. Explaining (missing) regulatory paradigm shifts: EU competition regulation in times of economic crisis. *New Political Economy*, v. 19, n. 1, p. 113-137, 2014.

WONKA, Arndt; RITTBERGER, Berthold. Credibility, complexity and uncertainty: Explaining the institutional independence of 29 EU agencies. *West European Politics*, v. 33, n. 4, p. 730-752, 2010.

YACKEE, Jason Webb; YACKEE, Susan Webb. A bias towards business? Assessing interest group influence on the US bureaucracy. *The Journal of Politics*, v. 68, n. 1, p. 128-139, 2006.

YACKEE, Susan Webb. Sweet-talking the fourth branch: The influence of interest group comments on federal agency rulemaking. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 16, n. 1, p. 103-124, 2006.

YACKEE, Susan Webb. The politics of rulemaking in the United States. *Annual Review of Political Science*, v. 22, p. 37-55, 2019. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev-polisci-050817-092302>

YACKEE, Susan Webb. The “science” of policy development during administrative rulemaking. *Policy Studies Journal*, v. 49, n. 1, p. 146-163, 2021.

YAVOROSKY, Bart Mykolas. Comparing Apples: Predicting the effect of public comments on administrative rules. 2014. Tese de Doutorado. Virginia Tech. Disponível em: [https://vtechworks.lib.vt.edu/bitstream/handle/10919/25804/Yavorosky\\_BM\\_D\\_2014.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://vtechworks.lib.vt.edu/bitstream/handle/10919/25804/Yavorosky_BM_D_2014.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

YESILKAGIT, Kutsal; VAN THIEL, Sandra. Political influence and bureaucratic autonomy. *Public Organization Review*, v. 8, p. 137-153, 2008.

YIN, Robert K. Estudo de Caso: Planejamento e métodos. Bookman editora, 2015.

## 10 ANEXOS

### 10.1 Considerações aos *stakeholders*

A presente pesquisa só foi possível devido à existência de bases de dados estruturadas pela Anatel em sistemas de informação, como o SACP. Sem essas bases, a pesquisa seria muito mais complexa ou até inviável. Essa questão demonstra a importância da organização e publicação de informação, em especial num contexto de uso massivo de inteligência artificial generativa. A existência de dados em formato aberto e que possam ser lidos por máquinas possibilitará uma melhor interação do Estado com a população, em especial com a intermediação de plataformas de inteligência artificial. É crucial, portanto, que a agência e todos os órgãos públicos considerem esse cenário, tanto para o fornecimento de melhores informações ao público, quanto para lidar com as informações que chegam, as quais muitas vezes poderão ser oriundas de processos automatizados.

O novo sistema utilizado pela Anatel com *login* por meio do gov.br permite novas maneiras de interação com o público. É possível conhecer melhor o perfil dos contribuintes, e realizar desenhos de interação específicos para cada projeto e comunidade que se deseja interagir. Além disso, é possível informar melhor os usuários tanto do processo de consulta, como sobre seus resultados.

Nesse quesito, o tempo de deliberação da agência é um importante aspecto. Se a deliberação demorar muito, as questões que ensejaram a proposta normativa podem não ser as mesmas, diminuindo a previsibilidade. Cada processo normativo, por sua saliência para cada ator, complexidade ou urgência de intervenção tem um prazo ideal diferente. Um mecanismo para calibrar as expectativas dessa natureza é que a agenda regulatória exponha não só os temas com maior atenção, mas também o tempo estimado para sua aprovação normativa. Esse tempo deve refletir um equilíbrio entre a previsibilidade normativa, o amadurecimento da proposta e a atualidade das questões abordadas.

Essa questão reflete a importância de a agência manter uma relação empática com os participantes. A agência é a primeira (publicação da minuta normativa) e a última (publicação do regulamento) a “falar”. Ela controla o processo de interação, o qual se inicia com a solicitação de contribuições, evidências e posicionamentos e deve se encerrar por meio das respostas às contribuições, mesmo quando não há resultado regulatório. A resposta é um gesto

de respeito pelo participante. É uma maneira de não desengajar aqueles que, de certa forma, arcaram com o custo de produzir e enviar as informações.

Conforme escrito no item 7.2.2, as contribuições podem diminuir a incerteza sobre relações de causa e efeito e podem, por outro lado, apresentar preferências sobre possíveis resultados. No caso de contribuidores mais esporádicos, suas contribuições tendem a expor preferências e não trazem maiores conhecimentos sobre as relações de causa e efeito. De modo a não desestimular a participação, não se deve simplesmente responder que a contribuição não acrescenta novas informações. A resposta deveria explicitar claramente que a participação foi considerada e que as questões e preocupações trazidas pelo contribuinte foram tratadas por meio do texto aprovado ou por outras iniciativas.

Para isso, no entanto, é preciso uma dedicação a esse aspecto, com respostas customizadas ao perfil e às necessidades do usuário. Uma dessas possíveis necessidades a ser verificada é o envio de contribuições anônimas. O acesso logado ao sistema elimina uma série de problemas como o *astroturfing*, mas impede a participação de contribuidores que, de alguma forma, possam se sentir constrangidos de realizar um comentário identificado.

Essa questão evidencia a CP como uma ferramenta para coleta de informações. Se os dados são o novo petróleo, a CP deve estar inserida num contexto maior de estratégia de uso de dados pela agência. Com isso, outros processos devem ser acoplados. A tomada de subsídios é a resposta imediata, o que poderia ainda ser enriquecida em algumas situações com a possibilidade de interação dos participantes por meio de réplicas. Além dessa possibilidade, outras formas de uso e coleta de dados podem ser pensadas de modo a reduzir a necessidade de informações produzidas pelas partes interessadas.

Conforme visto, as tomadas de subsídios foram uma inovação procedimental que mudou o papel das consultas públicas sobre atos normativos. O processo de interação com a sociedade deve ser constantemente revisitado dadas as diferentes dinâmicas sociais, variáveis ao longo do tempo e entre diversos grupos sociais. É importante então haja uma espécie de *sandbox* procedimental, o qual permita a experimentação de procedimentos de interação entre o regulador e os *stakeholders*. Nesses arranjos, os participantes poderão exercer papéis além de meros contribuidores, possivelmente os incorporando no processo deliberativo, por exemplo.

Do ponto de vista dos *stakeholders* externos, é importante que eles compreendam o pensamento da agência e possam fazer contribuições mais assertivas. Conforme relevado, a

sensibilidade do regulador às contribuições depende de diversos fatores. Não é só o conteúdo que conta. Para terem maiores chances de sucesso, é importante que os contribuidores conheçam algumas características da minuta de regulamentação, como a área que está conduzindo o processo, a maturidade da proposta, debates anteriores e sua urgência. Todos esses parâmetros impactam na construção de uma estratégia bem-sucedida e podem proporcionar vantagens competitivas a atores mais envolvidos no processo.

A correta percepção do papel das consultas públicas, dos variados instrumentos participativos e de arenas alternativas é outra qualidade bastante relevante para todos aqueles interessados em defender seus interesses. Como foi percebido, existiram situações em que foram disparados alarmes de incêndio para algumas comunidades sobre processos normativos contrários a seus interesses. É importante, portanto, que existam associações ou outros representantes de grupos que não conseguem monitorar esse processo que possam fazer esse trabalho. A estruturação adequada das informações pode fazer um papel importante nesse sentido ao diminuir os custos de monitoramento e facilitar a participação de grupos sub-representados, especialmente em estágios preliminares do processo normativo.

Considerando a perspectiva de sinalização das CPs, entende-se que elas não devem ser utilizadas como instrumento para negociação com os *stakeholders*. Isto é, não se deve “testar” uma versão mais “dura” e depois realizar um recuo estratégico (“*stack the deck*”). Se táticas dessa natureza forem utilizadas, o papel sinalizador da CP fica prejudicado e corre-se o risco de o debate “transbordar”. Por esse motivo, a CP deve disponibilizar para comentários a melhor versão possível, destacando os sopesamentos de eventuais externalidades negativas sobre alguma categoria de atores relevantes. Esse destaque sinaliza aos *stakeholders* a capacidade de a agência tratar o tema dentro da CP, sem a necessidade de acionamento de arenas alternativas.

A identificação do papel sinalizador das CPs revela, de maneira mais clara, quais expectativas os *stakeholders* devem ter em relação a esse instrumento. O termo “consulta pública” pode levar alguns ao entendimento de que se trata de um debate aberto, enquanto que a análise mostra um debate mais focado, com uma intenção inicial já declarada pelo regulador. O nome “tomada de subsídios” deixa bastante claro o objetivo do instrumento participativo e possivelmente termos mais precisos como “minuta normativa” refletissem melhor as expectativas em relação ao instrumento.

Nos EUA, o processo é genericamente denominado de “*notice and comment rulemaking*”, mas há algumas denominações específicas que dão uma melhor tipificação do

instrumento. No caso de tomadas de subsídio, o processo pode ser denominado de “*Advance Notice of Proposed Rulemaking*”, “*Notices of Inquiry*” ou “*Public Notes*” e deixam claro, assim como no termo em português, que não há ainda uma proposta normativa em debate. No caso em que já há uma proposta formulada, utiliza-se o termo NPRM (*Notice of Proposed Rulemaking*) e, caso ainda restem dúvidas, pode ser realizado uma FNPRM (*Further Notices of Proposed Rulemaking*). Essa nomenclatura especializada auxilia os *stakeholders* a terem mais clareza do tipo de informação desejada pelo regulador, bem como a ter expectativas mais realistas sobre o processo participativo.

Ainda sobre a questão de nomenclatura, a CP como espaço para expressão de preferências leva a reflexões sobre a pertinência dos termos utilizados para se referenciar os *stakeholders* como “contribuintes” ou “contribuidores”. Muitas vezes os atores contribuem no sentido de “desconstruir” a proposta. Possivelmente o termo “comentário”, muito utilizado nos EUA, possa ser mais adequado nessas situações. Além disso, conforme visto, há dificuldade em se separar a “contribuição” de sua “justificação” e um “comentário” pode abrigar esses dois aspectos da manifestação. Por outro lado, a separação em dois campos pode deixar mais clara e evidente a razão que motivou o comentário do participante. Uma possível linha seria esclarecer o “objetivo do comentário” em relação ao texto (adicionar, modificar ou suprimir), algo detalhado no item 7.1.2.1.

Nessa mesma linha, a divisão em itens é interessante, mesmo que ela possa em algumas situações não ser respeitada pelos participantes. Um mesmo ator pode ter avaliações e intenções diferentes dependendo do aspecto tratado em um regulamento. A divisão em itens auxilia a expressão de maneira mais adequada das intenções do comentário. É claro que essa divisão não deve engessar o debate e devem ser reservados espaços para comentários gerais ou que não se encaixem em questões inicialmente imaginadas pelo regulador. Possivelmente uma boa posição para esse tipo de item seja relacioná-lo aos “considerandos” dos regulamentos.

Neste trabalho foram estudadas as CPs relacionadas a atos normativos, mas outros tipos de CPs podem se valer de algumas das lógicas aqui encontradas. Por exemplo, as CPs sobre planos básicos de radiodifusão e outros processos de outorga específicos recebem um tipo diferente de informações e podem se beneficiar de uma forma alternativa de interação.

## 10.2 Lista das consultas públicas sem resultado regulatório

Referência (ano_número)	Descrição	Status
1	<b>2000_272</b> Proposta de Revisão Normativa do Serviço de Radiodifusão Comunitária.	Não aprovada
2	<b>2000_266</b> Proposta de Regulamento do Serviço para Fins Científicos ou Experimentais.	Não aprovada
3	<b>2000_250_1</b> Proposta de Regulamento de Numeração do Serviço Especial de Radiochamada - SER	Não aprovada
4	<b>2001_279</b> Proposta de Regulamento sobre as Condições de Uso de Radiofrequências entre 1 GHz e 3 GHz por Sistemas do Serviço Móvel por Satélite.	Não aprovada
5	<b>2002_417</b> CONSULTA PÚBLICA N.º 417 ; DE 14 DE NOVEMBRO DE 2002 Proposta de Regulamento para o Uso de Serviços e Redes de Telecomunicações no Acesso a Serviços Internet	Não aprovada
6	<b>2002_364</b> Proposta de Alteração na Norma n.º 20/96 – Norma Geral de Telecomunicações – Serviço Móvel Celular; aprovada pela Portaria MC n.º 1.533; de 4 de novembro de 1996.	Não aprovada
7	<b>2002_357</b> Proposta de Alteração da Norma 21/96 –Requisitos Gerais de Numeração para Rede de Serviço Móvel Celular; aprovada pela Portaria MC n.º 1.534; de 4 de novembro de 1996	Não aprovada
8	<b>2002_353</b> A presente Consulta Pública submete a comentários e sugestões do público em geral; nos termos do art. 42 da Lei n.º 9.472; de 1997; e do art. 67 do Regulamento da Anatel; Proposta de Plano Geral de Metas de Qualidade do Serviço Móvel Celular – SMC.	Não aprovada
9	<b>2003_485</b> Proposta de Regulamentação do art. 38 da Lei nº 8.977; de 6 de janeiro de 1995; que instituiu o Serviço de TV a Cabo.	Não aprovada

Referência (ano_número)	Descrição	Status
10 <b>2003_480</b>	PROPOSTA DE REGULAMENTO DO SERVIÇO DE COMUNICAÇÕES DIGITAIS DESTINADO AO USO DO PÚBLICO EM GERAL (Proposta de Regulamento do SCD)	Não aprovada
11 <b>2004_582</b>	Proposta de Regulamento de Proteção e Defesa dos Direitos dos Assinantes dos Serviços de Comunicação Eletrônica de Massa por assinatura.	Não aprovada
12 <b>2004_546</b>	Proposta de Alteração do Regulamento Técnico para Emissoras de Radiodifusão Sonora em Freqüência Modulada; aprovado pela Resolução n.º 67; de 12 de novembro de 1998. Publicado no DOU de 14/07/2004.	Não aprovada
13 <b>2004_502</b>	Proposta de alteração do Regulamento Técnico para a Prestação do Serviço de Radiodifusão de Sons e Imagens e do Serviço de Retransmissão de Televisão. Publicado no D.O.U de 16/02/2004	Não aprovada
14 <b>2004_493</b>	PROPOSTA DE PLANO GERAL DE OUTORGAS DO SERVIÇO DE COMUNICAÇÕES DIGITAIS DESTINADO AO USO DO PÚBLICO EM GERAL	Não aprovada
15 <b>2005_617</b>	REGULAMENTO PARA ACOMPANHAMENTO E CONTROLE DO CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES DE UNIVERSALIZAÇÃO POR CONCESSIONÁRIA DO SERVIÇO TELEFÔNICO FIXO COMUTADO DESTINADO AO USO DO PÚBLICO EM GERAL – STFC	Não aprovada
16 <b>2005_618</b>	Proposta de Alteração do Regulamento Técnico para Emissoras de Radiodifusão Sonora em Freqüência Modulada.	Não aprovada
17 <b>2005_595</b>	Novo Regimento Interno da Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel <sup>48</sup>	Não aprovada

<sup>48</sup> A Consulta Pública nº 595 de 2004 gerou a Resolução nº 415/2005, mas tal resolução foi tornada sem efeito 10 dias depois pelo Ato nº 53.660 de 2005, disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=21/10/2005&jornal=1&pagina=79&totalArquivos=116>. Por esse motivo, essa consulta pública foi considerada como sem resultado regulatório.



	<b>Referência (ano_número)</b>	<b>Descrição</b>	<b>Status</b>
18	<b>2006_742</b>	Proposta de Alteração da Norma para Certificação e Homologação de Acumuladores Chumbo-Ácido Estacionários para Aplicações Específicas.	Não aprovada
19	<b>2007_847</b>	Proposta de Alteração no Regulamento de Sanções Administrativas.	Não aprovada
20	<b>2008_55</b>	REGULAMENTO PARA CERTIFICAÇÃO DE REDES EXTERNAS DE TELECOMUNICAÇÕES QUANTO AOS ASPECTOS DE PROTEÇÃO ELÉTRICA	Não aprovada
21	<b>2009_21</b>	Proposta de atribuição; em caráter secundário; da faixa de radiofrequências de 401;57 MHz a 401;7 MHz aos Serviços Fixo e Móvel; exceto móvel aeronáutico; e de destinação; em caráter secundário; das faixas de 401;57 MHz a 401;7 MHz e de 465;9725 MHz a 466;0025 MHz ao Serviço Limitado Especializado (SLE).	Não aprovada
22	<b>2009_14</b>	Consulta Pública relativa ao Plano Geral de Metas de Qualidade para o Serviço Telefônico Fixo Comutado – PGMQ; em face da alteração quinquenal; para estabelecimento de novos condicionamentos e novas metas de qualidade.	Não aprovada
23	<b>2009_2</b>	Proposta de Termo de Autorização para Explorar o Serviço de Distribuição de Sinais Multiponto Multicanal (MMDS).	Não aprovada
24	<b>2010_43</b>	Proposta de Regulamento para Certificação e Homologação de Redes Externas Metálicas de Telecomunicações quanto aos Aspectos de Proteção Elétrica.	Não aprovada
25	<b>2010_47</b>	Proposta de Alteração da Resolução nº 283; de 29 de novembro de 2001; que aprova o Regulamento para Expedição de Autorização para Prestação de Serviço Telefônico Fixo Comutado Destinado ao Uso do Público em Geral (STFC).	Não aprovada
26	<b>2010_52</b>	Proposta de Regulamento de Acompanhamento e Controle de Bens; Direitos e Serviços Vinculados à Concessão; em substituição ao Regulamento de Controle de Bens Reversíveis; aprovado pela Resolução n.º 447; de outubro de 2006.	Não aprovada

Referência (ano_número)	Descrição	Status
27	Proposta de Alteração da Norma de Procedimentos para Cadastramento; Licenciamento e Recolhimento das Taxas de Fiscalização de Estação de Comutação associada à Prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado Destinado ao Uso do Público em Geral - STFC	Não aprovada
28	Proposta de destinação; em caráter primário; da faixa de radiofrequências de 401 MHz a 402 MHz ao Serviço Limitado Privado em aplicações de meteorologia por satélite e exploração da Terra por satélite; no sentido Terra para espaço; e em aplicações de operação espacial; no sentido espaço para Terra; e a destinação; em caráter secundário; das faixas de 401,57 MHz a 401,7 MHz e de 465,9725 MHz a 466,0025 MHz ao Serviço Limitado Especializado (SLE); em aplicações de radiodeterminação por satélite. P	Não aprovada
29	Alterações a implementar no Plano de Atribuição de Faixas de Frequências no Brasil; em consequência das modificações de atribuição aprovadas na Conferência Mundial de Radiocomunicações de 2007 – CMR-07.	Não aprovada
30	Proposta de Revisão do Regulamento sobre Divulgação de Listas de Assinantes e de Edição e Distribuição de Lista Telefônica Obrigatória e Gratuita – LTOG; aprovado pela Resolução no 66; de 9 de novembro de 1998.	Não aprovada
31	Norma sobre Apreensão; Guarda; Perdimento e Destinação de Bens e Produtos Esta Norma tem por objetivo disciplinar; no âmbito da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel); os procedimentos para apreensão; guarda; perdimento e destinação de bens e produtos irregulares perante as normas estabelecidas pela Agência.	Não aprovada
32	NORMA DA METODOLOGIA PARA CÁLCULO DO FATOR DE TRANSFERÊNCIA “X”; APLICADO NOS REAJUSTES DE TARIFAS DO SERVIÇO TELEFÔNICO FIXO COMUTADO; DESTINADO AO USO DO PÚBLICO EM GERAL – STFC	Não aprovada

Referência (ano_número)	Descrição	Status
33 <b>2011_31</b>	PROPOSTA DE REGULAMENTO DO SERVIÇO DE TV A CABO (TVC) EM SUBSTITUIÇÃO AO REGULAMENTO DE SERVIÇO DE TV A CABO; APROVADO PELO DECRETO Nº 2.206; DE 14 DE ABRIL DE 1997; E A NORMA Nº 013/96-REV/97; APROVADA PELA PORTARIA MC Nº 256; DE 18 DE ABRIL DE 1997.	Não aprovada
34 <b>2011_32</b>	PROPOSTA DE TERMO DE AUTORIZAÇÃO PARA EXPLORAR O SERVIÇO DE TV A CABO – OUTORGAS ATUAIS	Não aprovada
35 <b>2011_33</b>	PROPOSTA DE TERMO DE AUTORIZAÇÃO PARA EXPLORAR O SERVIÇO DE TV A CABO – NOVAS OUTORGAS	Não aprovada
36 <b>2011_26</b>	Proposta de novo Plano Geral de Metas de Qualidade dos Serviços de Televisão por Assinatura; a ser denominado Regulamento de Gestão da Qualidade das Prestadoras dos Serviços de Televisão por Assinatura.	Não aprovada
37 <b>2012_47</b>	Proposta de Portaria que aprova a Metodologia de Avaliação de Replicabilidade (MAR) para homologação das Ofertas de Referência de Produtos de Atacado estabelecidas no Plano Geral de Metas de Competição (PGMC).	Não aprovada
38 <b>2012_45</b>	Norma para Certificação e Homologação de Fontes de Alimentação e Carregadores.	Não aprovada
39 <b>2012_24</b>	Proposta de Norma “Procedimentos para Licenciamento de Estações de Radiocomunicação Associadas à Prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado Destinado ao Uso Público em Geral – STFC”.	Não aprovada
40 <b>2012_16</b>	Proposta de Regulamento sobre Alterações de Natureza Técnica e Administrativa em Estações de Telecomunicações e de Radiodifusão para Fins de Licenciamento.	Não aprovada
41 <b>2013_38</b>	Proposta de Regulamento do Processo Administrativo Fiscal referente a créditos tributários no âmbito da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel.	Não aprovada

Referência (ano_número)	Descrição	Status
42 <b>2013_26</b>	Proposta de Resolução que estabelece a obrigatoriedade de observância de requisitos de acessibilidade para a Certificação das Estações Móveis do Serviço Móvel Pessoal – SMP.	Não aprovada
43 <b>2013_9</b>	Alteração do Regulamento sobre Procedimentos de Contratação de Serviços e Aquisição de Equipamentos ou Materiais pelas Prestadoras de Serviços de Telecomunicações; aprovado pela Resolução nº 155; de 16 de agosto de 1999; e alterada pela Resolução nº 421; de 2 de dezembro de 2005.	Não aprovada
44 <b>2013_6</b>	Proposta de Regulamento de Estímulo a Pesquisa; Desenvolvimento e Inovação em Telecomunicações.	Não aprovada
45 <b>2015_4</b>	Consulta Pública para Metodologia de Aplicação de Multas para Obrigações de Universalização.	Ainda não deliberada, considerada não aprovada
46 <b>2018_8</b>	Consulta Pública nº 8; de 4 de março de 2018; apresenta a proposta de portaria que institui os Indicadores Estratégicos Setoriais.	Não aprovada
47 <b>2020_77</b>	Revisão do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações (RGC); aprovado pela Resolução nº 632; de 7 de março de 2014.	Não deliberada, considerada não aprovada
48 <b>2021_59</b>	Trata-se de revisão do Regimento Interno da Anatel; elaborada considerando os resultados do trabalho de consultoria contratada no âmbito do “Planejamento Estratégico da Anatel 2015-2024”; aprovado pelo Conselho Diretor por meio da Portaria nº 174; de 2015.	Não deliberada, considerada não aprovada

Referência (ano_número)	Descrição	Status
49 <b>2021_61</b>	Revisão do Regulamento de celebração e acompanhamento de Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (RTAC); aprovado pela Resolução nº 629; de 16 de dezembro de 2013.	Não deliberada, considerada não aprovada
50 <b>2021_63</b>	Proposta de Instrução Normativa para inclusão de agentes da incidência de disposições do Regulamento de Segurança Cibernética Aplicada ao Setor de Telecomunicações; aprovado pela Resolução nº 740; de 21 de dezembro de 2020.	Não deliberada, considerada não aprovada
51 <b>2021_23</b>	Regulamentação da faixa de 4.800-4.990 MHz; constante do Item nº 16 da Agenda Regulatória para o biênio 2021-2022 (Item nº 33 da Agenda Regulatória para o biênio de 2019-2020).	Não aprovada
52 <b>2021_9</b>	Proposta de alteração da Metodologia de Cálculo do Valor Base das Sanções de Multa relativa a Infrações a Direitos e Garantias dos Usuários; aprovada pela Portaria nº 791; de 26 de agosto de 2014.	APROVADA em 2023
53 <b>2021_60</b>	Reavaliação da regulamentação sobre Bloqueador de Sinais de Radiocomunicações (BSR), em especial a aprovada pela Resolução nº 308, de 11 de setembro de 2002 - Item nº 21 da Agenda Regulatória para o biênio 2021-2022.	APROVADA em 2023

### 10.3 Procedimentos para coleta e tratamento de dados

Esta seção tem o objetivo de reportar a coleta dos dados a fim de que a pesquisa seja reproduzível. Para a consecução dos objetivos de pesquisa, os conjuntos principais de dados tinham o objetivo de relacionar a realização de consultas públicas com a aprovação pela Anatel de atos de natureza normativa.

Para sistematização dessas informações, o primeiro conjunto de dados foi extraído do Sistema de Acompanhamento de Consultas Públicas (SACP), o que está descrito no item 10.3.1. Esse sistema foi substituído, a partir de 11 de abril de 2022, pelo “Participa Anatel”, mas preferiu-se fazer a coleta a partir do sistema mais antigo. O SACP apresentava uma interface mais amigável para finalidades acadêmicas, em que pese a Anatel ter lançado posteriormente painéis de dados que facilitam sobremaneira pesquisas subsequentes.

Foram coletados dados de consultas públicas publicadas desde o início de funcionamento do sistema em 1999 até o ano de 2021. São, portanto, mais de 20 anos de consultas públicas, o que pode contar a história do setor de telecomunicações, bem como explicitar mudanças institucionais do regulador e de seu contexto.

O segundo conjunto de dados está relacionado às resoluções aprovadas pelo Conselho Diretor da agência, cuja coleta está descrita no item 10.3.2.

Após a extração dessas informações, elas foram mescladas a fim de se compreender quais consultas públicas foram efetivamente transformadas em atos normativos, quais não foram aprovadas e quais fatores influenciaram a decisão da agência na aprovação desses normativos.

#### *10.3.1 Sistema de Acompanhamento de Consultas Públicas (SACP)*

Para coleta dos dados referentes às consultas públicas, foi utilizado o sistema SACP, cuja tela principal é mostrada, a título ilustrativo, na figura abaixo:

RELAÇÃO DE CONSULTAS FINALIZADAS								
Título	Descrição	Situação	Prazo de Contribuição	Exp. Motivos	Docs. Anexos	Contribuições Recebidas	Resposta da Anatel	Nº de Visitas
Consulta Pública 196	PROPOSTA DE DESIGNAÇÃO DE FAIXA DE FREQUÊNCIA PARA USO COMO CANAL DE RETORNO NO SERVIÇO DE DISTRIBUIÇÃO DE SINAIS MULTIPONTO MULTICANAL - MMDS	Finalizada	De: 01/12/1999 às 00:00:00 Até: 10/01/2000 às 00:00:00					1694
CONSULTA PÚBLICA 198	Utilização de Faixas de Frequências para Prestação de Serviços de Comunicações Móveis Terrestres	Finalizada	De: 06/12/1999 às 00:00:00 Até: 17/01/2000 às 23:59:59					1702
CONSULTA PÚBLICA 199	Proposta de Adaptação na Norma nº 15/97 - Serviço Especial de Radiochamada	Aprovada	De: 20/12/1999 às 08:00:00 Até: 10/01/2000 às 08:00:00					1120
CONSULTA PÚBLICA 200	Proposta de Adaptação na regulamentação do Serviço Móvel Celular	Aprovada	De: 20/12/1999 às 08:00:00 Até: 10/01/2000 às 23:59:59					2278
CONSULTA PÚBLICA 201	Proposta de Adaptação na Norma nº 16/97 - Serviço Móvel Global por Satélite Não-Geoestacionário	Aprovada	De: 20/12/1999 às 00:00:00 Até: 10/01/2000 às 00:00:00					1740

**Figura 58: Tela principal do SACP.**

O primeiro passo para as coletas foi extrair a tabela com as informações principais das consultas, seu nome, prazo de contribuições e demais informações que podem ser vistas na imagem acima. Nesse momento, cada consulta pública foi identificada pelo padrão “Ano\_Numero” (ex: a Consulta Pública nº 29 de 2017 foi identificada como “2017\_29”). Há situações, no entanto, em que uma mesma consulta pública aparece mais de uma vez. Esse é o caso de consultas públicas que têm anexos e a agência criou *links* específicos para acessá-los anexos. Outra situação em que isso ocorre é quando uma consulta pública foi aprovada no final de um ano, mas o prazo de contribuições só foi aberto no início do ano seguinte. Nessas situações, foi necessário identificar unicamente esses casos adicionando um dígito ao final, ficando o seguinte padrão “2001\_308\_0” (caso em que há anexo) e “2017\_37\_0” (caso em que há abertura no prazo de contribuições no ano seguinte).

O segundo passo foi acessar cada *link* contendo os textos das consultas públicas e salvar o texto utilizando-se a mesma referência anterior. Cada página foi salva em seu formato html, gerando-se arquivos no formato “2001\_308\_0”. Esse passo gerou um conjunto de arquivos e, para que eles pudessem ser analisados em conjunto, eles foram consolidados em formato CSV.

Nesse passo foi ainda possível coletar alguns metadados de cada consulta pública que não estavam na tela principal, em especial, destaca-se o órgão interno responsável pela consulta pública. Essas informações poderiam ser acessadas de maneira específica, por meio do botão “Dados da Consulta”. A captura de tela a seguir mostra um exemplo de informações que puderam ser capturadas:

CONSULTAR DADOS DA CONSULTA	
<b>Órgão Responsável:</b>	PRRE
<b>Título :</b>	CONSULTA PÚBLICA Nº 24
<b>Descrição:</b>	Proposta normativa para instituição do Centro de Altos Estudos em Telecomunicações - Ceatel da Anatel, por meio de alteração do Regimento Interno da Anatel - RIA, aprovado pela Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013.
<b>Situação da Consulta:</b>	
<b>Data de Publicação no D.O.U.:</b>	02/10/2017
<b>Prazo de Contribuição:</b>	<b>Início:</b> 02/10/2017 às 14:00:00 <b>Término:</b> 12/10/2017 às 14:00:00
<b>Introdução:</b>	Consulta Pública de proposta normativa para instituição do Centro de Altos Estudos em Telecomunicações - Ceatel da Anatel, por meio de alteração do Regimento Interno da Anatel - RIA, aprovado pela Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013.  Na elaboração da proposta levou-se em consideração: <ol style="list-style-type: none"> <li>1) a necessidade de se integrar a Anatel à política governamental de capacitação e excelência do Serviço Público;</li> <li>2) o § 2º do art. 39 da Constituição de 1988 que prevê, no âmbito dos órgãos da União e dos demais entes federativos, a manutenção das "escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira";</li> <li>3) que a criação do Centro de Altos Estudos em Telecomunicações - Ceatel é medida necessária ao atendimento dos objetivos do Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, que institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional;</li> <li>4) o disposto nos autos do Processo nº 53500.011534/2016-62;</li> <li>5) a deliberação tomada em sua Reunião nº 834, de 28 de setembro de 2017; e,</li> <li>6) como resultado desta Consulta Pública, a Anatel pretende receber contribuições para a proposta normativa para instituição do Centro de Altos Estudos em Telecomunicações - Ceatel da Anatel.</li> </ol>

**Figura 59: Tela de metadados de uma consulta pública específica no SACP.**

O terceiro passo para formação do corpus foi entrar no *link* para as contribuições. Esse passo gerou um arquivo que poderia ser associado a cada CP por meio do ID cada consulta (ano\_numero). Cada contribuição também tem seu ID único, o qual era fornecido pelo próprio sistema.

O quarto passo foi a captura das respostas da Anatel. Esse passo teve que contornar alguns obstáculos da geração de relatórios pelo SACP. A primeira tentativa foi extrair as respostas em formato Excel, mas houve erros para diversos *links*. Para esses *links* com problemas, foram extraídas as respostas em formato Word. Após essa coleta, ainda havia respostas faltantes, as quais foram extraídas diretamente da *applet* do SACP. Os três arquivos de respostas gerados foram então unidos. Neste passo, foram juntadas todas as respostas da Anatel num único arquivo tomando o cuidado para os casos em que havia respostas duplicadas. Houve ainda alguns casos pontuais em que algumas contribuições apareciam no campo de resposta da Anatel, o que foi devidamente identificado e tratado.

Apesar da dificuldade para sua coleta, as respostas da Anatel acabaram não sendo utilizadas como insumo para esta pesquisa. Conforme visto, antes da Lei nº 13.848/2019 a agência não era obrigada legalmente a responder as contribuições da CP e poderia escolher quando fazê-lo. Tal discricionariedade poderia levar a vieses de seleção, um dos problemas comuns dos estudos sobre regulação. Por esta razão, preferiu-se não utilizar essa fonte, apesar de haver um esforço para explicar quais razões levam ou não a agência a responder uma CP.





### 10.3.2 Coleta de dados de regulamentação

As informações das consultas públicas fornecem algumas variáveis independentes, enquanto que a variável dependente necessita de informações provenientes das resoluções do Conselho Diretor da agência. As resoluções não são os únicos atos normativos da agência, há outros que podem, inclusive, ser aprovados por instâncias hierárquicas inferiores, como as superintendências.

As resoluções do Conselho Diretor podem ser encontradas de maneira consolidada em um dos painéis de dados fornecidos pela agência<sup>49</sup> e esta foi a fonte primária de informação para coleta dos textos das resoluções. Outros tipos de atos normativos, no entanto, podem ser encontrados em outras fontes de informação da própria Anatel<sup>50</sup>.

Foram consideradas 738 resoluções, as quais foram aprovadas até 31/12/2022. Essas resoluções foram capturadas pelo processo de *web scraping* para então serem processadas e analisadas. O primeiro passo para o seu processamento foi a retirada de cabeçalhos e outros marcadores específicos da página *web*. Então, cada uma das resoluções foi dividida em suas partes constituintes, quais sejam:

- Explicitação das competências;
- “Considerandos” + “resolve”;
  - Referência a CP;
- Artigos da resolução;
- Assinaturas;
- Anexo (nem sempre presentes).

---

<sup>49</sup> Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/paineis/regulamentacao/>

<sup>50</sup> Fontes de Consulta de atos normativos:

- Resoluções: <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/>
- Portarias normativas: <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/portarias-normativas/>
- Portarias de sanções: <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/portarias-de-sancoes>
- Atos (certificação, gestão de espectro e numeração): <https://www.gov.br/anatel/pt-br/legislacao/atos>
- Resoluções internas: <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes-internas/>
- Licitações de Direito de Exploração de Satélite: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/aceso-a-informacao/regulado/satelite/direito-de-exploracao>
- Súmulas: <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/sumulas>
- Editais de licitação de radiofrequência (pesquisa no acervo documental): <https://www.gov.br/anatel/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/acervo-documental>

A junção de “considerandos” e “resolve” se deve a situações em que não foi possível separá-los e, conseqüentemente, tal escolha reverberou para todas as situações sem prejuízo para as análises desse campo.

A figura abaixo ilustra algumas informações extraídas de cada uma das resoluções (alguns textos aparecem tachados porque a resolução de exemplo já havia sido revogada).

The image shows a screenshot of the Anatel website with a resolution page. The page title is "Resolução nº 1, de 17 de dezembro de 1997 (REVOGADA)". The page content includes a search bar, a navigation menu, and a main text area. The main text area contains the following information:

- Número e ano:** Resolução nº 1, de 17 de dezembro de 1997 (REVOGADA)
- Quantidade de acessos:** 11 29 22
- Ementa:** Aprova o Regimento Interno da Agência Nacional de Telecomunicações.
- Informações revogação:** Revogada pela Resolução nº 157/1999.
- Data DOU:** Este texto não substitui o publicado no DOU de 22/12/1997.
- Explicitação de competências:** O CONSELHO DIRETOR DA AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES, no uso da competência que lhe foi conferida pelo art. 22, incisos IV e V, da Lei nº 9.472, de 15 de julho de 1997 e
- Considerandos:** CONSIDERANDO os comentários recebidos decorrentes da Consulta Pública nº 04/97, Regimento Interno da Agência, publicada no Diário Oficial da União de 7 de novembro de 1997, resolve:
- Artigos da resolução:** Art. 1º Aprovar o Regimento Interno da Agência Nacional de Telecomunicações, na forma do Anexo à presente Resolução. Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.
- Assinatura:** RENATO NAVARRO GUERREIRO, Presidente.
- Anexo da Resolução:** ANEXO À RESOLUÇÃO Nº 001 DE 17/12/97. TÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES GERAIS. Art. 1º Este Regimento dispõe sobre a organização e o funcionamento da Agência Nacional de Telecomunicações, nos termos dos arts. 15, XXVII e 22, X, da Lei nº 9.472, de 15 de julho de 1997, e de seu Regulamento, aprovado pela Comissão nº 2.330, de 07 de outubro de 1997.

**Figura 61: Exemplo de resolução no portal da Anatel.**

### 10.3.2.1 Processamento de atualizações e revogações normativas

O exemplo acima ilustra uma das dificuldades da presente pesquisa: lidar com fontes de informação que não tinham sido criadas com o objetivo de pesquisa. Os sistemas utilizados tanto para realizar consultas públicas, quanto para coletar contribuições e, posteriormente, para publicar os atos normativos não tinham objetivos acadêmicos, mas sim atender bem à sociedade no fornecimento de informações ou na participação na regulação.

O objetivo de publicação dos textos é facilitar a compreensão do leitor, mas algumas informações importantes para o cidadão não são necessárias e geram ruído nos objetivos desta pesquisa. Por exemplo, os textos regulamentares são alterados ao longo do tempo e é salutar que o usuário possa ser informado do texto vigente e das alterações que aconteceram ao longo do tempo. Essa informação, contudo, distorce o texto originalmente publicado, que é o insumo para a presente pesquisa.

Para cada uma das situações foi necessário adotar as seguintes providências de modo que o texto coletado voltasse ao original:

- Inserção de novos textos:
  - Providência: Exclusão de sentenças em que o texto “(Incluído pela Resolução ...)” estava presente.
- Alterações no texto:
  - Providência: Exclusão de sentenças em que os textos "(Redação dada pela Resolução ...)" ou “(Alterado pela Resolução ...)” estavam presentes.
- Revogação do texto:
  - Providência: Coleta do texto e exclusão somente da referência à revogação ("Revogado pela Resolução ...").

A única situação em que não foi possível fazer o tratamento foi a renumeração. Essa situação, contudo, não trouxe prejuízo para o conteúdo normativo do texto coletado.

Outra situação que exigiu um pré-processamento foram remissões feitas a leis, decretos e outras normas não aprovadas pela Anatel, mas que dialogavam com a resolução coletada. Para identificar essas situações, foi necessário fazer uma busca no código HTML das páginas e compreender como esses textos eram inseridos nas páginas. Foi percebido que essas remissões eram marcadas pelas tags "`<ul class='remissao'...>`" ou "`<li class='remissao'>`". Assim, todas as sentenças marcadas com essas *tags* foram eliminadas.

#### 10.3.2.2 Casos especiais de resolução

Há que se mencionar ainda um caso especial, o da Resolução nº 737, a qual recebeu comentários da sociedade por meio da Consulta Pública nº 51/2018. Essa resolução trata de modelos de contratos de concessão para o STFC (Serviço Telefônico Fixo Comutado) e, no

momento da publicação do texto normativo aprovado, os modelos foram colocados como anexo à resolução em arquivos PDF separados.

Ocorre que a automação da coleta de textos não abria todos os *links*, sob pena de coletar textos de leis e outros dispositivos referenciados que não faziam efetivamente parte da resolução. Desta forma, para que o texto dos modelos de contrato, que são parte da regulamentação, pudessem ser capturados, eles foram inseridos manualmente no banco de dados.

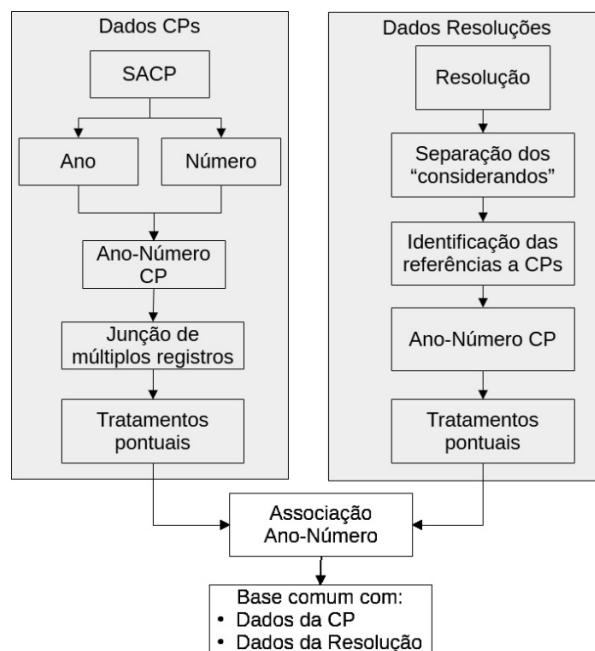
Como os arquivos eram em formato PDF, eles precisaram passar por um processamento para compatibilizá-los com os demais textos normativos. Inicialmente foram tentadas bibliotecas do Python para fazer a conversão, mas as bibliotecas mais conhecidas (pypdf e pdftotext) apresentaram problemas na conversão para texto, especialmente nas quebras de linhas, que não eram bem identificadas. O caminho seguido foi converter inicialmente os arquivos PDF em DOC utilizando-se a ferramenta *online* da Adobe para esse fim<sup>51</sup>. Os arquivos gerados não tinham problema de quebra de linha e puderam ser convertidos para o formato txt. Restaram ainda alguns problemas pontuais em algumas quebras de página, os quais foram corrigidos manualmente antes de os arquivos serem salvos e inseridos no banco de dados.

### 10.3.2.3 Associação entre consultas públicas e resoluções

A figura abaixo ilustra o processo de associação entre consultas públicas e resoluções:

---

<sup>51</sup> <https://www.adobe.com/br/acrobat/online/pdf-to-word.html>



**Figura 62: Associação entre CP e sua respectiva resolução.**

As referências a consultas públicas nas resoluções foram extraídas a partir de um código desenvolvido especificamente para essa função. Essa informação consta nos “considerandos”, mas encontrou obstáculos para a sua coleta, como erros de digitação na referência disponibilizada pela agência e informações faltantes.

A título de exemplo, a Resolução nº 581/2012 faz referência à Consulta Pública nº 65/2012, com data posterior à própria edição da resolução. Na verdade, o que se desejava referenciar era a Consulta Pública nº 65/2011 e houve um erro de digitação. Assim, no momento de se fazer a associação entre a resolução e sua respectiva consulta pública, foi necessário fazer a correção manualmente. Fato semelhante ocorreu com as Resoluções nº 370/2004, 498/2008.

Outra situação desafiadora é quando a resolução faz referência a duas consultas públicas. Nessas situações, houve a necessidade de coletar manualmente a segunda referência. Esse foi o caso, por exemplo, das Resoluções nº 678/2017<sup>52</sup> e nº 340/2003. Circunstância peculiar foi a da Consulta Pública nº 55/2012, a qual foi aprovada no final do ano de 2012, mas iniciada somente em 2013, motivo pelo qual a coleta automática classificou essa consulta como sendo de 2013. Para essa situação, a associação com a Resolução nº 678/2013 foi feita de maneira manual, mantendo-se a referência coletada automaticamente, ou seja, para o ano de

<sup>52</sup> Neste caso, a primeira consulta pública citada era uma tomada de subsídios.

2013. Tais situações, muito dificilmente poderiam ser tratadas de maneira automática. A informação contida na resolução não estava representada corretamente e a única maneira de corrigi-la era por meio de processos manuais.

Curiosamente, há casos em que não há “considerandos”, como as Resoluções nº 112/1999, 138/1999 e 646/2014. N caso das Resoluções nº 112 e 138, elas autorizavam a realização de projetos-piloto, enquanto que a Resolução nº 646, destinava faixas de radiofrequência para fins exclusivamente militares (processo sigiloso), motivo pelo qual não há maiores referências em relação a esse processo. Há ainda algumas resoluções, especialmente mais antigas em que mesmo nenhuma consulta pública é reportada nos “considerandos”. Para esses casos assumiu-se que as resoluções foram aprovadas sem a realização de consulta pública. Esse é o caso, por exemplo, da internalização de normas aprovadas no âmbito do Mercosul, bem como algumas alterações na estrutura das Comissões Brasileiras de Comunicações (CBCs).

No total, há 105 resoluções em que não havia referências a consultas públicas, restando 633 casos em que há algum tipo de referência. Nesses casos, há 655 referências, ou seja, existem resoluções em que há referência a mais de uma consulta pública.

Das referências a consultas públicas, deve-se ainda excluir consultas públicas feitas por portarias do Ministério das Comunicações, o que era uma sistemática realizada bem no início da agência. Abaixo está transcrito um trecho da Resolução nº 52/1998 para facilitar a compreensão:

*“Considerando os comentários recebidos decorrentes da realização pelo Ministério das Comunicações de consulta pública por intermédio da Portaria MC 107, de 03 de março de 1997, publicada no Diário Oficial da União 4 de março de 1997, resolve:”*

Assim, a lógica automatizada retirou os 24 casos em que são mencionadas portarias do Ministério das Comunicações. Além desses, há outros 36 casos em que o termo “consultas pública” não foi escrito num formato que facilitava a extração da referência (estava no plural, não era seguido por um número, dentre outras), motivo pelo qual todos esses 60 casos tiveram que ser tratados manualmente. Após o tratamento manual, restaram 650 referências, relacionadas a 613 resoluções, que poderiam ser diretamente associadas a 592 consultas públicas.

Um caso especial é o caso das Resoluções Conjuntas, as quais são aprovadas coletivamente pela Anatel e outras agências. Essas resoluções estão listadas nas mesmas páginas das resoluções aprovadas somente pela agência, o que poderia trazer ambiguidade nas análises, motivo pelo qual foram excluídas da base de dados. Além disso, elas estão sujeitas a um processo de aprovação com muitas peculiaridades, uma vez que precisam do consenso de todas as agências participantes, notadamente Aneel e ANP. Desta forma, foram excluídos manualmente os 4 registros de resoluções conjuntas, bem como três consultas públicas relacionadas a duas dessas resoluções.

Neste ponto, as referências às consultas públicas capturadas a partir das resoluções já estava no mesmo padrão das informações coletadas a partir do SACP e já poderiam ser associadas. Fazendo-se essa junção, em 423 casos foi possível fazer a extração automática, reduzindo significativamente a necessidade de trabalho manual, os quais se reduziram a 241 casos (já excluídos os três registros relacionados a resoluções conjuntas).

Desses casos, a razão de não haver uma resolução associada a uma consulta pública era devido à natureza do instrumento de aprovação da regulamentação:

- Atos aprovados por superintendentes;
  - 33 editais de licitação (radiofrequência, posição orbital, metas de universalização em escolas utilizando recursos do FUST - Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações);
  - 77 requisitos técnicos de certificação e procedimentos operacionais;
- Atos aprovados pelo Conselho Diretor, mas por outro instrumento (49);
- PGMU (Plano Geral de Metas de Universalização);
  - 10 consultas públicas sobre universalização.

Alguns atos normativos, como requisitos técnicos de certificação e editais de licitação de radiofrequência passaram, ao longo do tempo, a serem delegados para aprovação por superintendentes. Além disso, foram utilizados outros instrumentos para aprovação formal de regulamentação, como acórdãos do Conselho Diretor, despachos e resoluções internas. Dessa forma, essas regulamentações não estavam entre as resoluções aprovadas pelo Conselho Diretor da agência.

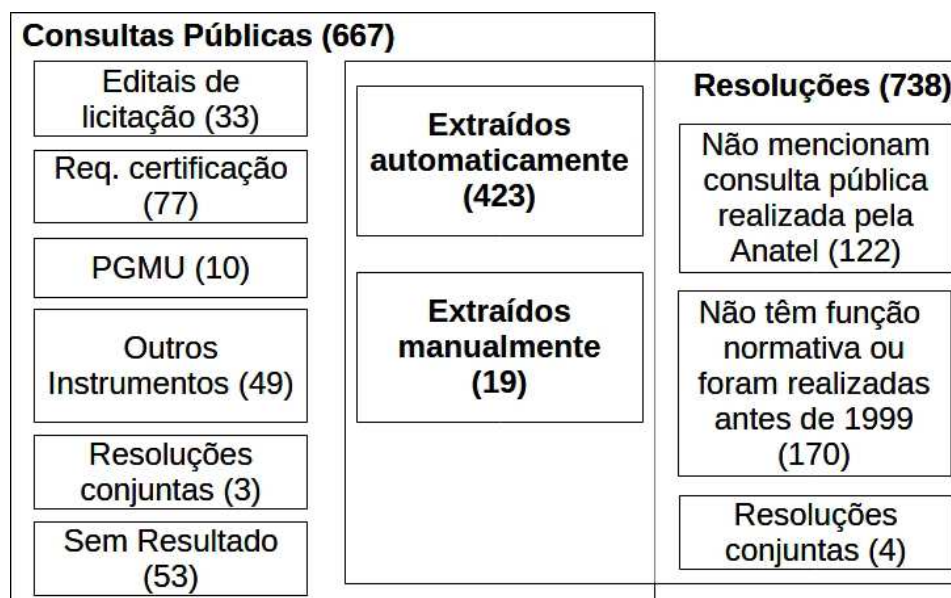
Outra situação bastante peculiar é a do PGMU. Esse é um instrumento de política pública aprovado pelo Poder Executivo por meio de decreto presidencial (Art. 18, inciso III da



LGT). Apesar disso, o sistema de consultas públicas da Anatel foi utilizado para se interagir com a sociedade sobre as minutas desse instrumento, cuja proposta era posteriormente enviada como sugestão da agência à administração direta.

Feito esse processamento combinando técnicas automatizadas e manuais, restaram 51<sup>53</sup> casos para os quais não foram encontrados instrumentos normativos aprovados em decorrência da consulta pública, ou seja, foram consultas públicas sem um resultado regulatório direto (tal lista está reportada no item 6.1). De modo a aumentar a robustez dos resultados, tal lista foi levada à agência para validação pela área responsável pela regulamentação.

A figura abaixo resume a quantidade de resoluções e consultas públicas que foram associadas utilizando as técnicas reportadas, bem como os demais casos em que não houve intersecção entre os conjuntos:



**Figura 63: Intersecção entre consultas públicas e resoluções do Conselho Diretor da Anatel.**

Importante destacar que houve casos em que uma única consulta pública estava associada a mais de uma resolução. Esse é o caso, por exemplo, das Resoluções nº 108 e 109, de 1999, as quais estavam associadas à Consulta Pública nº 60, realizada em 1998 e, portanto, fora do escopo da presente pesquisa.

<sup>53</sup> Pelo menos em dois casos o ato normativo foi aprovado em 2023: a Resolução nº 760/2023, vinculada à Consulta Pública nº 60/2021, e a Resolução Interna nº 219/2023, vinculada à Consulta Pública nº 9/2021. No entanto, como o recorte temporal das resoluções foi em 31/12/2022, essa resolução não foi considerada.

Outro caso digno de relato é o da Resolução nº 727, de 2020, a qual era a única cuja situação não era “revogada” ou “vigente”. Essa resolução estava suspensa devido à perda de eficácia de decisão judicial que motivou sua edição<sup>54</sup>.

#### 10.3.2.4 Caso especial: Resolução nº 415/2005

A Resolução nº 415/2005 apresenta grandes peculiaridades e merece ser tratada de maneira diferenciada. A primeira razão para essa diferenciação é que essa resolução não estava listada no painel disponibilizado pela agência, o que se deve, provavelmente, ao *status* de “tornada sem efeito”.

Após sua aprovação em 10 de outubro de 2005 e publicação no DOU no dia seguinte, sua publicação foi tornada sem efeito no dia 20 de outubro do mesmo ano<sup>55</sup>. Na prática, a resolução acabou não trazendo consequências, que era promover uma reestruturação na Anatel. Por essa razão, essa resolução foi considerada como não aprovada, decisão metodológica que se coaduna com a ausência dessa resolução na base de dados de resoluções, motivo pelo qual não foi possível associar automaticamente essa resolução a sua respectiva consulta pública.

Esse caso só foi descoberto devido à validação solicitada à agência sobre consultas públicas sem resultados e, a partir dele, percebeu-se que a tabela proveniente dos painéis automatizados da agência não apresentava algumas resoluções, quais sejam:

<i>Status</i>	<b>Resolução</b>		
Não encontrada	194/1999	331/2003	521/2008
	225/2000	332/2003	522/2008
	243/2000	422/2005	531/2009
	244/2000	428/2005 ou 2006	566/2011
	286/2001 ou 2002	445/2006	585/2012
	287/2001 ou 2002	448/2006	591/2012
	290/2002	485/2007	592/2012
	311/2002	486/2007	

<sup>54</sup> O Acórdão nº 632, de 01/12/2020, que suspendeu os efeitos da referida resolução, assim menciona: “b) declarar suspensos os efeitos da Resolução nº 727, de 29 de maio de 2020, nos termos que dispõe seu art. 4º, parágrafo único, em razão da perda provisória da eficácia da decisão judicial prolatada pelo Juízo da 2ª Vara Federal da Seção Judiciária de Sergipe nos autos da Ação Civil Pública nº 0002818-08.2010.4.05.8500, em razão do julgamento favorável à Anatel nos autos da Ação Rescisória nº 0814398-73.2019.4.05.0000”.

<sup>55</sup> Informações sobre o referido ato e o status da resolução podem ser encontrados em: <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2005/1155-resolucao-415>

<i>Status</i>	<b>Resolução</b>
Tornada sem efeito	415/2005

**Tabela 23: Resoluções do Conselho Diretor não disponíveis para consulta.**

Como se percebe, a única resolução que foi tornada sem efeito foi a Resolução nº 415/2005. As demais resoluções não encontradas possivelmente tiveram algum problema no uso de sua numeração e não representam efetivamente um documento, conforme checagem manual feita para cada uma delas. Apesar da ausência desses números, não há impactos sobre a base de dados, uma vez que o número da resolução é tratado como nome.

Todas as resoluções não encontradas são anteriores a 2013, justamente quando houve a reestruturação da agência. A centralização do processo de regulamentação em uma única gerência possibilitou que problemas dessa natureza não mais acontecessem ou pudessem ser corrigidos sem que fossem visíveis para fora da autarquia.

### *10.3.3 Processo de construção da variável dependente*

O objetivo dessa variável é comparar os textos inicialmente colocados em consulta pública pela agência e os textos regulamentares aprovados por resoluções ao final do processo. Com isso é possível criar métricas para as mudanças sofridas após a consulta pública. Essa mediação gera uma variável numérica que possibilita testar hipóteses e compreender melhor a tomada de decisão da agência.

Essa comparação deve ser precedida por uma reflexão sobre o que está sendo comparado. Os textos publicados pela agência não têm o objetivo de facilitar essa comparação e é preciso fazer alguns processamentos para que essa comparação seja feita adequadamente, sob pena de o resultado não se prestar para as análises desejadas.

Esse é um processo que exige muito cuidado de modo que os resultados possam ser confiáveis e robustos. Por meio de análises preliminares verificou-se a necessidade de pré-processamentos antes das análises automatizadas, o que exigiu uma supervisão atenta. No caso de séries temporalmente longas, como a presente, a cultura de publicação dos textos, bem como os sistemas e plataformas mudam ao longo do tempo, demandando algumas adaptações e harmonizações na coleta.

Apesar do esforço exigido nessa etapa, ele é imprescindível e não deve ser negligenciado quando da possível reprodução desta pesquisa para outras agências tanto no contexto brasileiro quanto internacional.

### 10.3.3.1 Harmonização textual

Para que essa comparação seja viável, os textos coletados da consulta pública e da resolução devem ser comparáveis. Aí surge o primeiro desafio. A construção das páginas dos sistemas de consultas públicas e de publicação dos textos regulamentares utilizou plataformas e tecnologias distintas para mostrar os textos aos usuários. Com isso, a coleta imediata das informações gerou textos com diferenças, por exemplo, na interpretação das quebras de linha.

Essas diferenças impossibilitavam a comparação dos textos, pois alguns marcadores eram interpretados como uma quebra de linha numa plataforma, enquanto que na outra, não havia a mesma quebra para o mesmo texto. Isso impossibilitava uma comparação adequada, pois os textos, especialmente os oriundos do SACP, ficavam muito truncados.

Para contornar esse desafio, foi criada uma função que abria o código original da página e substituía alguns marcadores interpretados de maneira distinta pela biblioteca de coleta de dados. Com esse pré-processamento, foi possível que os textos tivessem as mesmas quebras e as sentenças pudessem ser comparadas uma a uma.

### 10.3.3.2 Junção de registros do SACP

Em algumas situações, a agência separava os textos de uma mesma consulta pública em diversos registros no SACP. Esse é o caso de alguns regulamentos que apresentam anexos e a agência colocava os anexos em registros separados no SACP. Isso já foi descrito na coleta dos textos e a necessidade de eles serem mantidos em registros separados, de modo que pudessem ser capturadas todas as informações, inclusive contribuições que chegaram por meio de *links* e registros separados.

No caso da comparação dos textos, no entanto, os textos das minutas tiveram que ser reunidos. Como a publicação da resolução é feita sob uma única numeração, para que a comparação pudesse ser viável, os textos de uma mesma consulta pública com registros separados tiveram que ser concatenados. Apenas para ilustrar, este fato aconteceu com a Consulta Pública nº 308, de 2001. Essa consulta referia-se ao regulamento para expedição de autorização para o STFC e havia 10 registros para ela, um para o corpo principal do regulamento, outro para os compromissos de abrangência, outro para os termos de autorização e assim por diante. Na publicação do regulamento pela Resolução nº 283/2001, todos esses documentos faziam parte de uma única página na internet.

### 10.3.3.3 Tratamento da relação entre consultas públicas e resoluções

A lógica automatizada para extração de referências a consultas públicas das resoluções, reportada no item 10.3, retornou uma matriz em que cada uma das resoluções pode ser associada a registros de consulta pública no SACP. Essa associação, entretanto, não é biunívoca, ou seja, uma mesma consulta pública pode estar associada a mais de uma resolução e uma resolução pode estar associada a mais de uma consulta pública.

Como o interesse da variável dependente era verificar o que acontecia com os textos colocados em consulta pública, caso uma consulta pública estivesse associada a mais de uma resolução, os textos dessas resoluções foram concatenados para possibilitar a comparação sentença a sentença.

### 10.3.3.4 Tratamentos específicos

Apesar de todo o processamento automatizado, algumas questões tiveram tratamento manual. A primeira delas é em relação às consultas públicas sobre resoluções conjuntas da Anatel com outras agências reguladoras. Na aprovação das resoluções, esse tipo regulamentar recebe numeração independente, entretanto, no SACP não há numeração diferenciada. Como esse é um processo muito específico, sujeito a outra dinâmica, esses casos foram retirados manualmente das análises.

Outra questão que exigiu um processamento manual foram problemas nas datas de algumas consultas públicas. As consultas públicas aprovadas nos últimos dias de determinado ano eram, efetivamente publicadas no ano seguinte.

Assim, na coleta do SACP que levava em consideração o período aberto para recebimento de contribuições como parâmetro para estabelecer a referência da consulta, foi necessário alterar alguns casos pontuais para que a referência ficasse correta. Isso aconteceu, em especial, no final do ano de 2017. Então o algoritmo considerou que as últimas consultas desse ano (consultas públicas nº 36 a 41) pertenciam ao ano de 2018, o que foi corrigido manualmente.

Houve ainda situações em que ao final do texto da consulta pública foi publicada uma contribuição. Isso aconteceu com as consultas públicas 47 e 61, de 2019, e 51, de 2018. Esses

trechos, que não faziam parte da consulta pública foram retirados manualmente<sup>56</sup>. Na Consulta Pública nº 51/2008 também houve a necessidade de se fazer um processamento similar. Ao final da proposta normativa dessa consulta, a agência teceu alguns comentários, algo que geralmente é feito no início do texto. Esse preâmbulo foi retirado automaticamente, como será descrito mais adiante, mas, como nessa consulta esse trecho estava ao final, ele foi excluído manualmente.

#### 10.3.3.5 Comparação entre os textos

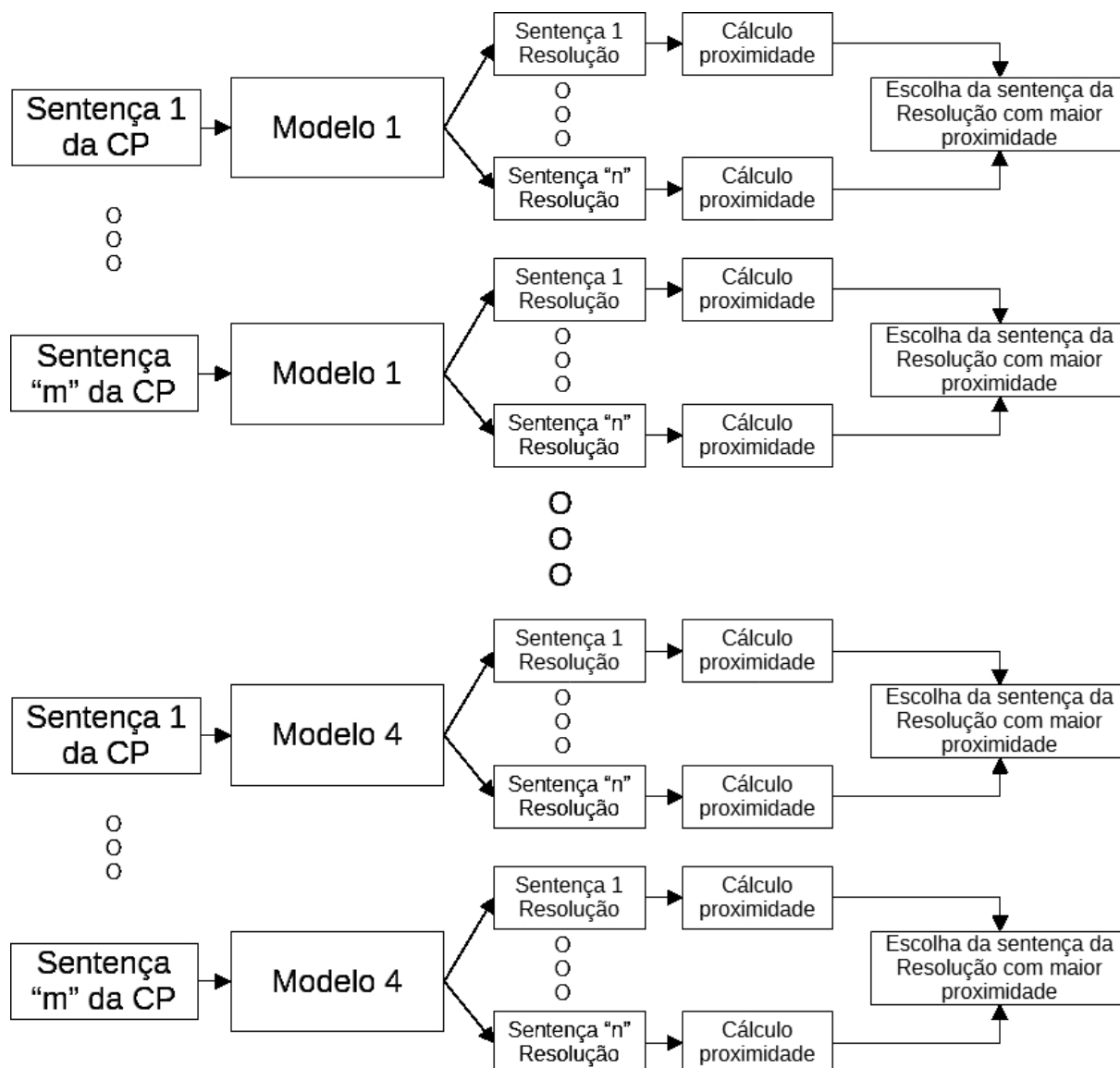
A comparação entre os textos da minuta colocada em consulta pública e o resultado regulamentar final não foi feito para os textos como um todo. Preferiu-se realizar a comparação sentença a sentença.

Essa escolha metodológica foi feita por algumas razões. A principal delas é a que a comparação direta entre os textos é muito influenciada pela posição em que cada sentença está na minuta e na resolução. Essa diferença, no entanto, é irrelevante do ponto de vista regulamentar. Se determinado comando está presente no primeiro artigo de um regulamento ou no último, eles têm o mesmo valor. Esse reordenamento interno das sentenças ocorreu em diversas situações e poderia comprometer a análise. Outra razão é que com a comparação com maior granularidade pode-se perceber de maneira mais evidente onde as modificações foram feitas, ampliando-se as possibilidades de análise, como a associação a alguma contribuição específica.

A comparação foi feita utilizando-se quatro modelos de linguagem distintos e a figura abaixo ilustra o cálculo de proximidade entre cada sentença de uma CP e as sentenças da resolução correspondente:

---

<sup>56</sup> Esses casos foram percebidos somente quando da comparação do texto da consulta pública com o texto regulamentar e muitas discrepâncias apareceram. Assim, houve a necessidade de se retirar os trechos inseridos erroneamente pela agência e rodar novamente as análises.



**Figura 64: Comparação das sentenças dos textos das CPs com os textos da resolução para geração das proximidades.**

Cada sentença do texto da consulta pública é comparada com cada sentença da resolução correspondente. Cada uma dessas comparações gera um *score* de proximidade de acordo com o modelo de linguagem utilizado. O maior valor de proximidade para cada modelo é escolhido como a sentença mais próxima de acordo com aquele modelo. Essa sentença da resolução é associada à sentença da CP, bem como seu respectivo *score* (proximidade). Observe que é possível que cada modelo de linguagem encontre sentenças diferentes, o que, de fato, ocorreu diversas vezes.

### 10.3.3.6 Retirada de sentenças pequenas

Outra medida que também foi feita para aprimorar as comparações foi a retirada de sentenças muito pequenas. No SACP, as contribuições eram feitas por itens, então grande parte dos textos coletados eram, na verdade, o nome de alguns dos itens. O primeiro artigo de um regulamento, por exemplo, é geralmente referenciado como “Art. 1º” e aparecia como uma sentença independente. Esses pequenos textos, em geral não estavam representados texto regulamentar por não ter valor normativo. Assim, na comparação das sentenças, esses textos foram retirados da comparação para não contaminar a análise.

Foram retiradas sentenças com menos de 20 caracteres, pois em muitas consultas públicas, um item muito comum era um item geral, normalmente denominado “Consulta Pública AAA”, o qual apresenta 20 caracteres.

É verdade que alguns textos regulamentares foram eliminados e não figuraram nas comparações. Entretanto, isso pode ter também um efeito positivo. Em um texto pequeno, qualquer alteração pode ser bastante significativa, impactando de maneira sensível na distância entre a sentença da consulta pública e a sentença mais próxima no texto da norma aprovada. Por exemplo, uma listagem feita em incisos ou alíneas de um artigo terão provavelmente um cumprimento pequeno e serão eliminadas. Assim, qualquer alteração feita nesse inciso ou alínea será bastante significativa em termos da proximidade textual, e não refletirá a pequena alteração no conteúdo normativo.

### 10.3.3.7 Preâmbulo das consultas públicas

Em geral, as consultas públicas apresentam diretamente minutas dos textos regulamentares, mas, em muitas situações, a minuta é precedida por uma espécie de preâmbulo. Esse trecho pode servir a diversas funções, como fazer uma contextualização, dar alguma instrução ou fazer algum comentário sobre a proposta.

Esse excerto não será transposto à norma e, portanto, não deveria fazer parte da comparação com a resolução aprovada. O problema é que não há padrão nesse preâmbulo. Em algumas situações, ele é grande, em outras, é praticamente inexistente. Além disso, culturas de interação distintas entre diversas áreas da Anatel com o público e a até mesmo alterações comportamentais ao longo do tempo fizeram com que fosse bastante difícil uma separação automatizada do preâmbulo. Como, então, identificar esse “ponto de corte” do texto de modo que essa porção não seja comparada?

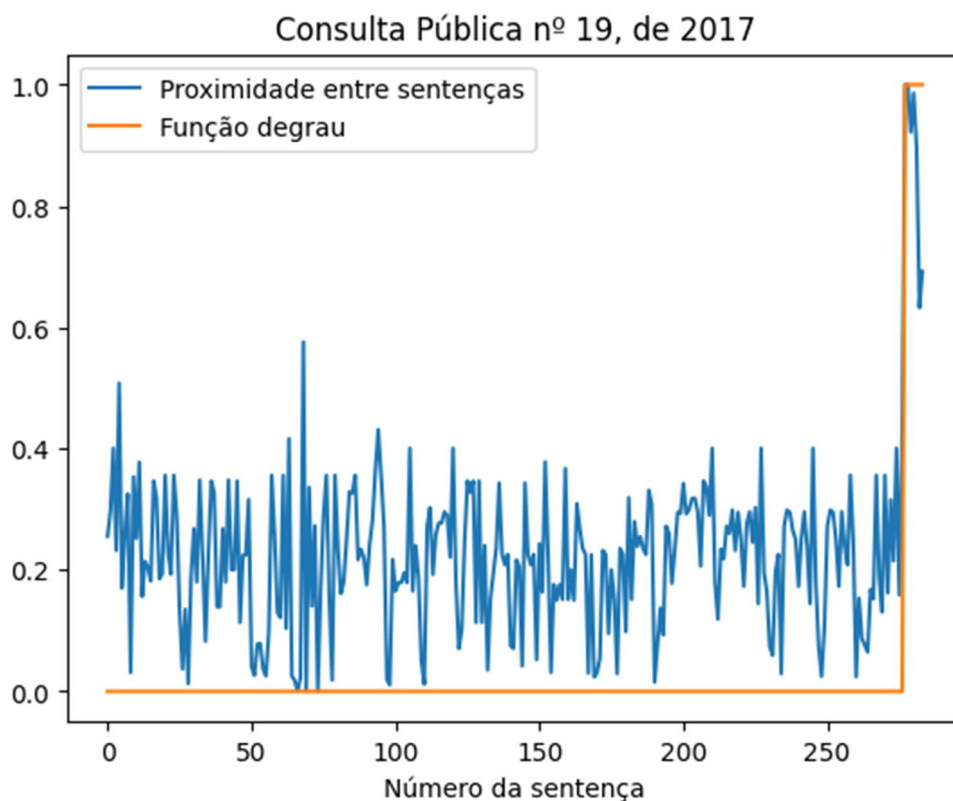


Uma opção seria fazer esse recorte manualmente, o que exigiria um longo tempo, além de estar sujeito a erros. Ademais, um procedimento manual dificultaria a reprodução da pesquisa para outros casos futuros. Buscou-se então uma forma de automatizar esse processo.

A solução proposta pode ser melhor visualizada a partir de um caso exemplar. A Consulta Pública n.º 19 de 2017 apresentou, antes da alteração normativa pretendida, uma extensa análise de impacto regulatória, algo incomum e que não seria incorporado à norma.

Para as primeiras sentenças da consulta pública, espera-se uma correlação mais baixa entre elas e as sentenças da resolução. Nas últimas sentenças, a proximidade tende a aumentar, já que serão, de fato, comparações entre a minuta do texto normativo e sua versão final.

Desta forma, a função proximidade se assemelha a um “degrau”. O uso de funções “pulso” ou degrau são comuns como filtros em processamento de sinais de comunicação, e, neste caso, esse conceito pode ser útil para separar o preâmbulo da minuta normativa. O gráfico abaixo mostra de maneira visual como essa filtragem funciona:



**Figura 65: Proximidade e função degrau para a CP 19/2017.**

Como se percebe, a função degrau funciona como uma envoltória, discriminando no patamar superior a parte normativa. O problema se resume então a identificar qual a melhor

posição do degrau ao longo das sentenças da consulta pública<sup>57</sup>. Ao se comparar os diversos valores para início do degrau, pode-se identificar o valor no qual há maior correlação entre a função proximidade e a função degrau.

Ao se implementar essa função, percebeu-se que, para consultas públicas muito alteradas, apenas a última sentença era capturada. Isso acontece porque, se algum trecho relevante não for aproveitado na versão final, todos os trechos anteriores são desconsiderados. Para mitigar esse problema, adotou-se o valor de 0,8 para o patamar superior da função degrau. Esse valor foi escolhido porque sentenças que foram alteradas, em geral, têm proximidade abaixo de 0,6<sup>58</sup> e o valor de 0,8 é uma média entre 0,6 e o valor máximo, 1.

Sentenças com proximidade abaixo de 0,6 geralmente não são alterações da sentença, mas as melhores comparações com sentenças sem relação com o texto original. A própria Consulta Pública nº 19/2017 citada anteriormente ilustra bem esse fato. A partir do gráfico acima, percebe-se que um degrau em 0,8 se ajustaria melhor à curva de proximidade do que um degrau em 1. O mesmo pode ser observado por meio da tabela abaixo, a qual mostra as sentenças finais da mesma consulta pública. Por essa tabela, pode-se perceber que valores de proximidade abaixo de 0,6 não correspondem a sentenças próximas.

Sentenças da Consulta Pública	Sentença mais próxima na resolução	Prox.
Relatorio de AIR - Item 3.3	Art.3o Esta Resolucao entra em vigor em 1o de ...	0.35555
3.3.Como a alternativa sugerida sera monitorada?	Art.3o Esta Resolucao entra em vigor em 1o de ...	0.16216
O monitoramento da alternativa sugerida sera f...	CONSIDERANDO que;de acordo com o disposto no i...	0.31550
Alem disso;a Gerencia de Espectro;Orbita e Rad...	CONSIDERANDO a Proposta de Atuacoes Regulatori...	0.21463
AGENCIA NACIONAL DE TELECOMUNICACOES	LEONARDO EULER DE MORAIS	0.40000
Aprova a destinacao de faixas de radiofrequenc...	Art.2o Destinar ao Servico Moveel Pessoal (SMP)...	0.15873

<sup>57</sup> Nas consultas públicas com mais de um registro no SACP, como a CP 308/2001, foi necessário um cuidado no momento de concatenar os registros, de modo que o primeiro fosse o registro que contivesse o preâmbulo.

<sup>58</sup> O valor de 0,6 é o valor sugerido pela biblioteca (difflib) para se descobrir sequências de texto próximas: <https://docs.python.org/3/library/difflib.html>. Esse valor foi também confirmado pelas observações das comparações textuais, como ilustra a tabela seguinte na continuidade do corpo do texto.

Sentenças da Consulta Pública	Sentença mais próxima na resolução	Prox.
Resolucao - Considerandos	Presidente do Conselho	0.42553
O CONSELHO DIRETOR DA AGENCIA NACIONAL DE TELE...	O CONSELHO DIRETOR DA AGENCIA NACIONAL DE TELE...	1.00000
CONSIDERANDO que;de acordo com o disposto no i...	CONSIDERANDO que;de acordo com o disposto no i...	1.00000
CONSIDERANDO as contribuicoes recebidas em dec...	CONSIDERANDO as contribuicoes recebidas em dec...	0.92211
CONSIDERANDO o constante dos autos do processo...	CONSIDERANDO o constante dos autos do Processo...	0.98591
CONSIDERANDO deliberacao tomada em sua Reuniao...	CONSIDERANDO deliberacao tomada em sua Reuniao...	0.89655
Art.1o Destinar ao Servico Movel Global por Sa...	Art.2o Destinar ao Servico Movel Pessoal (SMP)...	0.63325
Art.2o Esta Resolucao entra em vigor na data ...	Art.3o Esta Resolucao entra em vigor em 1o de ...	0.69291

**Tabela 24: Exemplo de comparação e proximidade de sentenças das consultas públicas e sua respectiva resolução.**

Observando-se as últimas sentenças dessa consulta pública, pode-se verificar que o ponto de corte foi identificado corretamente (7 últimas sentenças) e o algoritmo se mostrou adequado para separar o preâmbulo da parte normativa das consultas públicas.

#### 10.3.3.8 Uso de modelos de linguagem

Ao se criar da variável dependente por meio da comparação direta das sentenças, percebeu-se que, em muitos casos, sentenças textualmente diferentes tinham significado muito próximo. Isso gerava um índice de proximidade que sobrevalorizava questões sintáticas e desconsiderava questões semânticas. Para avaliar se o sentido das alterações no texto da CP das sentenças é influenciado pelas contribuições ou por outros fatores, a semântica precisava ser levada em consideração. Esse tipo de problema pode ser tratado por meio de modelos de linguagem (*language models*).

Essa é uma área de pesquisas intensas e diversos modelos são lançados e atualizados constantemente para variadas aplicações. Eles podem ser utilizados para fazer resumos, gerar e comparar textos, entre outras aplicações. A presente necessidade é para comparação entre sentenças (*sentence similarity*) e alguns modelos podem ser mais ou menos adequados para essa finalidade.

Para o presente caso, foram estudados três modelos adequados para comparação entre sentenças<sup>59</sup>:

- Ulysses (Câmara dos Deputados): <https://huggingface.co/ulysses-camara/legal-bert-pt-br>
- BERTugues: <https://huggingface.co/ricardo/BERTugues-base-portuguese-cased>
- all-miniLM-L6-v2: <https://huggingface.co/sentence-transformers/all-MiniLM-L6-v2>

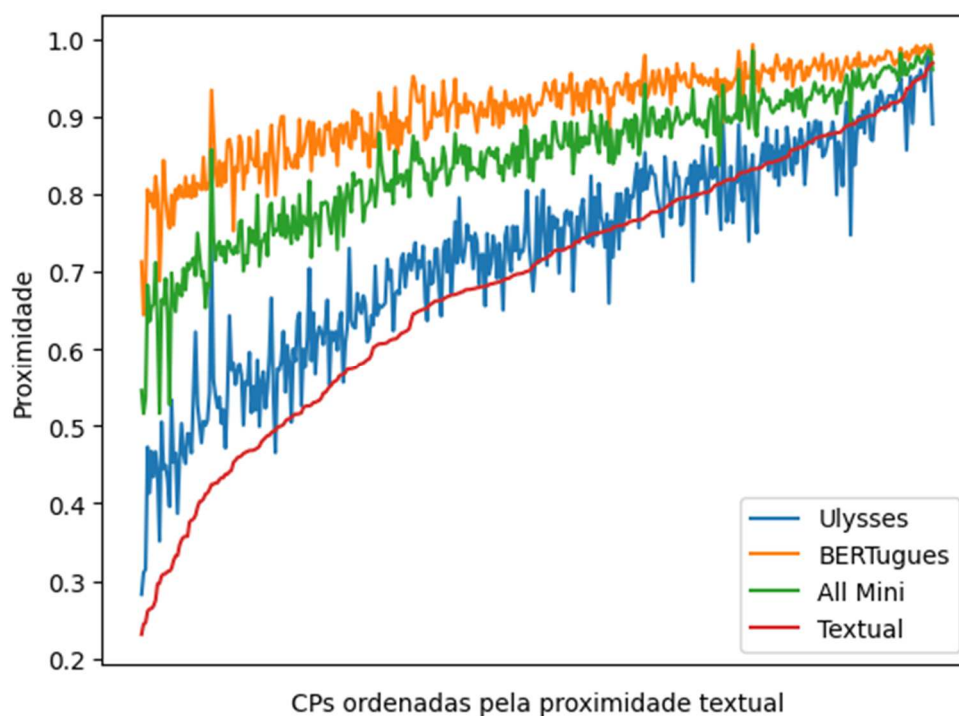
Esses modelos foram escolhidos por sua popularidade e desempenho. O modelo All-Mini era, até o momento da confecção deste estudo, o modelo mais popular no mundo, com maior número de *downloads*.

Esses modelos foram utilizados para comparação de seu desempenho quanto à identificação de sentenças similares. Cada modelo encontrava no regulamento aprovado a sentença mais próxima a cada sentença colocada em consulta pública. As sentenças encontradas podem ser diferentes, dependendo de um modelo ou de outro e a proximidade entre essa sentença e a sentença original na CP é calculada. As proximidades agregadas por CP são apresentadas<sup>60</sup>:

---

<sup>59</sup> Os modelos de linguagem para o Português podem ser encontrados em: <https://huggingface.co/models?library=sentence-transformers&language=pt&sort=downloads>

<sup>60</sup> As proximidades aqui apresentadas consideram todas as sentenças da CP, enquanto que o gráfico apresentado na Figura 37 considera apenas as sentenças normativas.



**Figura 66: Proximidade gerada por cada modelo de linguagem (todas sentenças).**

Os modelos foram consistentes entre si e mostram maior ou menor sensibilidade para discriminar as diferenças entre o texto da CP e a sentença mais próxima no texto da norma aprovada. Em geral, a comparação textual (literal) foi a mais sensível, como era esperado, mas, em algumas situações, a proximidade calculada pelo modelo Ulysses foi menor. Isso fica evidenciado nos pontos de cruzamento entre essas duas linhas.

Esses dois modelos não foram capazes de reconhecer como próximas sentenças com construções sintáticas diferentes. Para teste, foram utilizadas as CPs que foram aprovadas, mas não receberam contribuições, caso reportado em detalhes no item 6.2.1. Conforme será visto, essas CPs praticamente não tiveram alteração em seu conteúdo, apesar disso, a comparação textual e o modelo Ulysses reportaram proximidades baixas, o que está refletido na tabela abaixo.

	Textual	Ulysses	BERTugues	All Mini
<b>Proximidade média para as CPs aprovadas sem contribuição</b>	0,75	0,72	0,93	0,86

**Tabela 25: Comparação da proximidade média de CPs que tiveram resultado, mas não receberam contribuições.**

Um exemplo concreto pode mostrar de maneira mais clara a comparação entre os modelos. Uma das CPs que foram aprovadas, mas não recebeu contribuições foi a CP nº 242/200. Abaixo é mostrado um dos artigos da CP e a sentença equivalente encontrada na Resolução:

<b>Sentença CP</b>	
Dar nova redacao ao artigo 4o do Regulamento dos Servicos de Telecomunicacoes;aprovado pela Resolucao n.o 73;de 25 de novembro de 1998;da Anatel;conforme segue:	
<b>Comparação textual</b>	
Sentença mais próxima encontrada na resolução pelo modelo	Art.1o Alterar a redacao do art.4o do Regulamento dos Servicos de Telecomunicacoes;aprovado pela Resolucao no 73;de 25 de novembro de 1998;que passa a ter a seguinte redacao:
Proximidade	0,82
<b>Modelo Ulysses</b>	
Sentença mais próxima encontrada na resolução pelo modelo	Art.1o Alterar a redacao do art.4o do Regulamento dos Servicos de Telecomunicacoes;aprovado pela Resolucao no 73;de 25 de novembro de 1998;que passa a ter a seguinte redacao:
Proximidade	0,64
<b>Modelo BERTugues</b>	
Sentença mais próxima encontrada na resolução pelo modelo	Art.1o Alterar a redacao do art.4o do Regulamento dos Servicos de Telecomunicacoes;aprovado pela Resolucao no 73;de 25 de novembro de 1998;que passa a ter a seguinte redacao:
Proximidade	0,96
<b>Modelo All Mini</b>	
Sentença mais próxima encontrada na resolução pelo modelo	CONSIDERANDO o resultado da Consulta Publica no 242;de 13 de julho de 2000;que submeteu a comentarios da sociedade;ate o dia 7 de agosto de 2000;a proposta de alteracao do art.4o do Regulamento dos Servicos de Telecomunicacoes;
Proximidade	0,875

**Tabela 26: Exemplo de proximidade entre o texto da CP e da norma aprovada, de acordo com o modelo de linguagem utilizado.**

Todos os modelos, exceto ao All Mini, conseguiram identificar na resolução a sentença mais próxima daquela colocada em consulta pública. Outros modelos multilíngua, como o All

Mini, foram utilizados inicialmente, no entanto, não apresentaram bons resultados. Sentenças muito próximas semanticamente não eram encontradas, conforme foi visto nesse exemplo.

O modelo Ulysses e a comparação textual direta não foram capazes de identificar que a redação, apesar de distinta, carregava a mesma carga semântica. O que se observa é que cada modelo tem habilidades diferentes. Alguns são mais adequados para encontrar as sentenças mais próximas, enquanto que outros para fornecer um *score* com carga semântica mais congruente. Considerando todos esses aspectos próprios da aplicação utilizada nesta pesquisa, percebe-se que cada modelo tem pontos fortes e fracos e serão carregados para as próximas fases das análises.

#### 10.3.3.9 Considerações sobre a variável dependente

A variável de proximidade entre a minuta publicada pela agência e a versão final aprovada é uma métrica para a quantidade de modificações que foram feitas pela agência durante o processo. Ela mede a quantidade de alterações que a agência promoveu texto, mas não explicita a origem das modificações. Não se sabe, *a priori*, se as alterações foram oriundas das contribuições ou de outros fatores, mas são feitos alguns tratamentos para isolar ao máximo esse efeito.

Como a CP é dividida em itens e as contribuições são enviadas para cada item (conjunto de sentenças), pode-se dividir os itens entre aqueles que receberam contribuições e aqueles que não receberam. Desta forma, pode-se comparar se itens que recebem contribuição são mais alterados ou não. Contudo, tal raciocínio tem uma limitação.

Poderia um fator comum anterior causar a recepção de contribuições e a mudança no texto? Há algum fator de conteúdo que faça com que o item possa atrair mais contribuições? A resposta é sim. Itens com determinados comandos regulatórios podem ter interesse variado dos contribuidores. Ou seja, há um entrelaçamento entre as dimensões conteúdo e participação. Como separar então o que veio de contribuição e o que não veio?

A alternativa é se comparar diretamente o texto final com as contribuições. Com isso ficaria mais claro que as alterações são advindas de contribuições e de quais delas. Essa comparação é bem mais difícil do que as anteriores, pois exige que as contribuições sejam quebradas em sentenças, aumentando muito a capacidade computacional exigida. Por essa razão tal comparação não foi feita e poderá ser tentada em pesquisas futuras, possivelmente com acesso a capacidades de processamento mais robustas.

Importante destacar que o texto final e as variáveis relacionadas a ele são de competência exclusiva da Anatel. O que se pode medir é a capacidade de influência das contribuições e de outros fatores, mas o resultado depende exclusivamente da deliberação da agência. De maneira geral, a regulamentação, do ponto desta pesquisa, não é um ato complexo, ou seja, que dependa da manifestação de diversos órgãos. As exceções são as resoluções conjuntas, atos normativos for do escopo deste estudo. No entanto, se for observado em detalhes, a deliberação é feita por um Conselho Diretor com cinco membros. Isso caracterizaria um ato complexo, já que sua aprovação exige o concurso de mais de uma vontade. Apesar disso, o presente desenho de pesquisa não alcança essa complexidade, pois não visualiza divergências entre atores internos da agência.

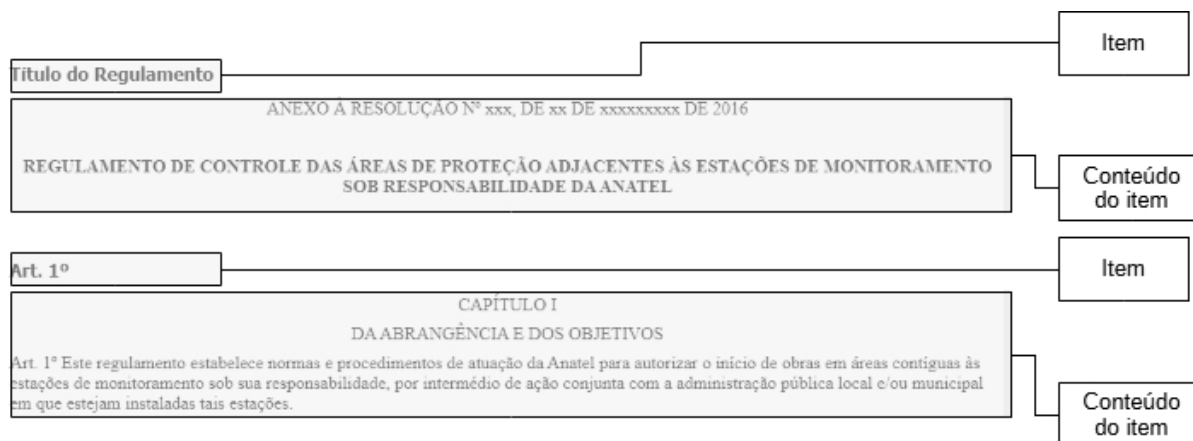
O ato normativo não é também considerado um ato composto, aquele em que a manifestação de um órgão depende da aprovação anterior de outro. O Conselho Diretor tem autonomia para expedir a regulamentação. Mesmo que a Procuradoria tenha que ser ouvida (art. 8º da Resolução Interna Anatel nº 8/2021 e art. 39 da Resolução nº 312/2013), seu parecer não é vinculativo. Desta forma, para esta pesquisa o ato normativo é considerado um ato simples e todas as variáveis da dimensão resultado estão vinculadas à deliberação de um único órgão, o Conselho Diretor.

#### *10.3.4 Associação entre sentenças e contribuições*

Os modelos de linguagem geraram uma medida de proximidade entre cada sentença colocada em CP e sua melhor correspondência no texto normativo aprovado. Falta agora associar essas mudanças a contribuições sobre aquele texto.

O SACP possibilita ao contribuinte escolher sobre qual item ele quer contribuir. Esses itens reúnem um conjunto de sentenças que formam o “conteúdo do item”, conforme mostrado no exemplo abaixo da CP nº 10/2016:

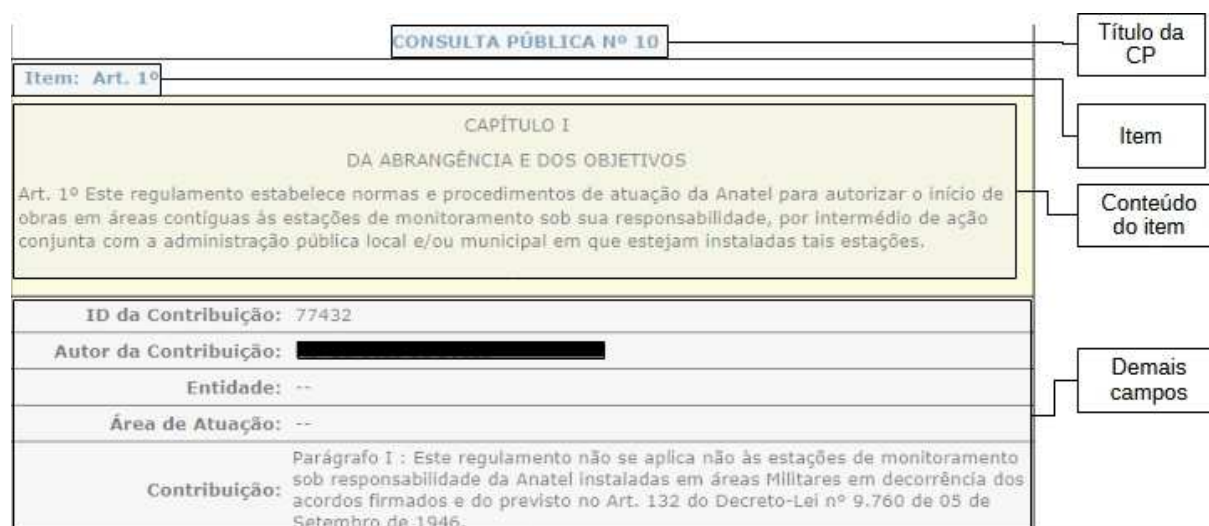




**Figura 67: Tela do SACP com minutas de textos normativos e possibilidade escolha de itens para contribuição.**

Nessa tela, o usuário tem a visualização do texto proposto pela agência e pode clicar nos itens em negrito e enviar sua contribuição. No entanto, esse processo não poderia ser simulado no momento da pesquisa, já que todas as consultas públicas já estavam encerradas e os *links* para a tela de envio das contribuições já não mais existiam. Infelizmente formatações como negrito não poderiam ser utilizadas como marcador confiável de onde estaria cada um dos itens originais, já que elas apareciam também em outros pontos.

Ao clicar em um item, o usuário era direcionado a uma outra página onde poderia escrever sua contribuição e uma tela similar à mostrada abaixo era exibida.



**Figura 68: Tela do SACP com contribuição preenchida.**

A visualização exemplifica uma contribuição enviada, com destaque para os campos "item" e "conteúdo do item", os quais foram utilizados para associar os textos da minuta normativa a cada uma das contribuições. Para complicar ainda mais, os campos "item" e

“conteúdo do item” eram abertos, ou seja, o usuário contribuidor poderia alterá-los e enviar uma contribuição para um item criado por ele mesmo. Por fim, a exportação das contribuições para tabela, mostrada na Figura 60, não carregava caracteres especiais. Assim, a comparação direta dos textos não identificava perfeitamente os itens entre a base de dados de contribuições e a base de dados de textos colocados em CP.

Com todas essas questões, foi preciso criar uma lógica específica para associar as contribuições a cada item da consulta pública. A solução adotada foi harmonizar as minutas de textos normativos coletadas do SACP com os textos dos itens e seus conteúdos advindos das contribuições. Essa harmonização possibilitou o tratamento de caracteres especiais. A partir de aí, os textos eram comparados e, se fossem iguais, a contribuição era associada àquele item. Com essa lógica, alterações significativas feitas pelos usuários nos campos “item” e “conteúdo do item” foram entendidas como contribuições que não se referiam exatamente àquele tema.

#### 10.3.5 Construção da base de dados

As bases de dados a serem utilizadas nesta pesquisa têm basicamente duas unidades de análise. A primeira delas trata as CPs como unidades de análise. Nessa unidade, as informações estão dispostas por CP, como sua aprovação e a proximidade geral da minuta de texto normativo e da resolução correspondente<sup>61</sup>.

<b>Dimensão institucional</b>	<b>Dimensão conteúdo:</b>
ID da consulta (formato ano_número);	Descrição da consulta
Número da consulta pública;	Assunto da consulta;
Ano;	Minuta de ato (texto da CP)
Tipo de CP (tomada de subsídios, etc);	Número de palavras do texto em consulta
Data de início;	Acionamento de outras arenas
Data de fim;	Proporção de cada tópico*
Duração;	Tipologia decisória*
Governo;	
Autoridade responsável;	
Antes ou depois da reestruturação.	
<b>Dimensão participação:</b>	<b>Variável dependente (resultado):</b>

<sup>61</sup> As variáveis marcadas com asterisco só estão presentes nas CPs relacionadas a atos normativos.

Número de contribuições recebidas;	Foi aprovada?
Número de contribuições repetidas;	Data da aprovação;
Número de contribuidores;	Intervalo até a aprovação;
Número de tipos de contribuidores;	Ato aprovado;
Média do tamanho das contribuições;	Proximidade (CP - ato aprovado);
Sentimento das contribuições (soma, média, desvio padrão).	

**Tabela 27: Variáveis (CP como unidade de análise).**

Outra unidade de análise são as contribuições. Cada contribuição é associada a um item (conjunto de sentenças) e apresenta as variáveis dispostas da seguinte maneira:

<b>Dimensão institucional:</b>	<b>Dimensão conteúdo:</b>
Número da consulta pública (referência);	Assunto da consulta;
Número da contribuição (referência);	Texto da contribuição;
<b>Dimensão participação:</b>	Número de caracteres;
Contribuidor;	Complexidade da contribuição;
Tipo de contribuidor;	Sentimento da contribuição;

**Tabela 28: Variáveis (contribuições como unidade de análise).**

Com a estruturação dos dados descritos acima é possível desenvolver um modelo para se descobrir quais variáveis podem influenciar na aceitação de argumentos pelas agências. O desenvolvimento do modelo busca identificar quais características distinguem o conjunto de sentenças que sofreu mais alteração e associar essas mudanças a contribuição (dimensão participação) ou a outros fatores das dimensões conteúdo e institucional.

## 10.4 CPs com maiores alterações

### 10.4.1 *Consulta Pública 13/2010*

O problema regulatório sobre o qual a Consulta Pública nº 13, de 2010, atuou foi a escassez de numeração para terminais móveis na AR (área de registro) 11, a qual abrange a grande São Paulo. Como solução para esse problema, a agência propôs a sobreposição de uma nova área de registro, a AR 10, para esse mesmo espaço geográfico. Essa solução, apesar de acrescentar complexidade para os usuários da Grande São Paulo, traria pouco impacto para as demais localidades do país que não sofriam da mesma escassez.

A solução regulatória aprovada ao final, no entanto, foi bastante diferente. Preferiu-se acrescentar um novo dígito a todos os terminais móveis do país que agora contariam com nove dígitos. Como se percebe, essa solução é completamente distinta e resultou num baixíssimo aproveitamento das sentenças oriundas da consulta pública.

Esse caso evidencia que, em situações críticas ou de emergência, a agência pode ser mais receptiva a alterar sua posição inicial. No presente caso, a escassez de numeração em São Paulo poderia levar à impossibilidade de habilitação de novos terminais, causando grandes prejuízos econômicos e sociais.

Uma alternativa para se operacionalizar essa urgência na aprovação seria o prazo em que a resolução foi aprovada. Esse prazo pode ser medido entre o início da consulta pública e a aprovação do regulamento. Neste caso, a consulta pública iniciou-se em 18/05/2010 e a Resolução nº 553 foi aprovada em 14/12/2010, um período 210 dias, bem inferior à média de 326 dias.

Este caso, como lida com aspectos diretamente ligados aos usuários, a agência poderia se beneficiar do desenho de mecanismos participativos distintos, com melhoria no desempenho segundo os critérios do cubo democrático de Fung (vide Figura 2). Contudo, o desenho e a implantação desses mecanismos demandam tempo e a agência provavelmente não dispunha de tal prazo, o que impossibilitaria a realização de tais procedimentos. Esse fato demonstra um prejuízo direto causado para a urgência na decisão.

Vale mencionar que a solução escolhida pela agência estava presente nas contribuições da consulta pública, bem como outras ideias, como a subdivisão da AR 11 em ARs com três dígitos (AR 111, AR 112, etc). Com isso fica claro que quanto mais ideias chegam por meio

das contribuições, menor é o percentual de aceitação, uma vez que as soluções podem ser incompatíveis entre si.

#### *10.4.2 Consulta Pública 51/2010*

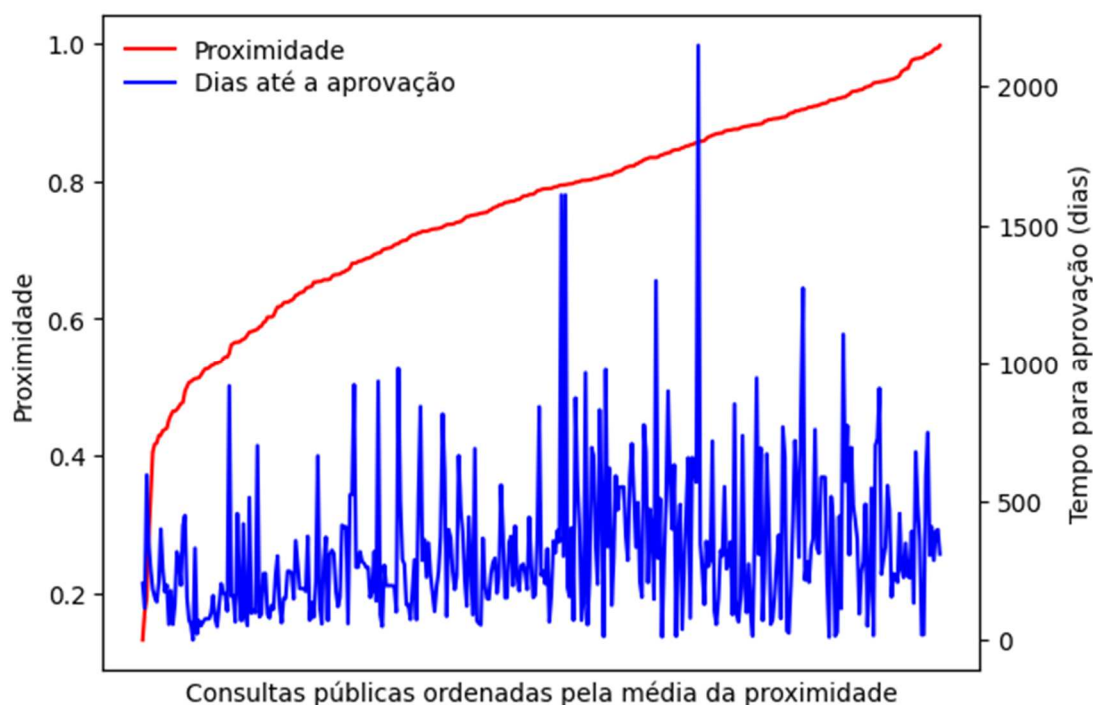
A Consulta Pública nº 51, de 2010, propôs um novo regulamento para o STFC, enquanto que a Resolução nº 615, que utilizou os insumos dessa CP, fez apenas alterações pontuais no regulamento então vigente. Desta forma, poucas sentenças foram, de fato, aproveitadas na versão final aprovada.

A Resolução nº 615 ocorreu bastante tempo após a CP 51/2010 (898 dias) e vários fatos ocorreram nesse intervalo, inclusive a reestruturação organizacional da agência. A ocorrência de fatos supervenientes foi utilizada pela agência na resposta às contribuições desta consulta pública nos seguintes termos:

*“O presente Regulamento teve seu trâmite cancelado, em virtude da edição do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações (Resolução nº 632/2013). Novo processo será instaurado, em momento apropriado, para revisão do Regulamento do STFC.”*

O tempo até a aprovação aparece novamente como uma possível variável explicativa. Quanto mais demora a deliberação, maior a chance da ocorrência de fatos supervenientes, os quais poderiam inviabilizar a solução inicialmente proposta. Neste caso, ao contrário do caso anterior em que um menor tempo indicaria urgência e a aceitação de maiores mudanças, agora um maior tempo implica maiores mudanças.

Certamente o tempo até a aprovação não seria a única variável explicativa. Tal fato será explorado na modelagem, mas a plotagem abaixo ilustra as duas informações (proximidade e tempo de aprovação) no mesmo gráfico:



**Figura 69: Proximidade textual das sentenças normativas e tempo de aprovação.**

#### 10.4.3 Consulta Pública 278/2001

Essa consulta pública e sua respectiva resolução tiveram o objetivo de fazer atribuições do serviço fixo por satélite na faixa de 18 GHz. Tanto a consulta pública, quanto a resolução são bastante pequenas, resumindo-se a dois artigos.

Quanto ao mérito, os dois excertos são bastante próximos, mas fazem uso de estruturas textuais bastante distintas. Semanticamente não são muito distantes, mas textualmente são. Esse exemplo ilustra a importância de se utilizar diferentes modelos de linguagem, pois neles a proximidade não é tão distorcida quanto neste caso.

A utilização de modelos de linguagem variados auxilia ainda na diminuição do ruído de medição. O cálculo da proximidade, ocorrendo por diversas métricas reduz vieses específicos de um determinado modelo, conseguindo-se assim uma medida mais confiável.

#### 10.4.4 Consulta Pública 198/1999

A intenção desta consulta pública e de sua respectiva resolução era fazer uma destinação de radiofrequência a serviços móveis terrestres, notadamente sistemas IMT-2000 (3G). Este caso, no entanto, tem mais uma peculiaridade, o texto colocado em consulta pública não faz uma proposta normativa explícita. É como se toda a consulta fosse um grande preâmbulo. São feitas considerações sobre recomendações internacionais sobre o tema e são dadas orientações

sobre o que a agência espera dos comentários. Nesse sentido, essa consulta se assemelha a uma tomada de subsídios.

Apesar disso, como ela faz uma proposta normativa, mesmo que de maneira não explícita, ela foi mantida como uma CP de regulamentação. Como reflexo de a CP ser um grande preâmbulo, a envoltória da função de grau identificou como normativa apenas a última sentença, o que está coerente com essa percepção.

Essa situação foi bastante pontual e nas análises pode ser considerada um *outlier* causado por um ruído na medição, uma vez que apesar de as proximidades calculadas por todos os modelos serem baixas, a proposta final não se distanciou daquela feita originalmente.

#### 10.4.5 Consulta Pública 15/2015

A consulta Pública nº 15/2015 tratou de dois assuntos: revogação do Plano Geral de Atualização da Regulamentação (PGR) e proposta de agenda regulatória para o ciclo 2015-2016. A Resolução nº 658/2015, por sua vez, fez somente a revogação do PGR, enquanto que a atualização da agenda regulatória foi promovida por outro instrumento, qual seja a Portaria nº 1.003/2015<sup>62</sup>. Devido a essa alteração no instrumento para aprovação normativa houve uma grande discrepância entre os textos.

Cogitou-se inserir os textos da referida portaria na base de dados, como ocorreu em casos anteriores reportados no item 10.3.2.2, mas, neste caso, o PDF era escaneado, com tabelas, assinaturas e outros elementos cuja conversão para texto não ficou aceitável.

Esse caso revela um fator bastante importante para as diferenças entre as versões, que é a alteração do instrumento normativo. Ao longo do tempo, algumas decisões da agência passaram a ser publicadas por instrumentos específicos, como resoluções internas. Os eventos pontuais de troca do tipo de instrumento para aprovação normativa são percebidos como “choques”, mesmo que eles tenham somente natureza burocrática.

#### 10.4.6 Consultas Públicas 16/2016 e 29/2017

As consultas públicas 16/2016 e 29/2017 geraram a Resolução nº 717, de 2019, motivo pelo qual são tratadas de maneira conjunta. A CP 16/2016 propôs um Regulamento de

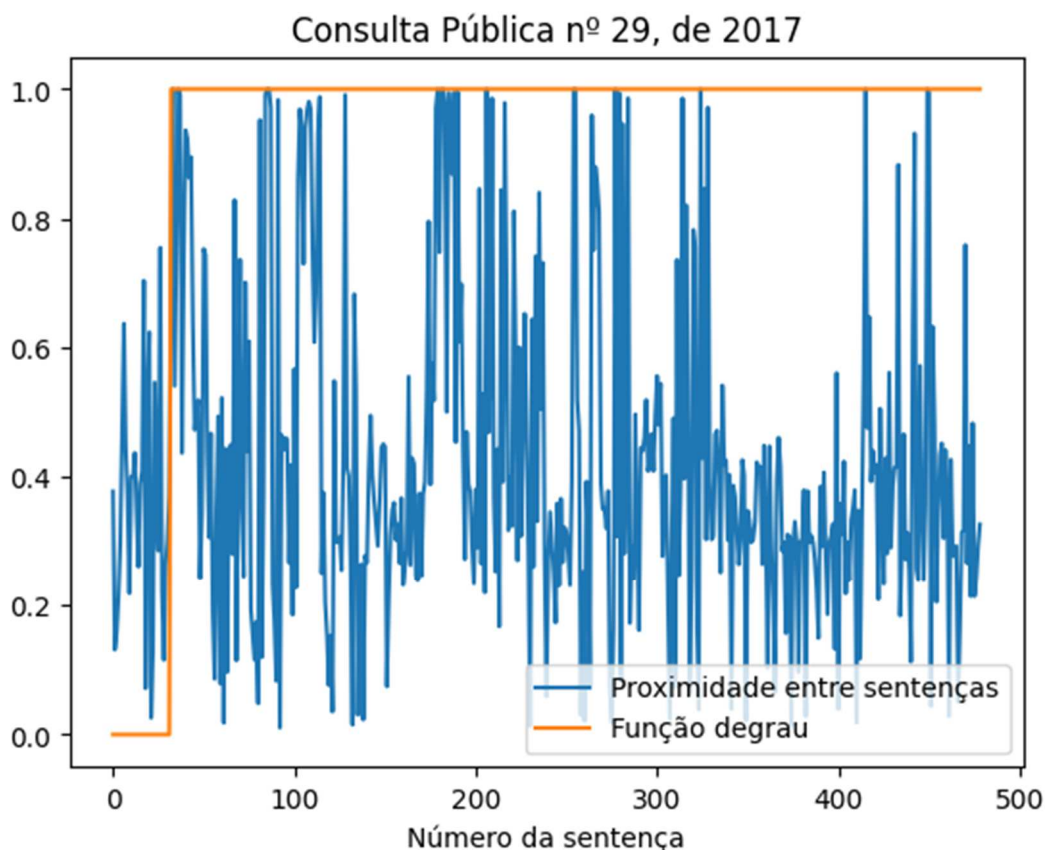
---

<sup>62</sup> Disponível em: <https://sistemas.anatel.gov.br/anexar-api/publico/anexos/download/50467d9621ae8a2257cf34463c739e2f>

Disponibilidade dos Serviços de Telecomunicações, enquanto que a CP 29/2017 propôs um Regulamento de Qualidade dos Serviços de Telecomunicações, mesma abordagem utilizada na resolução final.

Percebe-se que a abordagem inicialmente feita pela agência, de tratar de disponibilidade de serviços, foi abandonada em nome de uma abordagem mais ampla, na qual a disponibilidade era considerada como um aspecto da qualidade. Essa mudança de abordagem justifica a baixa proximidade das sentenças na CP 16/2016, mas não justifica a baixa proximidade na CP 29/2017.

Analisando-se o começo da CP 29/2017, percebe-se que a função degrau separou corretamente o preâmbulo da parte normativa, o que pode ser observado a partir do gráfico da proximidade ao longo do texto:



**Figura 70: Função proximidade da CP 29/2017.**

A partir dessa visualização, percebe-se que diversos trechos da minuta inicial não constavam na versão final. O maior desses trechos, por volta das sentenças numeradas entre 330 e 400, trata de aspectos não abordados na versão final, com fórmulas para consolidação de



indicadores, períodos de vigilância, entre outros aspectos. Em parte, alguns desses tópicos foram tratados em documento a parte, qual seja a Resolução Interna nº 71, de 30 de novembro de 2021. Esse documento aprova valores de referência para índices e indicadores de qualidade, proposta inovadora em relação à minuta colocada em consulta pública. Por essa razão, mesmo que tal documento tivesse sido considerado na análise o resultado provavelmente não seria muito diferente.

Houve, portanto, uma alteração bastante sensível da agência no modo de tratar o tema de qualidade entre as consultas públicas e a versão final aprovada. Isso se deve, como justificado pela própria agência em sua resposta às contribuições, ao fato de que a versão aprovada “incorpora a fiscalização regulatória ao modelo de gestão da qualidade”.

As mudanças foram motivadas, portanto, por uma tendência regulatória que não estava restrita ao tema abordado (qualidade), mas a uma forma de ver a regulação. A regulação responsiva teve, conforme justifica a agência, um papel importante nesse contexto. Numa das respostas às contribuições, a agência argumenta:

*“O RQUAL visa estabelecer parâmetros de qualidade, buscando a atuação mais específica da Agência na melhoria da qualidade nas localidades em que esta se encontra crítica e promover que **responsivamente** os agentes busquem a melhoria da qualidade dos serviços prestados por meio de incentivos regulatórios, tal qual a redução do valor das sanções de multas aplicadas.” (grifos nossos)*

Essa nova abordagem pode ser percebida, por exemplo na criação de um “Selo de Qualidade”, instrumento alinhado a uma regulação responsiva. Esse instrumento, aprovado pela Resolução nº 717, não estava previsto na minuta disponibilizada pela consulta pública e foi um dos aspectos de demonstrar a alteração de abordagem da agência em relação ao tema.

O ocorrido neste caso retrata uma alteração de paradigma regulatório da agência, o que faz parte das explicações para os resultados regulatórios, parte da modelagem feita no item 6.

#### *10.4.7 Consulta Pública 383/2002*

A Consulta Pública nº 383/2002 tratou sobre acesso e fruição de serviços públicos de emergência. Essa proposta foi aprovada por meio de duas resoluções do Conselho Diretor da agência, as de número 357 e 358, de 2004. A primeira delas tratou de condições de acesso e fruição dos serviços, enquanto que a segunda tratou de aspectos de numeração.

Na proposta inicial, havia, por exemplo, uma listagem dos serviços de utilidade pública e seus respectivos códigos de acesso (Polícia Militar – 190, Procon – 151, etc), o que não estava presente nas versões finais das resoluções aprovadas. Essas numerações foram então designadas a partir de ato do Conselho Diretor<sup>63</sup> e não mais por resolução. Essa percepção reforça já mencionada do impacto da alteração do instrumento de aprovação no cálculo das proximidades textuais.

Destaca-se que essa resolução demorou a ser aprovada. Foram 664 dias entre a publicação da consulta pública e sua aprovação final. Essa duração, apesar de ser parte da dimensão resultado ser um indicador de que a versão aprovada sofrerá significativas alterações, fato comentado em maiores detalhes em exemplos subsequentes.

#### *10.4.8 Consulta Pública 23/2015*

O tema desta consulta pública é o Regulamento sobre Equipamentos de Radiocomunicação de Radiação Restrita. Essa é outra resolução que demorou bastante para ser aprovada (662 dias) e sua estrutura foi bastante modificada na versão final aprovada.

A minuta continha 14 anexos, cada um deles com especificações para uso em determinada aplicação, faixa de frequência ou outros parâmetros. A versão final, no entanto, tinha apenas um anexo sem maiores restrições específicas. Algumas dessas restrições foram refletidas em requisitos técnicos para avaliação de conformidade, instrumento aprovado por ato do Superintendente de Outorga e Recursos à Prestação<sup>64</sup>.

Contudo essa opção refletiu uma alteração da abordagem da agência para o tema, motivo pela qual optou-se por não inserir o texto dos atos do superintendente como parte da base de dados.

---

<sup>63</sup> Ato nº 43.151, de 15/03/2004, disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/atos-de-numeracao/1648-ato-43151>

<sup>64</sup> Ato nº 11.542, de 23/08/2017, disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/atos-de-certificacao-de-produtos/2017/1137-ato-11542>

#### *10.4.9 Consulta Pública 330/2001*

Essa consulta pública e sua respectiva resolução tratam de destinação de três faixas radiofrequência. Apesar de algumas radiofrequências terem sido ligeiramente alteradas, as destinações permaneceram as mesmas, ou seja, em essência, a proposta não mudou.

O que levou a uma baixa proximidade textual foi a estrutura de texto utilizada. Na minuta, cada radiofrequência utilizava uma sentença específica. Na versão final, contudo, todas as destinações foram feitas em uma sentença. Essa diferença sintática é sobrevalorizada pela proximidade textual, mas não é tão relevante para os outros modelos de linguagem, os quais não apontaram essa consulta como uma das mais alteradas. Mais uma vez aqui reflete-se a importância de se ter mais de um modelo de linguagem para as análises.

#### *10.4.10 Consultas Públicas 840/2007 e 246/2000*

Essas CPs tratavam de destinação de radiofrequência, mas o ponto de corte foi identificado de maneira equivocada, pois apenas uma sentença era normativa. Isso aconteceu porque no preâmbulo havia muitas sentenças similares aos “considerandos” da resolução correspondente. Erros como esse são esperados quando do uso de ferramentas automatizadas, mas, como ocorreram apenas em situações pontuais, eles são aceitáveis.

#### *10.4.11 Consulta Pública 54/2008*

Esta CP trata de canalização de faixa de frequência aprovada pela Resolução nº 537/2010. O objetivo era republicar um regulamento existente com alterações, assim, muitos comandos do tipo “excluir artigo e dar nova numeração” ou “incluir novo artigo” não apareceram na republicação. Eram comandos sobre o que fazer com os textos e não os textos em si.

Esse tipo de redação é importante para que o público visualize corretamente as alterações que estão sendo propostas pela agência e ela está correta em promover maior clareza em relação à sua proposta. No entanto, esse tipo de estrutura dificulta a realização de pesquisas como a presente, a qual utiliza como método para coleta de evidências a comparação de textos.

Apesar dessa característica, percebe-se que as redações propostas em CP foram bastante alteradas, inclusive o arranjo de frequência, o qual passou de FDD (*Frequency Division Duplex*) para TDD (*Time Division Duplex*), uma mudança fundamental. Desta forma, as mudanças capturadas pelos modelos de linguagem estão coerentes com a verificação humana.

#### *10.4.12 Consulta Pública 246/2000*

Esta consulta pública continha somente o preâmbulo, uma vez que a proposta do regulamento estava em anexo. O material anexo não estava disponível para consulta após o encerramento da CP e não foi utilizado na comparação, o que explica a baixa proximidade.

#### *10.4.13 Consulta Pública 535/2004 e 475/2003*

Essas consultas públicas continham apenas uma sentença normativa, a qual estava no meio do texto colocado em consulta pública. Assim, o algoritmo para identificação da parte normativa não funcionou adequadamente.

#### *10.4.14 Consulta Pública 51/2008*

Essa consulta pública trata também de destinação de radiofrequência, mas ela tem duas peculiaridades. A primeira se refere a própria consulta pública. Ao contrário da maioria das consultas, a proposta normativa foi colocada antes do “preâmbulo”. A segunda peculiaridade refere-se à resolução. Além da destinação, foi publicado um regulamento com condições de uso para a faixa.

Como esse foi um caso pontual, de modo a diminuir a distorção, as sentenças não normativas ao final foram retiradas manualmente da base de dados. Vale mencionar ainda que a deliberação levou um tempo superior à média (830 dias).