

UNIVERSIDADE POSITIVO
PROGRAMA DE MESTRADO E DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: ORGANIZAÇÕES,
EMPREENDEDORISMO E INTERNACIONALIZAÇÃO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

CERIMONIALISMO ORGANIZACIONAL E DISCURSO NA REGULAÇÃO DO
SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES BRASILEIRO

GUILHERME ALEIXO SANA

CURITIBA

2014

GUILHERME ALEIXO SANA

CERIMONIALISMO ORGANIZACIONAL E DISCURSO NA REGULAÇÃO DO
SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES BRASILEIRO

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Administração, Curso de Mestrado em Administração, Programa de Mestrado e Doutorado em Administração, Universidade Positivo.

Orientador: Prof. Dr. Edson Ronaldo Guarido Filho

CURITIBA

2014

DECLARAÇÃO DE INEXISTÊNCIA DE PLÁGIO

(Prática ilegal de apropriação da obra de terceiros
sem autorização e sem a referência devida)

TÍTULO DE TRABALHO: CERIMONIALISMO ORGANIZACIONAL E
DISCURSO NA REGULAÇÃO DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES
BRASILEIRO

ALUNO: GUILHERME ALEIXO SANA

Eu, Guilherme Aleixo Sana, declaro que, com exceção das citações diretas e indiretas claramente indicadas e referenciadas, este trabalho foi escrito por mim e, portanto não contém plágio. Estou consciente que a utilização de material de terceiros não referenciados, incluindo o uso de paráfrase sem a devida indicação das fontes, constitui plágio, sujeito a processo administrativo da Universidade Positivo e sanções legais.

Curitiba, 25/03/2014

Assinatura do aluno

Resumo

O objetivo desta dissertação consiste em analisar como a ANATEL e operadoras celulares utilizaram-se de práticas cerimoniais e discursivas para construir as ações de *enforcement* e *compliance* adotadas no período 2012-2013 e as suas influências sobre a legitimidade do modelo de regulação do setor. A pesquisa foi desenvolvida segundo a abordagem normativa-cultural da regulação, esta com base no institucionalismo organizacional, em que a lei prove modelos de e para a vida organizacional com a definição de papéis para os atores e significados para a vida organizacional. O marco teórico do trabalho foi elaborado a partir da assertiva de que a relação entre regulador e regulados é interativa e não unidirecional, permitindo que os mecanismos de *enforcement* passem a representar um esforço político, realinhando os interesses dos atores dentro de seus ambientes institucionais; a construção de critérios simbólicos podem apropriar-se dos discursos, criando uma realidade social através dos textos e práticas que darão sentido á construção aqui tratada, havendo, no entanto a necessidade da legitimação dos mecanismos de *enforcement* e as respectivas respostas do *compliance* à vista da audiência, ainda que não signifiquem as práticas mais eficazes que poderiam ser adotadas. O delineamento do estudo foi descritivo, com abordagem qualitativa de estudo de caso em perspectiva longitudinal. Os dados coletados em fontes documentais e entrevistas com profissionais do setor e que participaram do processo aqui contemplado permitiram identificar as práticas discursivas e cerimoniais dos atores durante o período indicado. A análise dos dados permitiu verificar como tais práticas foram utilizadas na construção social do *enforcement* e *compliance* e busca da legitimidade do modelo de regulação assim constituído, legitimidade essa investigada a partir das suas dimensões sócio-política e cultural-cognitiva.

Palavras-chave

Práticas discursivas; práticas cerimoniais, legitimidade; regulação.

Abstract

The aim of this dissertation is to examine how ANATEL and cellular operators were used to ceremonial and discursive practices to build compliance and enforcement actions taken in the period 2012-2013 and their influences on the legitimacy of the regulation of the sector model. The research was conducted according to normative-cultural approach to regulation, based on organizational institutionalism, where the law provides models of organizational life and the definition of roles for actors and meanings for organizational life. The theoretical framework of the study was drawn from the assertion that the relationship between regulator and regulated is not unidirectional and interactive, allowing the enforcement mechanisms start to represent a political effort, realigning the interests of actors within their institutional environments; the construction of symbolic criteria can appropriate the discourse, creating a social reality through the texts and practices that give meaning to the construction discussed here, having, however, the need for legitimation mechanisms for enforcement and compliance of their answers in sight of the audience, yet they do not mean the most effective practices that could be adopted. The study design was descriptive, qualitative case study approach on a longitudinal perspective. The data collected from documentary sources and interviews with industry professionals and participating in the process contemplated herein were identified by discursive practices and ceremonies of the actors during the period. Data analysis has shown how such practices were used in the social construction of enforcement and compliance and seeks the legitimacy of the regulatory model thus accumulated investigated this legitimacy from its socio- political and cultural - cognitive dimensions .

Key-words

Discursive practices; ceremonial practices; legitimacy; regulation.

Sumário

1	INTRODUÇÃO	8
1.1	FORMULAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA	9
1.2	OBJETIVOS DA PESQUISA.....	10
1.3	JUSTIFICATIVA TEÓRICA E PRÁTICA	11
2	QUADRO TEÓRICO DE REFERÊNCIA	14
2.1	LEGITIMIDADE ORGANIZACIONAL	16
2.2	REGULAÇÃO.....	23
2.3	PRÁTICAS DISCURSIVAS E CERIMONIAIS	33
2.4	LEGITIMIDADE, REGULAÇÃO E DISCURSO	38
3	METODOLOGIA	43
3.1	ESPECIFICAÇÃO DO PROBLEMA	43
3.1.1	Perguntas de Pesquisa	43
3.1.2	Definição das Categorias Analíticas.....	44
3.1.3	Definição de Outros Termos Relevantes	47
3.2	DELIMITAÇÃO E DESIGN DA PESQUISA.....	48
3.2.1	Delineamento e Etapas da Pesquisa	48
3.2.2	Procedimentos de Coleta de Dados.....	50
3.2.3	Procedimentos de Tratamento e Análise dos Dados	54
3.2.4	Facilidades e Dificuldades na Coleta e Tratamento de Dados.....	56
3.2.5	Limitações da Pesquisa	57
4	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	58
4.1	A CRISE DE JULHO DE 2012 NO SERVIÇO MÓVEL PESSOAL.....	58
4.1.1	Os Serviços de Telecomunicações e a ANATEL	58
4.1.2	O Serviço Móvel Pessoal no Brasil	63
4.1.3	A crise de julho de 2012.....	65
4.2	ATORES, PAPÉIS E REGRAS NO MODELO DE REGULAÇÃO DA ANATEL	95
4.3	PRÁTICAS DISCURSIVAS E CERIMONIAIS NO DESENVOLVER DA CRISE DE JULHO 2012.....	100
4.4	A CONSTRUÇÃO DO ENFORCEMENT E COMPLIANCE E A BUSCA DA LEGITIMIDADE DO MODELO DE REGULAÇÃO DA ANATEL	112
4.5	A LEGITIMIDADE DO MODELO DE REGULAÇÃO DESAFIADA	123
5	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	130
	REFERÊNCIAS	137

APÊNDICE 1: MATÉRIAS ANALISADAS NOS ORGÃOS DE IMPRENSA 144

1 INTRODUÇÃO

Um capítulo muito importante dentro da literatura sobre a regulação, considerada sob a ótica da análise institucional, trata da impossibilidade das agências regulatórias adotarem sanções drásticas em uma determinada situação de comportamento de violação de seus regulados, uma vez que tais sanções seriam politicamente impossíveis e moralmente inaceitáveis (MORGAN e YEUNG, 2007). Nessas condições, as agências reguladoras se deparam com um problema advindo das pressões sofridas a partir da sociedade que clama por ações que possam restabelecer eventuais condições de seu bem-estar e, por outro, lado das próprias influências das firmas sobre a regulação, agravado ainda pela condição de que as agências reguladoras, em muitas situações, são dependentes das informações e/ou táticas com fins políticos dos regulados (CAVAZOS e RUTHERFORD, 2011).

Dessa forma, a necessidade premente de ações enérgicas das agências reguladoras em situações como a descrita acima e ainda num contexto que constrange tais ações e que leva à necessidade da legitimação dessas mesmas ações aos olhos das audiências imediatas, levam os atores, regulador e regulados, no centro político, a adotar práticas discursivas na construção e comunicação das ideias e ações, exercendo, então, influência causal na realidade política construída, num processo de persuasão de massas (SCHMIDT, 2008).

Um caso típico dentro do quadro aqui descrito é o da ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações e das operadoras móveis celulares, e que foi alvo da presente pesquisa. Motivada por pressões oriundas da sociedade e até do próprio governo, a Anatel acabou por adotar várias sanções contra as operadoras de telecomunicações móveis em julho de 2012, devido a deficiências operacionais das referidas empresas, proibindo-as de vender novos acessos até que apresentassem planos de investimentos e melhorias.

No entanto, as sanções, embora de grande impacto para a sociedade como um todo, não envolveram ameaças às autorizações de operações já concedidas e planos de serviços já aprovados; as vendas represadas foram liberadas ao final da

proibição. Outro aspecto a ser ressaltado é que as medidas do órgão regulador não falavam na efetivação das melhorias e sim na apresentação de planos de investimentos e melhorias a serem implementados, ou seja, em curto prazo, as condições operacionais poderiam continuar inalteradas.

Paralelamente a essas aplicações de sanções, houve todo um aparato compreendendo pronunciamentos de autoridades ressaltando o rigor de tais sanções; convocação das operadoras a fim apresentar planos específicos de investimentos e melhorias; entrevistas de dirigentes e comunicados públicos das operadoras, lamentando o rigor das sanções e promessas de continuar com o bom serviço prestado. Posteriormente, as entregas dos planos de melhorias pelas operadoras foram realizadas em reuniões públicas realizadas com acompanhamento da mídia.

Todas essas ações indicavam a utilização de práticas discursivas e cerimoniais na busca da legitimidade perante a sociedade em geral, ressaltando que a adoção de tais práticas poderia ser um ato simbólico, uma vez que a motivação desse comportamento, dentro do que especificam Machado-da-Silva e Vizeu (2007), aparentemente estava mais ligada à legitimação das ações da organização perante a comunidade, do que efetivamente aos objetivos vinculados aos desempenhos organizacionais e em conformidade aos critérios normativos e/ou cognitivos culturais do campo institucional de referência.

Dessa maneira, a pesquisa referenciada neste projeto teve como objetivo investigar como as práticas discursivas da ANATEL e das operadoras, apoiadas por um comportamento cerimonial da agência reguladora e dos próprios regulados, contribuíram para legitimar o modelo de regulação da referida agência.

1.1 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA

O presente trabalho adota como tema a relação entre cerimonialismo, discurso e legitimidade no processo de regulação. Assim sendo, formulou-se o seguinte problema de pesquisa: Como práticas cerimoniais e discursivas associadas aos mecanismos de *enforcement* e *compliance* influenciaram a legitimação do

modelo de regulação do setor de telecomunicações no Brasil no período compreendido pelos anos de 2012 e 2013?

1.2 OBJETIVOS DA PESQUISA

O objetivo geral da pesquisa consistiu em analisar como a ANATEL e as operadoras celulares utilizaram práticas discursivas e cerimoniais para construir as ações de *enforcement* e *compliance* adotadas no período 2012-2013 e a influência sobre a legitimidade do modelo de regulação do setor.

Os objetivos específicos da pesquisa são os seguintes:

- Caracterizar o contexto da crise das operadoras de telefonia expresso através da descrição dos principais fatos a ela associados e ao modelo de regulação no período 2012-2013.
- Descrever as práticas cerimoniais e o discurso adotados pelo agente oficial de regulação em face da situação em estudo no período indicado;
- Descrever as práticas discursivas e cerimoniais adotadas pelas operadoras nas respostas ao agente regulador, em face da situação em estudo no período indicado;
- Verificar os índices de desempenho operacional das operadoras durante o período indicado;
- Analisar a ressonância do processo junto à sociedade, verificando a questão da legitimidade das ações de *enforcement* e *compliance* adotadas pelo agente oficial de regulação e os regulados;
- Analisar como as práticas cerimoniais e discursivas associadas aos mecanismos de *enforcement* e *compliance* influenciaram a legitimação do modelo de regulação do setor de telecomunicações no Brasil no período compreendido pelos anos de 2012 e 2013.

1.3 JUSTIFICATIVA TEÓRICA E PRÁTICA

O presente trabalho pode ser justificado teoricamente na medida em que estuda a influência das práticas discursivas e cerimoniais sobre a legitimidade de ações adotadas por organizações. Nesse sentido, tais ações constituirão uma variável que pode ser usada para a construção de uma realidade social através de textos e práticas, considerando-se os aspectos políticos inseridos no contexto e que contemplem os interesses dos atores (HARDY et al, 2000).

Os discursos, especificamente, servem para que os atores no centro da construção política possam criar as ideias, ações e justificativas para, em seguida, comunicá-las à audiência na busca da legitimação de suas ações num processo de persuasão de massas (SCHIMDT, 2008). Tal condição é particularmente adequada quando em determinadas situações de violação de leis e regulamentos, as agências reguladoras não podem aplicar as sanções drásticas que seriam cabíveis em função de que tais ações podem ser politicamente impossíveis ou moralmente inaceitáveis no contexto verificado (MORGAN e YEUNG, 2007).

Nessas situações, regulador e regulados empreenderão esforços políticos, representados pela consecução de acordos na elaboração dos mecanismos de *enforcement* por parte do regulador e ao mesmo tempo de adaptação externa das estruturas de *compliance* dos regulados, como demonstração visível de atenção aos mandatos legais, enquanto que ambos preservam as prerrogativas gerenciais correntes pelo *decoupling* dos símbolos estruturais das práticas substantivas (EDELMAN e SUCHMAN, 1997).

Essas condições podem ser observadas na crise de julho de 2012 quando a Anatel adotou medidas de suspensão de vendas das operadoras celulares até que apresentassem os respectivos planos de melhorias. No desenvolvimento desse processo havia indícios da utilização de práticas cerimoniais e discursivas na construção dos mecanismos de *enforcement* e *compliance* pela Anatel e regulados e na busca da legitimidade do modelo de regulação assim constituído.

Dessa maneira, a justificativa prática do estudo está ligada à investigação de como os discursos e práticas cerimoniais foram empregados na construção dos critérios simbólicos pela Anatel e seus regulados traduzidos em última análise pelos mecanismos de *enforcement e compliance*, verificando os seus efeitos, como já mencionado no parágrafo anterior, na busca da legitimidade do modelo de regulação então socialmente construído.

Tal situação tendo em vista uma caracterização preliminar do contexto sugere uma maior reflexão a partir das relações a serem investigadas, no sentido de verificar se essas relações influenciaram de tal maneira o modelo de regulação da Anatel a ponto de apontar uma evolução em direção a uma nova conceituação do modelo de regulação mais abrangente do que aquelas tomadas a partir da literatura corrente, particularmente se verificadas as atuações de regulador e regulados como agentes de legitimidade (DURAND e MCGUIRE, 2005) recíprocos na construção das diretrizes de legitimidade para os mediadores junto à sociedade como um todo (DEEPHOUSE e SUCHMAN, 2008).

ESTRUTURA da DISSERTAÇÃO

O presente trabalho está estruturado em cinco capítulos, já incluída a presente introdução, na qual foram apresentados o tema em estudo, o problema, os objetivos, assim como as justificativas teóricas e práticas da pesquisa.

O capítulo dois é composto pelo quadro teórico de referência, composto de quatro partes. A primeira foca na legitimidade organizacional; a segunda parte trata dos aspectos de regulação e destaca os mecanismos de *enforcement* que os agentes reguladores podem dispor; a terceira parte trata de práticas discursivas e cerimoniais; a quarta parte aborda o conceito de legitimidade articulada com os outros conceitos desenvolvidos no quadro teórico, no caso específico da regulação e práticas discursivas e cerimoniais contemplados nos mecanismos de *enforcement e compliance*.

O capítulo três é dedicado à metodologia de pesquisa e apresenta as perguntas que fomentam a discussão sobre o objeto de estudo, as definições constitutivas e operacionais das categorias analíticas, bem como o delineamento da

pesquisa, incluindo as etapas, as fontes e os procedimentos de coleta e análise dos dados, bem como as dificuldades e facilidades encontradas na coleta e análise de dados.

O capítulo quatro trata da apresentação e análise dos resultados, dividido em cinco seções, iniciando pelo contexto da regulação da ANATEL e da telefonia móvel no Brasil e ainda todo o desenvolvimento de uma narrativa acerca da crise aqui tratada. Na segunda seção, o estudo tece uma análise do modelo de regulação da ANATEL com seus atores, papéis e regras, com ênfase nas dificuldades de seu *enforcement*. A terceira seção trata das práticas discursivas e cerimoniais da ANATEL e operadoras no desenrolar da crise de julho de 2012. A quarta seção avalia a construção do *enforcement* da ANATEL e respectivo *compliance* das operadoras e a busca da legitimidade do modelo de regulação e, finalmente, a quinta seção analisa o desafio da mesma legitimidade a partir das CPIs de telefonia móvel das assembleias legislativas dos Estados.

Finalizando, o capítulo cinco da dissertação apresenta as conclusões do estudo fazendo um sumário das análises realizadas e propondo uma conceituação mais abrangente para o modelo de regulação verificado em situações similares às descritas neste trabalho e apresenta sugestões de pesquisas complementares em funções dos dados coletados e tratados no estudo.

2 QUADRO TEÓRICO DE REFERÊNCIA

O quadro teórico de referência aqui colocado busca amparar a pesquisa e a posterior análise dos dados coletados por meio dos aspectos que compreendem todo a fundamentação conceitual e teórica necessária para o desenvolvimento do presente estudo. Dessa forma, foi estruturado em quatro tópicos, versando respectivamente sobre legitimidade organizacional, regulação e práticas discursivas e cerimoniais nos três primeiros tópicos e finalmente um quarto tópico que procura integrar e articular esses conceitos visando a auxiliar o entendimento sobre como as práticas discursivas e cerimoniais podem influenciar no modelo de regulação, aqui em particular, no setor de telecomunicações.

O trabalho aqui contemplado é suportado na sua base teórica com foco no institucionalismo organizacional, que segundo Greenwood et al (2008 p.1) é a aplicação da perspectiva institucional na resposta às questões referenciadas em “como e por qual motivo as organizações se comportam da maneira que se comportam e com quais consequências”, e dentro dessa linha, a teoria institucional talvez seja a abordagem dominante ao entendimento das organizações.

A perspectiva institucional nos termos ressaltados por Scott (2005) considera os processos pelos quais as estruturas, incluindo esquemas, regras, normas e rotinas tornam-se estabelecidas como diretrizes mandatórias, investigando como esses elementos são criados, difundidos, adotados e adaptados ao longo do espaço e do tempo e ainda como caem em declínio e desuso.

Uma influência significativa nos estudos institucionais aplicados às organizações vem dos trabalhos de Berger e Luckman (1967), cujo principal argumento repousa na assertiva de que ordem social é baseada fundamentalmente em uma realidade social compartilhada, que, por sua vez, é uma construção humana gerada a partir da interação social, sendo que essa ordem social impacta nas ações individuais, que passam com o tempo a ser interpretadas e compartilhadas (KOMATSU, 2004).

Assim sendo, Komatsu (2004) com base nos trabalhos de Berger e Luckman (1967) ressalta que a institucionalização ocorre quando há uma tipificação recíproca de ações habituais por determinados tipos de atores; quando certas ações são associadas com certas classes de atores, o que sedimenta formas específicas de interação social. Os mesmos trabalhos destacam a importância do movimento histórico para a criação e estabelecimento das instituições – tipificações, no sentido apontado, não são construídas de maneira imediata, pois as instituições apresentam sempre uma história, sendo impossível que se entenda ou se interfira em instituições e organizações institucionalizadas sem a compreensão de seu processo de surgimento e formação histórica.

Um tópico importante na visão dos institucionalistas é a relação entre organização e ambiente, que pode ocorrer por meio da conformidade ou da aceitação de padrões decorrentes da interação de elementos do ambiente, entre os quais se incluem as relações interorganizacionais (MACHADO-DA-SILVA e GONÇALVES, 2000, p.12), que não se manifesta apenas pelo fluxo de recursos sócios técnico-específicos, mas também pelos elementos culturais, simbólicos e políticos que se estabelecem e o caracterizam (KOMATSU, 2004).

Tal posição é sustentada pelo pressuposto básico de que o ambiente pode ser melhor compreendido quando visualizado em termos de fenômenos objetivos, cujo significado é intersubjetivamente estabelecido pelos membros que integram as organizações (MACHADO-DA-SILVA e GONÇALVES, 2000, p.12).

Nessa condição, a relação entre estabilidade e legitimidade passa a se ater nos aspectos cognitivos, fundamentalmente a partir da visão de que as organizações em um ambiente institucionalizado reagem às influências ambientais de modo a assumir novas estruturas e estratégias sem questionamento de modo a obter legitimidade e estabilidade, a despeito de critérios de eficiência (KOMATSU, 2004).

Dessa forma, conforme destaca Komatsu (2004), a partir dos trabalhos de Meyer e Rowan (1977), as rotinas organizacionais podem estar não aderentes aos processos técnicos e se afastarem dos princípios de eficiência, tendo mais a função de legitimação; decorre então que os chamados ambientes técnicos requerem

resultados físicos, enquanto que os ambientes institucionais demandam estruturas, ideologias e processos de legitimação da organização, havendo a necessidade de que ambos devam ser gerenciados, ainda que parte substancial dos esforços sejam canalizados a atividades que não necessariamente resultem em melhores resultados para a organização.

Na sequência serão apresentados os tópicos indicados nesta introdução, com a conceituação de legitimidade organizacional, regulação, práticas cerimoniais e discursivas, concluindo-se o capítulo com a articulação desses aspectos teóricos, articulação essa necessária ao desenvolvimento de presente trabalho.

2.1 LEGITIMIDADE ORGANIZACIONAL

Deephouse e Suchman (2008) afirmam que a legitimidade é um conceito central no institucionalismo organizacional. Suchman (1995, p.215) define legitimidade como uma “percepção ou pressuposto generalizado que as ações de uma entidade são desejadas, adequadas ou apropriadas dentro de um dado sistema socialmente construído de normas, valores, crenças e definições”.

Segundo Colyvas e Powell (2006), uma característica fundamental da legitimidade é a sua auto-reprodução, refletida na concepção de uma prática, crença ou regra como desejável, apropriada e compreensível; como as pessoas agem coletivamente em direção a um propósito comum, as atividades legitimadas são interpretadas reciprocamente e tornam-se habitualizadas.

Dessa forma, de acordo com Suchman (1995), a legitimidade é uma percepção ou pressuposto que representa uma reação de observadores à organização como eles a veem. Conseqüentemente, a legitimidade é possuída objetivamente ainda que criada subjetivamente. Nessa linha, o autor afirma que a legitimidade é construída socialmente na medida em que reflete a congruência entre os comportamentos da entidade legitimada e as crenças e valores compartilhados, ou presumidamente compartilhados, por algum grupo social. A legitimidade é, assim, dependente de uma audiência coletiva.

Uma organização pode desviar-se de seus valores individuais e ainda reter legitimidade porque o desvio verificado pode não estar sujeito à desaprovação pública, uma vez que organização legitimada é percebida pela audiência não apenas como mais valiosa como também mais significativa, mais previsível e mais confiável (SUCHMAN, 1995).

Suchman (1995) enfatiza que, ao contrário da via instrumental que enxerga a legitimidade como um recurso operacional, ela pode ser descrita como um conjunto de crenças constitutivas em que as definições culturais determinam como a organização é construída, como opera e simultaneamente como é entendida e valorizada. Dentro dessa tradição, legitimidade e institucionalização são virtualmente sinônimos (SUCHMAN, 1995).

Johnson, Dowd e Ridgeway (2006) ressaltam que as definições de legitimidade dentro das abordagens da psicologia social e das organizações compartilham algumas similaridades fundamentais:

- a) Legitimidade é um problema na construção da realidade social, pois consiste na construção de um objeto social, como consistente com crenças culturais, normas, valores que são presumidos a serem compartilhados por outros na situação local e, talvez, mais amplamente, em uma comunidade maior, através desse processo de construção “o que se torna o que é certo”.
- b) Embora a legitimidade seja mediada pelas percepções e comportamentos dos indivíduos, ela é fundamentalmente um processo coletivo, pois forma-se por intermédio da presença implícita de uma audiência social, que assume aceitar um *framework* que abrange crenças, normas e valores e, conseqüentemente, a construção do objeto como legítimo.
- c) A legitimidade depende do aparente, embora não necessariamente do real, consenso entre atores na situação local em que a maioria dos indivíduos aceita o objeto como legítimo.
- d) Como uma construção coletiva da realidade social, a legitimidade tem uma dimensão cognitiva que constitui o objeto para os atores como uma

característica social objetiva, válida, e uma dimensão normativa, que representa o objeto social como certo.

Colyvas e Powell (2006) ressaltam a distinção entre a legitimidade sócio-política, na qual as práticas e regras são permitidas, mandatadas ou promulgadas pelo Estado e a cognitiva-cultural, nas quais as ideias são mais constitutivas, carregadas de significados e usadas largamente no *sensemaking*.

Essa distinção apresentada por Colyvas e Powell (2006) tem fundamento nas assertivas de Meyer e Rowan (1977) no sentido de que a legitimidade pode resultar das suposições de “efetividade racional”, “mandatos legais” e “metas, meios, propósitos, etc.”, valorizados socialmente. Meyer e Rowan (1977) também enfatizam como a legitimidade pode isolar a organização de pressões externas, protegendo-a de sanções imediatas por variações de performance técnica (DEEPHOUSE e SUCHMAN, 2008).

Deephouse e Suchman (2008) definem “sujeitos de legitimação” como aquelas ideias, ações, estruturas e entidades sociais cuja aceitabilidade está sendo avaliada. Johnson (2004) apud Deephouse e Suchman (2008) oferece uma lista parcial de “sujeitos de legitimação” que inclui atos, regras, procedimentos, rotinas, distribuições, posições, equipes, estruturas de status de grupo, sistemas de posições, organizações, símbolos organizacionais, formas organizacionais, práticas, serviços, programas, regimes, sistemas de poder, entre outros.

Por outro lado, as fontes de legitimidade são as audiências internas e externas que observam as organizações e fazem avaliações de legitimidades, e são, basicamente, classificadas em dois grupos: o primeiro representa aqueles que têm a capacidade e licença derivadas da própria condição de legitimação, caso específico do Estado; o segundo foca aqueles que têm autoridade coletiva sobre o aceitável em teoria, como por exemplo, advogados, intelectuais, etc. (DEEPHOUSE e SUCHMAN, 2008). Segundo Suchman (1995), dentro da literatura podem ser distinguidos três tipos de legitimidade: a pragmática, a moral e a cognitiva.

A legitimidade pragmática repousa nos interesses das audiências mais imediatas da organização, podendo envolver trocas entre essas audiências e a

organização. Um caso particular é a legitimidade de influência que ocorre nas situações em que uma dessas audiências passa a ser uma de suas constituintes, suportando a organização, não porque nela acreditam e sim porque atende aos seus interesses (SUCHMAN, 1995). A legitimidade moral reflete uma avaliação normativa positiva da organização e suas atividades e é suportada não nos julgamentos de benefícios para o avaliador, mas no fato de verificar se a atividade é a “coisa certa a fazer”. A legitimidade cognitiva, por sua vez, está relacionada com aqueles casos em que a legitimidade pode envolver tanto o apoio afirmativo ou mera aceitação da organização como necessária ou inevitável baseada numa consideração cultural “*taken-for-granted*” (SUCHMAN, 1995).

As dimensões de legitimidade apresentadas por Colyvas e Powell (2006), sociopolítica e cultural-cognitiva, convivem no mundo real e permitem realizar uma diferenciação no que diz respeito à orientação discursiva; enquanto as discussões públicas explícitas na busca da legitimidade pragmática ou moral correspondem à legitimidade sociopolítica, a legitimidade cultural-cognitiva não implica numa orientação discursiva, uma vez que se baseia em aspectos “*taken-for-granted*” (FRAGOSO, 2012; SUCHMAN, 1995).

Suchman (1995), ao tratar das dimensões da legitimidade, propôs uma ampla tricotomia ao usar os rótulos de legitimidade pragmática, moral e cognitiva, que combinada com duas texturas temporais (episódica e temporal) e dois focos substantivos (ações organizacionais e essências organizacionais) chegou a uma tipologia envolvendo doze tipos de legitimidade: legitimidade pragmática compreendendo troca, influência, interesse e caráter; legitimidade moral envolvendo consequências, procedimentos, pessoas e estruturas; e legitimidade cognitiva compreendendo previsibilidade, plausibilidade, inevitabilidade e permanência (DEEPHOUSE e SUCHMAN, 2008).

Deephouse e Suchman (2008) ainda propõem a legitimidade profissional que se refere à legitimidade conferida pelo aval profissional e a legitimidade normativa que é aquela conferida por qualquer audiência (incluindo os profissionais), principalmente em bases normativas.

Suchman (1995) ressalta que a construção da legitimidade é basicamente uma ação de proatividade da organização uma vez que seus membros têm o conhecimento avançado de seus planos e necessidade de legitimação. Basicamente, os processos de legitimação caem em três clusters: *conformidade aos ambientes*, ou seja, os esforços para se conformar aos ditames de audiências já existentes dentro do ambiente da organização; *seleção de ambientes*, com os esforços para selecionar entre os múltiplos ambientes, na busca de uma audiência que suportará as práticas; *manipulação de ambientes*, com os esforços para manipular as estruturas ambientais pela criação de novas audiências e novas crenças de legitimação (SUCHMAN, 1995).

Johnson, Dowd e Ridgeway (2006), ao compararem os estudos de legitimidade em psicologia social com “*institutional work*” em organizações, identificam quatro estágios na legitimação de novos objetos sociais: inovação, validação local, difusão e validação geral. A inovação social é criada para endereçar algum desejo, propósito, meta ou necessidade no nível local de atores. Para que a inovação possa ser aceita localmente, lembram a literatura corrente que afirma que os atores locais devem construí-la em consonância e ligada a um *framework* amplamente aceito de crenças, valores e normas, com um resultado sendo justificado com sucesso ou implicitamente aceito, a inovação adquire validação local. Um novo protótipo ou esquema cultural nasce como um caminho aceitável de fazer coisas de encontro às metas ou necessidades.

Os autores prosseguem no raciocínio, ressaltando então que, se o novo protótipo é validado localmente, ele pode ser difundido em outros locais ou novas situações, porque a inovação construída como um fato social é adotada mais prontamente pelos atores em outros contextos locais como um mero fato. Os que adotam as inovações em primeiro lugar, o fazem por razões técnicas enquanto que os últimos podem ser levados pela legitimidade que advém das primeiras adoções.

Dessa forma, Johnson, Dowd e Ridgeway (2006) concluem que, ao longo do tempo, como resultado da difusão dos novos objetos sociais por meio dos contextos, os atores eventualmente assumem a crença de que a inovação é aceitável, por isso o novo objeto social torna-se muito difundido, tornando-se parte

da cultura compartilhada da sociedade. O novo protótipo, inicialmente validado tanto no contexto local, faz-se reconhecido como válido no contexto geral, tornando-se parte do *status quo* e usado para moldar o comportamento futuro de atores em muitos contextos.

As fontes preponderantes de validade geral na visão dos mesmos autores são autorização e endosso, que é o suporte implícito ou explícito das partes que ocupam altas, iguais ou baixas posições dentro ou fora da organização. Ao longo das organizações, atores frequentemente adotam práticas validadas no geral ainda que suspeitem que sejam ineficientes em função de mandatos federais de estado (**autorização**) e porque profissionais estão em conformidade com as expectativas em relação à gestão racionalizada (**endosso**).

Van Leeuwen e Wodak (1999) apud Vaara e Tienari (2008), ao especificarem os tipos de estratégias funcionais-estratégicas usadas na construção da legitimidade, explicitam o parágrafo anterior, definindo a **autorização** como a legitimação pela referência à autoridade de tradição, lei e pessoas que estão investidas de alguma autoridade institucional e a **racionalização** como a legitimação pela referência à utilidade de ações específicas baseadas em postulados de conhecimento que são aceitos como relevantes em um dado contexto.

Porém, um ponto a ser considerado é o contraste crítico entre as instituições estabelecidas e aquelas ditas emergentes a partir da consideração de que os resultados gerados por uma instituição estabelecida estão muito além da avaliação normativa, como um resultado “*taken-for-grantedness*”, enquanto que aqueles gerados por uma instituição emergente estão ainda sujeitos a avaliação, a qual se positiva, pode prover uma base “moral” para que uma instituição emergente possa atingir a legitimidade (HENISZ e ZELNER, 2005).

Henisz e Zelner (2005) afirmam que as instituições emergentes são mais susceptíveis a mudanças e seus oponentes podem usar *frames* ou pontos de referência já existentes para ilustrar inconsistência com noções prevalentes de legitimidade. Os principais agentes de mudança em uma instituição emergente são

os grupos de interesse organizado que estão insatisfeitos com a forma com que a entidade em estudo acomoda seus interesses.

Desse modo, de acordo com os mesmos autores, uma estratégia primária usada pelos grupos de interesses organizados em busca de mudanças é a exploração do vácuo perceptual na tentativa de enquadrar a instituição emergente como conflitando com “preocupações culturais preexistentes” e vieses políticos no intuito de demonstrar sua ilegitimidade e emancipar grupos secundários, fazendo comparações entre resultados produzidos pela instituição emergente alegadamente ilegítima e aqueles de instituições estabelecidas cuja legitimidade não está em questão.

Esses aspectos podem ser sintetizados no modelo sugerido por Henisz e Zelner (2005): uma carência de base moral ou cognitiva para legitimidade ou a escassez de recursos investidos em uma instituição emergente tornam-na susceptível aos esforços de derrubá-la, modificá-la ou reinterpretá-la. Então, quando grupos de interesses organizados percebem que as instituições emergentes podem lhes infligir perdas substanciais, exploram a susceptibilidade por intermédio de publicidade, questionando a base moral da instituição emergente para legitimidade.

A partir desse ponto, os grupos de interesses organizados criam *frames* interpretativos para uma política mais ampla e divulgação de inconsistências de outros atributos das instituições emergentes que aparecem como inconsistentes com aquelas instituições estabelecidas que representem noções prevalentes de legitimidade (HENISZ e ZELNER, 2005).

Henisz e Zelner (2005) então ressaltam que os grupos de interesses organizados buscam explorar a descrença dos membros sobre a instituição emergente, oferecendo evidências que dão suporte a uma avaliação normativa negativa que provê uma base moral para um julgamento de ilegitimidade, ressaltando que a susceptibilidade de uma instituição emergente a pressões para mudança declina, pois apresenta-se maior no começo de sua vida para diminuir com o tempo.

2.2 REGULAÇÃO

Na análise de leis e organizações, Edelman e Suchman (1997) dividem a respectiva literatura em duas perspectivas: a materialista racional e a normativa cultural. Os autores afirmam que a primeira, proeminente nos estudos clássicos de leis e organizações sob a tradição econômica, enxergam as organizações como elementos racionais maximizadores de riqueza e a lei como um sistema de incentivos substantivos e penalidades, levando, portanto, a entender que as organizações instrumentalmente invocam ou escapam da lei, em esforços estratégicos de construir atividades legais que lhe permitam a maior receita aos menores custos.

Por outro lado, a segunda perspectiva, que representa uma alternativa normativo-cultural, enxerga as organizações como seguidores de regras culturais e as leis como um sistema de princípios morais, papéis roteirizados e símbolos sagrados. Dessa forma, as organizações deixam os benefícios e custos em um segundo plano e veem a lei como guia normativo e cognitivo enquanto buscam o seu lugar numa realidade cultural socialmente construída em que a lei provê modelos de e para a vida organizacional, com a definição de papéis para os atores organizacionais e significados para os eventos organizacionais (EDELMAN e SUCHMAN, 1997).

Edelman e Suchman (1997) ressaltam que a divisão da literatura sobre leis e organizações ainda apresenta outro conjunto de diferenças, necessário em função do fato do ambiente regulatório ser multifacetário e ainda pelo fato de que as diferentes tradições de pesquisa enfatizam diferentes aspectos, assim sendo, as organizações encontram as leis em três diferentes ambientes legais: o facilitativo, o regulatório e o constitutivo.

Os mesmos autores definem o ambiente regulatório, de maior interesse neste trabalho, como aquele que coloca a lei em uma postura ativa, como um sistema de éditos substantivos, invocando autoridade societal sobre muitos aspectos da vida organizacional, traduzido pelo fato de que a regulação é um controle soberano de

cima para baixo, tomando a iniciativa diretamente de modificar o comportamento organizacional.

O regime regulatório, na perspectiva materialista, é simplesmente mais um componente no leque gerencial de aspectos de custos-benefícios, uma vez que a análise das leis regulatórias, dentro dessa perspectiva, como uma variável independente, busca determinar como as sanções específicas legais influenciam nas estratégias dos tomadores de decisão racionais das organizações. Em suma, o ambiente legal consiste de um sistema de incentivos e penalidades, visando a contrabalançar imperfeições de mercado, tais como: monopólios e externalidades (EDELMAN e SUCHMAN, 1997).

Edelman e Suchman (1997) afirmam que, ao contrário da perspectiva materialista, as teorias culturalistas atribuem maior ênfase ao papel dos símbolos legais na evocação dos comprometimentos normativos desejados, fazendo com que as organizações não possam escapar das influências normativas da lei, ainda que em determinadas situações tenham que fazer manobras em torno das regras legais. Além disso, o foco cultural na lei como uma fonte de símbolos e significados, mais do que uma restrição coercitiva, faz com que os pesquisadores tendam a enfatizar as consequências difusas e indiretas do ambiente legal sobre toda a atividade organizacional.

Edelman e Suchman (1997) ainda ressaltam que, nessas condições em que a lei passa a ser um quadro de apoio em tais atividades, as organizações encarnam a lógica subjacente do ambiente legal regulatório, mesmo quando tentam evitar provisões onerosas e reciprocamente tentam moldar a lei por meio de suas ações coletivas de *sensemaking* (WEICK, 1993 apud EDELMAN e SUCHMAN, 1997), ainda quando falham nas tentativas de controlá-la por intermédio de seus esforços de *lobby*.

Os pesquisadores culturalistas utilizam recursos da teoria do institucionalismo organizacional para investigar como organizações respondem aos sistemas de regras sociais, levando a *compliance* legal a ser considerada essencialmente um caso de isomorfismo institucional, uma vez que os atributos do ambiente institucional,

tais como proximidades da esfera pública, presença de grupos profissionais, sindicatos, inclusive patronais, podem explicar melhor as respostas organizacionais do que aquelas considerações técnicas (EDELMAN e SUCHMAN, 2007).

Na perspectiva materialista, a expressão “regulação” pode ser entendida como o emprego de instrumentos legais para a implementação de objetivos políticos socioeconômicos, caracterizando-se instrumentos legais como aqueles mecanismos que fazem com que indivíduos ou organizações podem compelidos pelo governo a cumprir com o comportamento prescrito sob pena de sanções (HERTOG, 1999).

Ainda na perspectiva materialista, a regulação estrutural, uma das subdivisões da econômica, é utilizada para regular a estrutura de mercado enquanto que de conduta, outra componente da econômica, regula o comportamento no mercado (HERTOG, 1999).

Dentro do conceito de regulação apresentado por Hertog (1999), define-se uma teoria de regulação como um conjunto de proposições ou hipóteses acerca das razões pelas quais a regulação emerge, quais os atores contribuem para essa emergência e ainda sobre os padrões de interação entre os atores regulatórios (MORGAN e YEUNG, 2007).

Morgan e Yeung (2007) propõem a divisão das teorias de regulação em três categorias principais, que possuem em comum a preocupação de cobrir os processos que levam à adoção de um determinado regime regulatório: teorias de interesse público, teorias de interesse privado e teorias institucionalistas.

De acordo com os mesmos autores, as teorias de regulação de interesse público conferem aos legisladores e àqueles responsáveis pela implementação da regulação um desejo de buscar metas coletivas que visem ao bem estar geral da comunidade.

De acordo com a teoria de interesse público, a regulação governamental é o instrumento para superar as desvantagens da competição imperfeita, operações de mercado desbalanceado e ainda resultados de mercados indesejados (HERTOG, 1999). Além dos aspectos econômicos, as teorias de interesse público também

podem visar a objetivos políticos, adotando, então, uma concepção mais multifacetária, surgindo a partir de deliberação, trocas mútuas, diálogo e processos coletivos (MORGAN E YEUNG, 2007).

Em contraste com as teorias de interesse público, as teorias de interesse privado partem do pressuposto que a regulação emerge a partir da ação de indivíduos ou grupos motivados a maximizar os seus próprios interesses, promovendo ou não o interesse público e, quando isso acontece, é apenas uma coincidência (MORGAN e YEUNG, 2007). Essas teorias são eminentemente céticas com relação ao interesse público dos legisladores, reconhecendo que a regulação frequentemente beneficia a determinados grupos na sociedade e não exatamente àqueles que ostensivamente pretendia beneficiar.

Uma das teorias de interesse privado é a chamada “teoria da captura”, que assume que, no decorrer do tempo, a regulação virá a servir os interesses do ramo de indústria em que está envolvida, com a respectiva agência reguladora tendendo a evitar conflitos com as organizações reguladas, uma vez que a agência é dependente das informações de tais organizações (HERTOG, 1999).

A terceira categoria de teorias de regulação, proposta por Morgan e Yeung (2007), chamadas institucionalistas, agrupa várias teorias, que têm como intenção inicial englobar qualquer perspectiva em que as esferas baseadas em regras ou o relacionamento entre essas esferas desempenham um papel importante na explanação de como e por que a regulação emerge. Entendendo aqui esferas baseadas em regras, como as organizações formais imersas em normas e rotinas ou os sistemas (sistemas legais, sistemas econômicos e sistemas políticos).

Morgan e Yeung (2007) ressaltam que as teorias institucionalistas de regulação têm a intenção de enfatizar a interdependência dos atores vinculados e não vinculados ao Estado na busca de tanto benefícios públicos quanto ganhos privados, dentro dos regimes regulatórios. Segundo os autores, sob essa perspectiva, tende-se a obscurecer cada vez mais as diferenças entre atores públicos e privados e entre interesse públicos e privados.

Um fator comum às abordagens institucionalistas, que podem diferir entre si de muitas maneiras, é que elas consideram as dinâmicas institucionais para ter, de certo modo, “vida própria” nos regimes regulatórios, frequentemente moldando os resultados regulatórios, dadas as preferências e interesses dos atores envolvidos (MORGAN e YEUNG, 2007).

Outro fator comum às abordagens institucionalistas é fato de que, embora em graus variáveis, enfatizam três diferentes fontes de conformidade organizacional com a lei. A primeira fonte é apresentada pelos modelos coercitivos, em que a conformidade organizacional é ditada diretamente pela lei que impõe sanções pelo não *compliance*, a mesma dinâmica das perspectivas materialistas, ainda que exista um determinado ceticismo com relação ao fato de as regras legais subjacentes efetivamente refletirem as necessidades materiais ou mitos culturais (EDELMAN e SUCHMAN, 1997).

A segunda fonte de conformidade organizacional com a lei nas abordagens institucionais, segundo Edelman e Suchman (1997), é normativa, em que as organizações e seus membros internalizam valores sociais, a ética e as expectativas de papéis expressos pela lei e por eles elaborados. E a terceira fonte, citada pelos autores, a cognitiva, trata da conformidade organizacional porque a lei faz com que certas formas de ação pareçam mais naturais, plausíveis e apropriadas que outras.

Uma primeira abordagem institucionalista citada por Morgan e Yeung (2007) é o tripartismo, que provê uma ponte entre as abordagens centradas no ator e aquelas que operam focadas em sistemas, enfatizando a dinâmica institucional, representando um processo no qual grupos de interesse público, de pleno direito, tornam-se a terceira parte no jogo regulatório, tendo papel decisivo na prevenção da captura nos termos citados por Hertog (1999).

Outra abordagem institucionalista relevante é a do “espaço regulatório” que dá ênfase a um lugar onde a regulação acontece, quase um tipo de arena física que influencia as práticas que nele acontecem. A abordagem do espaço regulatório examina como as ações e intenções dos atores regulatórios estão imersas em sistemas maiores e dinâmicas institucionais, como por exemplo, aquelas situações

em que contextos políticos nacionais podem moldar as preferências dos atores regulatórios em situações equivalentes em vários países, levando à emergência de regimes regulatórios diversos (MORGAN E YEUNG, 2007).

Voltando a tratar especificamente das conceituações das expressões que definem “regulação”, pode-se dizer que o termo é especialmente designado para corpos da lei que são elaborados por intermédio do estabelecimento de regras administrativas e que têm o seu cumprimento por meio de agências governamentais especializadas e ainda mais tipicamente. O termo regulação é reservado para corpos da lei que buscam o controle do comportamento de firmas de negócios, grandes organizações e provedores de serviços profissionais (KAGAN, 2004).

Kagan (2004) ressalta que outro aspecto fundamental que diferencia tais corpos da lei dos demais é que as hostes governamentais arcam com os custos dos processos regulatórios, que são completamente sem ônus para os que buscam reclamações ou quaisquer outros tipos de direitos. É oportuno observar que a regulação tem efeito profilático e, em muitas ocasiões, sobrepõe-se aos processos de autorregulação, exatamente quando a demanda por ações governamentais surge e o mercado falha no estabelecimento de um processo de autorregulação aceitável. O mesmo autor destaca outro ponto de relevância que consiste do fato da regulação constituir uma imposição de custos de externalidades.

Ressalta ainda Kagan (2004) que a regulação econômica controla o mau uso do poder econômico, procurando promover a estabilização de mercados, a regularização de preços e a regulação antitruste. O mesmo autor, por outro lado, enfatiza que a regulação de proteção tem a função de atuar nas reclamações de usuários acerca das externalidades geradas por firmas na redução de custos ou limitações no fornecimento de serviços para clientes menos rentáveis sem que se possa negar a dimensão econômica na regulação de proteção. Isso porque uma vez que o rigor regulatório conduz a custos mais altos e preços maiores, afasta o produto ou serviço dos usuários, permitindo a entrada no mercado apenas daqueles em melhores condições.

Por outro lado, pode-se dizer que a regulação é o produto da demanda política intensificada junto com as respostas governamentais a essas demandas e os seus fatores de geração estão ligados à intolerância cada vez maior a danos, injustiça e riscos, outrora tolerados e ainda produto da ação política visando a aspectos eleitorais (KAGAN, 2004).

Os regulados, por sua vez, apresentam contra-ações para evitar ou limitar a abrangência das regras e a agressividade das medidas de cumprimento (KAGAN, 2004). Alguns autores, como por exemplo Edelman (1992), afirmam que as leis regulatórias representam pouco mais que símbolos políticos ou políticas eminentemente simbólicas. Nesse sentido, Kagan (2004) lembra a “teoria da captura” enfatizando a prevalência do interesse das agências reguladoras em favor das empresas dominantes, o que não quer dizer que todas as agências atuam dessa maneira, pois são notórias as realizações importantes dos órgãos de regulação.

Ressalta ainda Kagan (2004) que os fatores políticos, incluindo os níveis da organização política daqueles que suportam e se opõem à regulação, são de crucial importância. Após eleitos, líderes políticos afetam as políticas das agências e seus métodos de fazer cumprir os regulamentos de várias maneiras, entre elas, apontando e influenciando os seus dirigentes e, por muitas vezes, dizendo aos oficiais da regulação o que devem tornar urgente em termos de matérias regulatórias que tenham alguma relação política.

Kagan (2004) identifica dois modelos de regulamentação governamental, o primeiro é o mental de regulação governamental que enxerga a regulação como um processo legal, dentro de um conceito cuja violação das normas legais demanda punição. Já o segundo, vê a regulação como um processo social, dando ênfase à cooperação entre governo e organizações na solução de problemas decorrentes das violações das normas.

O que embasa essa última assertiva de Kagan (2004) é o fato de que, em função da ambiguidade da “law-on-the books”, o significado prático da “law-in-action” pode emergir por meio de um processo altamente interativo de construção social, não só dos agentes oficiais, mas também através do campo organizacional em foco,

colaborando para a representação simultaneamente ao significado, da natureza do *enforcement* e as opções para *compliance* da lei (EDELMAN e SUCHMAN, 1997).

Edelman e Suchman (1997) ressaltam que tais efeitos podem produzir um trabalho de concordância no que a lei representa e suas exigências e tal concordância pode gradualmente ser reificada e institucionalizada nas estruturas formais ou constituindo mitos racionais. Isso torna os limites entre os mundos legais e organizacionais progressivamente ambíguos. Aplicada ao ambiente legal-regulatório, essa imagem de endogeneidade sugere que as justificativas para o controle social, comprometimentos profissionais, estruturas organizacionais, mecanismos de *enforcement* do Estado e raciocínios judiciais todos fluem por meio de discursos interconectados.

Os mesmos autores sugerem que para explicar a endogeneidade da lei, as organizações do sistema legal, como outras organizações, operam dentro de campos organizacionais, nos quais os campos sócio legais sobrepõem-se aos campos das organizações reguladas, de tal forma que as ideias de racionalidade, moralidade e legalidade fluem livremente entre os domínios do sistema legal e das organizações.

Funk e Hirschman (2012), por sua vez, enfatizam que alguns dos fatores que acentuam a ambiguidade das leis, fazendo com que as organizações possam pressionar os reguladores numa direção particular de leitura do texto da lei; fatores esses representados principalmente pelo fato de que o *enforcement* da lei é um desafio para as agências reguladoras, haja vista os “defeitos” não intencionais das leis e regulamentos, os espaços intencionalmente deixados para barganha política (KRIPPNER, 2011 apud FUNK e HIRSCHMAN, 2012) e ainda as dificuldades de identificação ou entendimento das intenções dos legisladores.

Nesse sentido, Costa (2012) reforça as colocações de Edelman e Suchman (1997) defendendo que a atuação simultânea dos reguladores e regulados ocorre através da construção temporal de revisão de acordo entre tais atores, numa perspectiva política em que os atores engajados buscam, por meio de afinidade de

interesses, tornar a conformidade tolerável e até mesmo vantajosa para todos os atores aqui considerados (COSLOSKY, PIRES e SILBEY, 2010).

Assim sendo, a maioria das agências regulatórias afirma que se esforçam para imprimir um estilo de fazer cumprir as normas legais de uma maneira mais flexível, legalista e punitiva quando necessário, mas, acomodativa e colaborativa em outras ocasiões, dependendo da confiabilidade do regulado e da seriedade dos riscos ou danos criados por alguma violação em particular (HAWKINS, 1984 apud KAGAN 2004).

Nessa linha, os pesquisadores acreditam que as agências são propensas a empregar uma postura de cooperação, quando interagem com grandes empresas cujas equipes tratam dos assuntos regulatórios com profissionalismo e com suporte de reputação por ser uma empresa vista como de boa cidadania (KAGAN, 2004).

Ainda dentro desse aspecto, em muitas situações inter-organizacionais, inclusive na relação regulador e regulado, também pode prevalecer o poder de negociação em suas várias componentes, tais como: relacionamentos pessoais entre dirigentes e ainda as influências de terceiras partes (MACAULAY, 1963).

Portanto, não é incomum para as agências reguladoras que uma determinada e drástica sanção seja a única medida efetiva de que possam dispor numa determinada situação, porém, o contexto em que seria aplicada provoca a condição de que tais ações possam ser politicamente impossíveis e moralmente inaceitáveis nesse particular contexto, fazendo então com que as agências busquem a conversação e cooperação com os regulados, numa situação de menor credibilidade para si (MORGAN e YEUNG, 2007).

Dessa forma, o mecanismo de *enforcement*, que consiste nas ações desenvolvidas por um oficial das agências reguladoras interagindo com a empresa regulada (KAGAN, 2004), analisado como uma natureza mais concreta e particular da visão do regulador, fora da visão abstrata atribuída às suas dimensões legal e regulatória (COSTA, 2012), representa um esforço essencialmente político, basicamente construído pela consecução de acordos e arranjos que realinham interesses. Dá novas formas aos conflitos e promove uma nova distribuição dos

riscos englobados pelos negócios envolvidos e o cumprimento das leis e regras (COSLOVSKY; PIRES; SILBEY, 2010).

Tal situação ocorre porque, em muitas ocasiões, tais leis e regras exprimem a sua formação política e participativa, propiciando a emergência de ambiguidades, deixando margem para a interpretação e desenvolvimento de ações estratégicas de todos os atores envolvidos (COSTA, 2012).

Os mecanismos de *enforcement* podem variar desde cartas de advertência, imposição de multas, bloqueio de operação, suspensão temporária até a revogação permanente da licença de operação, dependendo de cada arena regulatória (MORGAN e YEUNG, 2007).

Por outro lado, mecanismos de *enforcement* somente podem ser considerados dentro do contexto em que são implantados, no qual os atores estão engajados na exploração de seus ambientes institucionais para endereçar os problemas práticos dos negócios dessa maneira, negociados politicamente entre eles, para obter a melhor situação para tais atores (COSLOVSKY, PIRES e SILBEY, 2010).

O exposto nesta seção enfatiza a perspectiva institucional na teoria da regulação, ressaltando o aspecto de que os pesquisadores que trabalham com essa abordagem utilizam recursos do institucionalismo organizacional para estudar as respostas das organizações aos ditames das regras que permeiam o seu ambiente organizacional, respostas essas melhor explicadas que aquelas que consideram apenas os aspectos técnicos envolvidos (EDELMAN e SUCHMAN, 1997). Nesse sentido, há que se considerar as dinâmicas institucionais que moldam os resultados regulatórios de acordo com os interesses dos grupos envolvidos (MORGAN e YEUNG, 2007).

Ainda nesta seção, uma conceituação importante apresentada, é a do “espaço regulatório”, examinando como as ações e intenções dos grupos participantes do jogo regulatório podem estar imersas em sistemas mais amplos e respectivas dinâmicas institucionais que construirão os mais diferentes regimes regulatórios (MORGAN e YEUNG, 2007).

Nesse “espaço regulatório”, em muitas situações, as interações entre reguladores e regulados representam um esforço essencialmente político basicamente construído pela junção de interesses das partes, proporcionando uma nova distribuição de riscos e cumprimento das leis e regulamentos (COSLOSKI, PIRES e SILBEY, 2010). Essa condição, motivada pela formação política e participativa de tais leis e regulamentos, proporcionará o surgimento de ambiguidades com espaço para a interpretação e desenvolvimento de ações estratégicas dos atores no espaço regulatório (COSTA, 2012).

2.3 PRÁTICAS DISCURSIVAS E CERIMONIAIS

O discurso, de uma maneira geral, está associado a um conjunto inter-relacionado de textos e práticas associadas de produção, disseminação e recepção que traz significado a um determinado objeto e, por conseguinte, a análise do discurso está vinculada ao estudo do discurso e a realidade social que ele constitui (PHILLIPS E MALHOTRA, 2008). Entendendo-se que os textos que compõem o discurso podem tomar uma variedade de formas, incluindo documentos escritos, relatos verbais, fotografias, símbolos, prédios e outros artefatos, exigindo um meio físico nesse processo e que seja passível de armazenagem permanente (PHILLIPS et al, 2004).

Portanto, o discurso não representa apenas ideias ou textos, mas também o contexto (onde, quando, quem e por que algo foi dito ou escrito), nem se refere somente à estrutura (o que foi dito, ou quando e por que), mas também à agência (quem falou o que para quem) (SCHMIDT, 2008).

Berger e Luckmann (1967) conceituaram instituição a partir de uma tipificação recíproca de ações habitualizadas por tipos de atores e, dessa maneira, a institucionalização ocorre quando os atores interagem e aceitam definições compartilhadas da realidade (PHILLIPS et al, 2004). Segundo ainda os mesmos autores, é por meio de processos linguísticos que as definições de realidade são constituídas.

Phillips et al (2004) argumentam que as instituições são constituídas por coleções estruturadas de textos que existem em um campo em particular e que

produzem normas e categorias sociais que moldam os entendimentos e o comportamento dos atores. Conseqüentemente, o processo de institucionalização pode ser entendido como uma conexão entre ação e discurso, com a produção de textos que se tornam passíveis de entendimento de uma determinada maneira.

Por outro lado, as ações dos atores individuais afetam o domínio discursivo por intermédio da produção de textos, alguns dos quais deixam traços de significados que são inseridos em discursos novos ou já existentes. Estes, por sua vez, fornecem os mecanismos socialmente constituídos autorreguladores que estabelecem as instituições, moldam as ações e levam à produção de mais textos, os corpos de textos acumulados conduzem então à produção de tipificações compartilhadas e as instituições são produzidas através de processos de construção social (PHILLIPS e MALHOTRA, 2008).

Dentro dessa linha, pode-se dizer que os estudos que falam de discursos abordam de maneira muito explícita a representação de ideias e as interações discursivas por meio das quais os atores geram e comunicam ideias dentro dos contextos institucionais, demonstrando o poder transformativo das ideias e discurso e, com isso, exercendo a influência causal na realidade política e, conseqüentemente, a mudança ou continuidade institucional (SCHMIDT, 2008).

Uma das vertentes desses estudos tende a tratar o discurso como uma variável infinitamente maleável que pode ser usada para produzir qualquer resultado estratégico. Sob esse enfoque, estratégia é uma construção, reproduzida por uma variedade de textos e práticas que serve para dar sentido ao mundo. Assim sendo, o discurso estratégico não reflete simplesmente a realidade social, ele a cria (HARDY et al, 2000).

Phillips et al (2004) chamam a atenção para o fato de que quanto mais coerente e estruturado for o discurso mais influência terá na mudança ou continuidade institucional de seu objeto, da mesma forma que aqueles discursos que são suportados por discursos mais amplos e não fortemente contestados por discursos que com eles competem.

As políticas, programas e filosofias contêm, no geral, dois tipos de ideias, as que explicam “o que é” e “o que fazer” e aquelas que indicam “o que é bom ou ruim sobre o que é”, respectivamente, as ideias cognitivas e normativas (SCHMIDT, 2008). A autora aqui citada enfatiza que as ideias cognitivas falam de como as políticas oferecem soluções para os problemas à mão, como os programas definem os problemas a serem resolvidos e identificam os métodos pelos quais serão solucionados, ao passo que as ideias normativas agregam valores à ação política e servem para legitimar as políticas em um programa por meio da referência à sua adequação às aspirações do público em geral e a ressonância com os núcleos mais profundos dos princípios e normas da vida pública.

A mesma autora faz ainda uma reflexão no sentido de que, na representação de ideias, qualquer dado discurso pode ser utilizado não somente para articular níveis e tipos diferentes de ideias, mas também através de diferentes formas de expressá-las, tais como: narrativas, quadros, memórias coletivas, histórias, scripts, cenários, imagens e muito mais, sem esquecer que os discursos podem ser altamente variados em seus respectivos usos de ideias.

Schmidt (2008) ressalta que os processos interativos dos discursos podem exercer a influência causal além do que representam as ideias, não apenas nos interesses estratégicos dos atores, mas também para persuadir a outros da necessidade e/ou da adequação de um determinado curso de ações. A autora ainda cita que os discursos podem ser manipulativos e, ainda, podem se manifestar de determinadas formas, podendo tornar obscura a ação, como, por exemplo, os líderes políticos que utilizam de veículos de comunicação para dominação e poder.

Nessas condições, Hardy et al (2000) afirmam que atores com intenções particulares, engajados em atividades discursivas, podem garantir resultados esperados, porém, há que se considerar, como dito anteriormente, os contextos, que como os discursos, não são objetivos, são socialmente constituídos.

Schmidt (2008), ao tratar da esfera política, mais precisamente nos processos de construção e comunicação política, fala respectivamente dos discursos coordenativos e discursos comunicativos.

Os discursos coordenativos consistem de atores políticos no centro da construção política, envolvidos na criação e justificativa de política e ideias programáticas, mediante a busca de coordenação entre eles, ao passo que os discursos comunicativos compreendem aqueles atores envolvidos na apresentação, deliberação e legitimação das ideias políticas ao público em geral, num processo de persuasão de massa das ideias desenvolvidas nos discursos coordenativos (SCHIMIDT, 2008).

Os discursos não podem ser estudados diretamente, somente podem ser explorados a partir do exame dos textos que os constituem (FAIRCLOUGH, 1992; PHILLIPS et al, 2004). Nessa condição, há a necessidade da introdução do conceito da análise de discurso que envolve o estudo sistemático dos textos, incluindo a sua produção, disseminação, consumo, explorando, então, a relação entre discurso e realidade social (PHILLIPS et al, 2004).

Assim sendo, Phillips e Malhotra (2008) estabelecem a análise de discurso como o estudo dos discursos que são relacionados com a produção social de instituições, abrangendo os caminhos pelos quais a realidade é construída por intermédio da produção, transmissão e recepção de textos, aqui entendidos como textos escritos, palavras faladas, desenhos, fotografias, artefatos, entre outros. Ou seja, as diversas formas que representam uma interação significativa entre os atores e é passível de interpretação.

Phillips et al (2004) afirmam que a análise de discurso não se foca simplesmente nos textos isolados ou individuais, porque a realidade social não depende de textos individuais e isolados e sim dos corpos dos textos. Phillips e Malhotra (2008) ressaltam ainda que o foco nos corpos dos textos é necessário, uma vez que o inter-relacionamento entre os textos, as mudanças, novas formas textuais e novos sistemas de distribuição é que constituirão o discurso através do tempo. Similarmente, a análise dos discursos requer que se faça referência ao contexto social no qual os textos são encontrados e no qual os discursos dos quais fazem parte são produzidos.

Portanto, a manifestação material do discurso são os textos, que não são significativos individualmente, mas por meio de interconexões com outros textos, com diferentes discursos sobre quais são elaborados, com sua natureza de produção, com condições de sua disseminação e consumação. A análise do discurso, portanto, investiga como os textos são feitos significativos por meio desses processos e como contribuem para a constituição da realidade social pela construção do significado (PHILLIPS e MALHOTRA, 2008).

Em suma, a análise de discurso explora como os objetos e ideias socialmente produzidas que compreendem organizações, instituições e o mundo social são produzidas e mantidas através da relação entre discurso, texto e ação, adotando para tal uma variedade de abordagens que variam desde as “micro análises”, tais como linguística, análise de conversação, análise de narrativas, às abordagens etnográficas e etnometodológicas dos “macro estudos” do discurso associados com Foucault (PHILLIPS et al, 2004).

Por outro lado, pode-se dizer que as organizações estão imersas em um ambiente caracterizado por complexas redes de relações técnicas e de trocas e em contextos altamente institucionalizados e, segundo Meyer e Rowan (1977), são levadas a adotar práticas e procedimentos legitimados aos olhos da sociedade, ainda que não correspondam àquelas práticas organizacionais efetivamente mais eficazes, conduzindo as organizações, ainda segundo os mesmos autores, a atender às pressões de racionalidade técnica e de eficiência e, ao mesmo tempo, suportar uma dimensão cerimonial indo de encontro à legitimidade organizacional (PESSOA, 2009).

Em outras palavras, a adoção de práticas cerimoniais é considerada pelos autores institucionalistas como um ato de conteúdo simbólico, uma vez que as razões específicas desse comportamento estão fortemente ligadas aos aspectos de legitimação da organização perante a comunidade. A adoção não acontece de maneira estritamente conectada aos objetivos ligados ao desempenho organizacional e sim em conformidade aos critérios normativos e/ou cognitivos culturais do campo institucional de referência (MACHADO-DA-SILVA e VIZEU, 2007).

Meyer e Rowan (1977) argumentam que a busca pela sobrevivência organizacional conduz à adoção de mitos institucionais na tentativa de manter a conformidade a padrões institucionais na sociedade. Tal assertiva faz com que a análise do cerimonialismo ressalte a necessidade de que exista a preocupação nas pesquisas correlatas ao tema quanto ao completo entendimento entre as relações entre cerimonialismo, racionalidade (aqui representada pela eficiência) e a legitimidade institucional (PESSOA, 2009).

Nessas condições, Boxenbaum e Jonsson (2008) ressaltam que as organizações são pressionadas a se adaptar a mitos racionalizados no sentido de como devem ser vistas aos olhos da audiência em relação ao que efetivamente fazem. Assim sendo, Meyer e Rowan (1997) propuseram que as organizações “*decouple*” suas práticas de suas estruturas formais ou expostas na tentativa de resolver essas pressões institucionais.

Nessa linha, os autores enfatizam que o decoupling significa que as organizações adotam apenas superficialmente aquelas práticas impostas pelas pressões institucionais, porém, sem necessariamente implementá-las de maneira efetiva.

Através do decoupling as organizações adquirem legitimidade pelas suas ações expostas, no entanto, permanecem eficientes ou consistentes em suas ações reais. Por outro lado, adquirir legitimidade sem a efetiva adaptação, sustenta-se criticamente na “lógica da confiança e boa-fé”, ou seja, a audiência confia que a organização faz o que se propôs a fazer, o que leva as organizações que adotam a prática do decoupling para evitar as inspeções mais rigorosas em suas ações organizacionais (BOXENBAUM e JONSSON, 2008; MEYER e ROWAN, 1997).

2.4 LEGITIMIDADE, REGULAÇÃO E DISCURSO

Conforme já colocado anteriormente, em determinadas situações de violação de leis e regulamentos, as agências reguladoras nem sempre podem aplicar as sanções drásticas que seriam cabíveis, em função de impossibilidades motivadas por aspectos políticos ou morais específicos ao contexto apresentado, o que leva

então a uma situação de negociação e cooperação com os regulados (MORGAN e YEUNG, 2007).

Além disso, a relação entre regulador e regulado é interativa e não unidirecional e muitos dos termos das licenças outorgadas aos regulados são abertos à interpretação, negociação e emendas sugeridas pelos próprios regulados (KAGAN et al, 2003).

Nessas condições, os respectivos mecanismos de *enforcement* passam a representar um esforço essencialmente político, construído pela consecução de acordos que realinham os interesses dos atores dentro de seus ambientes institucionais, promovendo uma nova distribuição de riscos envolvidos e buscando a melhor situação para os atores (COSLOVSKY, PIRES e SILBEY, 2010).

Tal situação é facilitada, porque em muitas ocasiões a emergência de ambiguidades nas leis e regulamentos permitem a interpretação e o desenvolvimento de ações estratégicas de todos os atores envolvidos na construção dos regimes regulatórios, moldando os resultados de acordo com as preferências e interesses dos atores (COSTA, 2012; MORGAN e YEUNG, 2007).

Uma abordagem adicional sugere que as instituições legais frequentemente adotam medidas amistosas/brandas à indústria porque tanto regulador quanto regulado operam dentro dos mesmos campos institucionais. Dessa forma, o fluxo contínuo de informação e a exposição a um mesmo conjunto de mitos racionais levam as agências reguladoras e os regulados a adotar uma perspectiva ideológica comum e práticas mutuamente compatíveis, fazendo com que os mecanismos de *enforcement* sejam conduzidos no sentido de símbolos de *compliance* construídos culturalmente (HAWKINS, 1984, apud EDELMAN e SUCHMAN, 1997).

Nesse sentido, os critérios simbólicos construídos com a participação dos regulados fazem com que determinadas formas de ação pareçam mais naturais, plausíveis e apropriadas que outras (EDELMAN e SUCHMAN, 1997), indo de encontro às necessidades dos reguladores, porém, sem fundamentalmente romper as rotinas estabelecidas do setor (EDELMAN, 1992, EDELMAN e SUCHMAN, 1996 apud EDELMAN e SUCHMAN, 1997).

Esses aspectos são refletidos, dentro do presente trabalho, nas dificuldades do *enforcement* da ANATEL, que ao se deparar com as pressões para a tomada de medidas mais fortes contra as operadoras celulares, se vê impelida na procura da construção de tais medidas com a utilização dos próprios regulados na definição de ações que não lhes causem maiores danos e nessa construção, regulador e regulados deverão lançar mão de instrumentos como discursos e práticas cerimoniais.

Como mencionado no parágrafo anterior, construção de tais critérios simbólicos pelo regulador e reguladores pode apropriar-se dos discursos, uma variável maleável que pode ser usada para qualquer resultado, criando uma realidade social por meio de textos e práticas que darão sentido à construção aqui tratada, considerando-se os aspectos políticos considerados no contexto e que contemplem os interesses dos atores (HARDY et al, 2000). De fato, as interações discursivas externalizam as ideias dentro dos contextos institucionais, com poder transformativo e, assim, exercendo a influência causal na realidade política e, em consequência, a mudança ou continuidade institucional (SCHMIDT, 2008).

Os discursos então servirão para que os atores colocados no centro da construção política, regulador e regulados possam criar num primeiro momento as suas ideias, ações e respectivas justificativas coordenadas entre eles, para, em seguida, comunicá-las ao público em geral na busca da legitimação de seus atos, num processo de persuasão de massas (SCHMIDT, 2008).

Tal posição é reforçada pela assertiva de que os textos produzidos por atores – entendidos como tendo a legitimidade necessária para falar, com o recurso do poder de autoridade formal ou que ocupam posições centrais no campo – estão mais propícios a serem incorporados no discurso do que aqueles que não o estão (PHILLIPS et al, 2004).

Assim sendo, os critérios simbólicos traduzidos no final da cadeia de criação pelos mecanismos de *enforcement* e *compliance* devem ser legitimados à vista da audiência, aqui representada pela sociedade como um todo, ainda que não representem as respectivas práticas mais eficazes (MEYER e ROWAN, 1977).

Nessa situação de criação simbólica paralela de tais mecanismos, há que se lembrar de que as práticas em um campo ajudam a constituir ideias de legitimidade no outro campo e o *interplay* dinâmico entre esses campos dá origem a legalidades construídas socialmente em ambas as arenas (EDELMAN e SUCHMAN, 1997).

Por outro lado, a legitimidade é fundamentalmente política, consistente com o papel central do Estado tanto como elemento de outorga de licenças como de promotor de ações de *enforcement*. De fato, a certificação do Estado é o arquétipo-chave de legitimação ao qual muitos outros mecanismos de legitimação estão conectados tanto por implicação como por analogia (DEEPHOUSE e SUCHMAN, 2008).

Os regulados, por sua vez, em determinadas situações, estão mais preocupados com as sanções advindas do público de tal forma que possam causar danos à sua imagem do que propriamente com as sanções advindas do agente regulador no caso de violações de leis e regulamentos (KAGAN et al, 2003).

Nesse sentido, Edelman e Suchman (1997) sugerem que as organizações podem adaptar externamente suas estruturas de *compliance* como uma demonstração visível de atenção aos mandatos legais, normas e esquemas enquanto que, ao mesmo tempo, preservam prerrogativas gerenciais tradicionais pelo *decoupling* dos símbolos estruturais a partir das práticas substantivas.

Os mesmos autores ainda ressaltam que indiferente à motivação subjacente, o *decoupling* do cerimonialismo em relação à substância, indiscutivelmente mina e marginaliza o papel da lei na vida organizacional. Porém, trazem a visão de que o cerimonialismo generalizado pode não ser equivalente à ilegalidade absoluta uma vez que reapresenta e reifica os reclamos culturais à lei, de uma maneira que a ilegalidade absoluta não pode fazê-lo.

Portanto, dentro desta seção, procurou-se ressaltar a utilização de recursos discursivos na busca da legitimidade pela manipulação (DEEPHOUSE e SUCHMAN, 2008) de se conformar aos ambientes e como os textos podem ser utilizados para ganhar legitimidade sobre alguns assuntos e desafiar a legitimidade de outros (PHILLIPS et al, 1994). Desta forma, regulador e regulados, suportados por

discursos consistentes e ainda amparados por outros discursos mais amplos, produzirão instituições mais poderosas porque seus mecanismos de auto regulação serão reforçados mutuamente (PHILIPPS et al, 1994).

Trazendo as assertivas aqui colocadas para o estudo em desenvolvimento, ANATEL e operadoras celulares vão estabelecer os mecanismos de enforcement e compliance socialmente construídos, utilizando-se de práticas discursivas e cerimoniais, inclusive na busca da legitimidade do modelo de regulação assim estabelecido.

Assim sendo, regulador e regulados, atuando como agentes de legitimação (DURANT e MCGUIRE, 2005) recíprocos, tornam os mecanismos de *enforcement* um esforço essencialmente político, construído pela consecução de acordos que realinham os interesses dos atores dentro de seus ambientes institucionais, promovendo uma nova distribuição de riscos envolvidos e buscando a melhor situação para os atores (COSLOVSKY, PIRES e SILBEY, 2010) e construindo em conjunto as diretrizes de legitimidade para os mediadores junto à audiência (DEEPHOUSE e SUCHMAN, 2008).

3 METODOLOGIA

Tendo em vista a apresentação dos fundamentos teóricos considerados relevantes para a análise da influência das práticas cerimoniais e discursivas no modelo de regulação da ANATEL, o presente capítulo, destina-se à exposição das etapas de pesquisa que foram percorridas para alcançar os objetivos definidos, e suas respectivas escolhas metodológicas.

Inicialmente, serão apresentadas as perguntas de pesquisa e as definições das categorias analíticas na investigação do problema de pesquisa e outros termos relevantes para o estudo. Na sequência, será detalhado o delineamento da pesquisa, incluindo os procedimentos de coleta, tratamento e análise dos dados.

3.1 ESPECIFICAÇÃO DO PROBLEMA

O presente trabalho adota como tema a relação entre cerimonialismo, discurso e legitimidade do processo de regulação. Assim sendo, formulou-se o seguinte problema de pesquisa: **Como práticas cerimoniais e discursivas associadas aos mecanismos de *enforcement* e *compliance* influenciaram a legitimação do modelo de regulação do setor de telecomunicações no Brasil no período compreendido pelos anos de 2012 e 2013?**

3.1.1 Perguntas de Pesquisa

As seguintes perguntas de pesquisa foram elaboradas para que o objetivo geral e os objetivos específicos sejam alcançados, levando-se em consideração o período compreendido pelos anos de 2012 e 2013:

- Qual o contexto da crise das operadoras de telefonia expresso através da descrição dos principais fatos a ela associados e ao modelo de regulação no período 2012-2013?
- Quais foram as práticas cerimoniais e o discurso adotados pelo agente oficial de regulação em face da situação em estudo, no período indicado?

- Quais foram as práticas discursivas e cerimoniais adotadas pelas operadoras nas respostas ao agente regulador, em face da situação em estudo, no período indicado?
- Quais os índices de desempenho operacional das operadoras durante o período indicado?
- Qual a ressonância do processo junto à sociedade, verificando a questão da legitimidade das ações de *enforcement e compliance* adotadas pelo agente oficial de regulação e os regulados?
- Como as práticas cerimoniais e discursivas associadas aos mecanismos de *enforcement e compliance* influenciaram a legitimação do modelo de regulação do setor de telecomunicações no Brasil, no período compreendido pelos anos de 2012 e 2013?

3.1.2 Definição das Categorias Analíticas

Nesta seção, apresentam-se as definições constitutivas e operacionais das categorias analíticas em estudo: práticas cerimoniais, práticas discursivas e legitimidade do modelo de regulação, aqui expresso pelas ações *de enforcement e compliance*.

Práticas Cerimoniais

D.C.: Adoção simbólica de produtos, serviços, técnicas, políticas e programas, mesmo sem atender a critérios de eficiência, para manter conformidade aos padrões institucionalizados na sociedade, na busca pela sobrevivência organizacional, representando, então, a dissociação deliberada entre práticas simbólicas e aquelas do *technical core* da organização (MEYER e ROWAN, 1977; PESSOA, 2009; GREENWOOD et al, 2008).

D.O.: A operacionalização ocorreu pela análise de conteúdo dos dados provenientes das fontes documentais e entrevistas que indicaram a adoção das práticas cerimoniais pelos atores durante o processo de enfrentamento da crise descrita neste trabalho, verificadas por meio dos seguintes indicadores: critérios

estabelecidos para as punições e a sua respectiva aderência aos informes técnicos e regulamentos da própria agência; condução do processo pela agência e efetividade das punições, refletida nos índices operacionais das operadoras em termos de receitas e base de clientes; validade da elaboração dos planos de melhorias e investimentos com o objetivo de atender às exigências do regulador; efetividade do processo como um todo, considerada a evolução dos índices de reclamações no site da Anatel.

Práticas Discursivas

D.C.: Envolve os processos de produção, distribuição e consumo dos textos, sendo que a natureza desses processos varia entre os diferentes tipos de discurso de acordo com fatores sociais, uma vez que os textos são produzidos de maneiras específicas e em contextos sociais específicos (FAIRCLOUGH, 1992, p. 106; FRAGOSO, 2012).

D.O.: Foi verificada a partir da análise de conteúdo dos pronunciamentos realizados por dirigentes da ANATEL e das operadoras celulares e, ainda, do Ministro das Comunicações durante a consecução das várias etapas do desenvolvimento da crise ora em estudo, com os seguintes indicadores: rigor das medidas; acatamento das exigências da agência pelas operadoras; manutenção da qualidade dos serviços; correção e aplicabilidade das medidas punitivas da ANATEL.

Legitimidade do Modelo de Regulação

D.C.: “Percepção ou pressuposto generalizado de que ações de uma entidade são desejáveis, adequadas ou apropriadas dentro de algum sistema socialmente construído de normas, valores, crenças e definições” (SCHUMAN, 1995, p. 574).

D.O.: Operacionalizada a partir da análise das dimensões sociopolítica e cultural-cognitiva da legitimidade do modelo de regulação.

Dimensão Sociopolítica da Legitimidade do Modelo de Regulação

D.C.: Refere-se ao endosso formal das práticas organizacionais por autoridades legais e órgão governamental suportado por regras permitidas, mandatadas ou decretadas pelo Estado (DEEPHOUSE, 1996; COLYVAS e POWELL, 2006; FRAGOSO, 2012).

D.O.: Verificada a partir do endosso regulatório (DEEPHOUSE, 1996) representada pela validação formal das práticas e ações adotadas pelas operadoras pela ANATEL e das práticas e ações desta última através de outros órgãos governamentais, mais especificamente o Ministério das Comunicações, o Tribunal de Contas da União e a Casa Civil. Para tal, foram analisadas as fontes documentais e entrevistas realizadas com dirigentes das operadoras e ANATEL.

Dimensão Cultural-Cognitiva da Legitimidade do Modelo de Regulação

D.C.: Refere-se ao endosso das práticas organizacionais pela interpretação coletiva por intermédio de referências culturais nas quais as ideias são constitutivas carregadas de significados e usadas de maneira ampla em que esta coletividade está imersa (DEEPHOUSE, 1996; COLYVAS e POWELL, 2006; FRAGOSO, 2012).

D.O.: Verificada a partir do endosso público (DEEPHOUSE, 1996) pela análise dos dados provenientes das fontes documentais, verificando a ressonância da busca da legitimação do modelo de regulação através das práticas cerimoniais e discursivas adotadas pela ANATEL e operadoras celulares. Um primeiro indicador utilizado foi a evolução dos índices de reclamações no site da ANATEL, nos termos que o Prof. Marcelo Chiavone Pontes, da Escola Superior de Propaganda e Marketing sugere, quanto à percepção do consumidor em relação às empresas em função de notícias na mídia.

O segundo indicador adotado foi baseado no que estabelecem Colyvas e Powell (2006) ao ressaltarem que o desenvolvimento de uma simples medida categórica de legitimidade pode ser estabelecido na medida em que a presença, a ausência, o início e o cessar de comentários podem ser utilizados para periodizar a evolução de uma forma organizacional ou regra institucional. Dessa forma, o volume de notícias na imprensa foi utilizado na verificação no processo de busca de legitimidade aqui contemplado.

Um terceiro indicador, estabelecido por meio de uma variante alternativa, expressa por Deephouse (1996), estressa ainda a utilização da mídia como forma de aferição da legitimidade, argumentando que influencia e reflete os valores de uma cultura de tal forma que, quando as atividades de uma organização são ilegítimas, ocorrerão ataques e comentários que serão reportados pela mídia. Nesse sentido, o volume de notícias com essa intenção foi utilizado para a verificação tratada neste tópico.

3.1.3 Definição de Outros Termos Relevantes

Contexto

D.C.: Contexto não representa apenas um estímulo do ambiente, mas um arranjo aninhado de estruturas e processos no qual as interpretações subjetivas dos atores ao perceber, compreender, aprender e lembrar contribuem na moldagem do processo contínuo em estudo (PETTIGREW, 1990).

Modelo de Regulação

D.C.: Arranjo de atores, papéis e regras que visam o controle do ambiente legal, seja em relação a sua reformulação, seja quanto aos procedimentos necessários ao cumprimento das leis (COSTA, 2012; JORDANA; LEVI-FAUR; MARIN, 2007).

Mecanismos de *Enforcement* Associados ao Modelo de Regulação

D.C.: Atividades que visam ao reforço das boas práticas em determinado campo organizacional previstas nas regras codificadas, tais como monitoramento ou poder de polícia, imposição de sanções e punições, formas de controle e mais especificamente na arena regulatória, educação, aconselhamento, persuasão e negociação (COSTA, 2012, MORGAN e YEUNG, 2007).

***Compliance* Associado ao Modelo de Regulação**

D.C.: Conformidade imediata ou prolongada às demandas de um agente de *enforcement*, envolvendo nesse processo, negociações, ações, tempo, símbolos e padrões. (HAWKINS, 1984).

3.2 DELIMITAÇÃO E DESIGN DA PESQUISA

Esta seção é dedicada à apresentação, em detalhes, do desenho da pesquisa, etapas programadas para a pesquisa, delineamento do estudo, nível e unidades de análise e procedimentos de coleta e análise dos dados.

3.2.1 Delineamento e Etapas da Pesquisa

O presente trabalho adota a estratégia de pesquisa do estudo de caso, uma vez que procura investigar um fenômeno contemporâneo de natureza social, política e organizacional em profundidade, em um contexto da vida real a partir de questões do tipo “como” ou “por que” e em que o investigador tem pouco controle sobre os respectivos eventos e, ainda, considerando-se a multiplicidade de fontes de evidências que necessitam convergir de maneira triangular (YIN, 2010).

De fato, o estudo de caso apresentou-se como a escolha metodológica mais adequada para a investigação da influência das práticas discursivas e cerimoniais na legitimação do modelo de regulação da ANATEL a partir da crise das operadoras celulares em 2012, primeiramente pela extensa quantidade de dados, disponíveis através das numerosas fontes de dados documentais ou pelos profissionais que vivenciaram o desenvolvimento da crise em questão.

Ademais, a complexidade do setor de telecomunicações no Brasil com todas as suas interfaces com os governos federal e estaduais, órgãos de defesa do consumidor, órgãos da administração indireta e legislativos federais e estaduais e pela sua própria relevância em termos de clientes e receitas envolvidas fez com que houvesse a necessidade de foco exclusivo e intenso nos processos, significados e compreensões relacionados com o caso na busca às respostas exigidas na pesquisa, dentro da profundidade que se espera de um estudo desta natureza.

O foco citado no parágrafo anterior conduziu à opção por um estudo de cunho qualitativo exigindo do pesquisador a sua participação como instrumento primário na coleta de dados por meio de sua imersão no contexto em que o problema será analisado (GODOI e BALSINI, 2006), especificamente o setor das telecomunicações móveis celulares no Brasil, em seus números, atores, regras e normas, desenrolar da crise de julho de 2012, construção de soluções e respectiva ressonância junto às audiências visando como resultado final ao estudo descritivo que possa responder às questões da pesquisa proposta.

Adicionalmente, Machado-da-Silva, Fonseca e Crubellate (2005) sugerem que, nas situações de abordagem sistêmica processual recorrente, o delineamento de averiguação empírica deve ser configurado, preferencialmente, por métodos múltiplos, privilegiando os procedimentos qualitativos de pesquisa sob uma perspectiva longitudinal, situação em que se enquadra o presente trabalho, uma vez que a análise da crise de julho de 2012 requer o entendimento dos fatos anteriores que levaram a ela, para, na sequência, prover a compreensão do desenvolvimento em si da crise com as suas construções e busca da legitimidade do modelo de regulação dela apreendido e, posteriormente, em outros momentos, a investigação dos esforços de preservação da legitimidade aqui tratada e as tentativas de desafiá-la através de grupos com interesses próprios.

Dessa forma, os dados coletados foram dispostos em uma narrativa cronológica, demarcados por intermédio de um recorte longitudinal na sucessão de períodos, com os fatos que influenciaram decisivamente na formação do caso estudado, permitindo que a análise da influência das práticas cerimoniais e discursivas dos atores no modelo de regulação da ANATEL seja efetivada dentro de cada um dos períodos, considerados a partir de pelo menos seis meses anteriores a julho 2012 até aos dias atuais.

Esses prazos, em termos de parágrafos anteriores, permitem a avaliação desde as razões da crise até aos resultados efetivos dos mecanismos de *enforcement* da ANATEL e *compliance* das operadoras e, ainda, os desafios ao modelo de regulação daquela agência reguladora pelos legislativos estaduais. O

nível de análise foi o inter-organizacional e as unidades de análises são as práticas cerimoniais e discursivas da ANATEL e das operadoras de telefonia móvel celular.

O estudo aqui tratado foi construído em três etapas: numa primeira etapa houve a exploração do caso, com o objetivo de levantar a caracterização dos fatos e do contexto do setor das telecomunicações móveis celulares, considerada pela apresentação do histórico e dados do setor, investigação a respeito das pressões exercidas pelo governo, órgãos de defesa de consumidores públicos e privados e legislativos estaduais sobre a ANATEL em função da qualidade do serviço prestado pelas respectivas operadoras, verificação das ações de *enforcement* da ANATEL e o *compliance* das mesmas operadoras, a busca da ressonância do modelo como um todo junto às audiências, consideradas em função das dimensões da legitimidade contempladas no estudo e, posteriormente, o desafio dessa mesma legitimidade pelos legislativos estaduais.

A segunda etapa consistiu na identificação das práticas cerimoniais e discursivas dos atores em direção à legitimidade do modelo de regulação da ANATEL, considerada pela ótica das audiências envolvidas. Finalmente, a terceira etapa foi dedicada à elaboração da narrativa consolidada do caso aqui estudado, considerando-se a necessária articulação com o referencial teórico, verificando, então, a influência efetiva das práticas discursivas e cerimoniais na legitimidade do modelo de regulação considerado.

3.2.2 Procedimentos de Coleta de Dados

Na primeira etapa da pesquisa, foram utilizadas fontes documentais que consistiram de notícias e editoriais colocadas na mídia impressa sobre o desenrolar dos fatos, publicações específicas da ANATEL e do site especializado Teleco a respeito do histórico e dados do setor, relatório da CPI da Telefonia Móvel da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná e informações do Partido Social Democrático e União Nacional dos Legisladores e Legislativos Estaduais a respeito dos aspectos vinculados ao desafio da legitimidade do modelo de regulação da ANATEL pelos legislativos estaduais. As fontes documentais citadas estão dispostas no quadro 1 – Relação de Fontes Documentais

Quadro 1: Relação de Fontes Documentais

FONTES DOCUMENTAIS	TIPO
Jornal “A Folha de São Paulo”	Mídia Impressa e Internet
Jornal “A Gazeta do Povo”	Mídia Impressa e Internet
Jornal “Valor Econômico”	Mídia Impressa e Internet
Jornal “Zero Hora”	Mídia Impressa e Internet
Revista “Exame”	Mídia Impressa e Internet
Relatório da CPI da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná	Relatório Impresso
ANATEL	Portal da Agência Nacional de Telecomunicações
TELECO	Portal Privado Especializado em Telecomunicações
Partido Social Democrático	Internet
UNALE – União Nacional dos Legisladores e Legislativos Estaduais	Internet

Fonte: elaborado pelo autor

Os órgãos de imprensa em nível nacional foram selecionados pela sua notória relevância no jornalismo geral e dos negócios, enquanto que foram selecionados dois jornais regionais principalmente pela razão de pertencerem aos dois Estados em que as CPIs estaduais da Telefonia Móvel estavam com os andamentos mais desenvolvidos à época da pesquisa.

Já a escolha dos sites Teleco e Portal da ANATEL para o histórico, aspectos regulatórios do setor e coleta dos dados operacionais das empresas, particularmente, complemento de chamadas, quedas de chamadas, reclamações, bases de clientes e dados financeiros teve a sua razão pela facilidade na obtenção das referidas informações, haja vista a dedicação dos mesmos ao setor de telecomunicações.

Para a consecução da etapa foram analisadas mais de 400 matérias, marcadas pelos títulos, dos jornais e revistas indicados no Quadro 1 no período de abril a agosto de 2013, das quais restaram selecionadas 105 matérias, devidamente sintetizadas e registradas em um banco de dados. Todas elas estão indicadas Apêndice 1. A seleção das matérias ocorreu a partir da exclusão daquelas consideradas como repetidas (títulos diferentes, porém com o mesmo texto), notícias referentes a fatos já colocados em outras matérias já selecionadas e aquelas com o título ou chamada referente à crise de julho 2012, porém, com texto referente a outro tema do setor.

Para a composição da segunda fase da pesquisa foram realizadas entrevistas semiestruturadas com informantes-chave, basicamente ex-gerentes da ANATEL, dirigentes de entidades de classe do setor e ainda executivos das duas operadoras mais afetadas pelas medidas da ANATEL, considerando-se as dimensões do setor nos estados envolvidos, além de representantes do PROTESTE e da CPI da Telefonia Móvel da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. As entrevistas foram semiestruturadas, uma vez que atenderam a um roteiro antecipadamente estipulado, porém, a sua aplicação, no que diz respeito à sequência, ficou a cargo do investigador (CORBETTA, 2003).

Os entrevistados da ANATEL foram selecionados pela sua participação direta na coordenação de todo o processo de aplicação das medidas punitivas, desde a sua concepção e decisão, até a condução das reuniões referentes aos planos de melhoria desenvolvidos pelas operadoras. Um terceiro entrevistado, ainda relacionado com a ANATEL, foi selecionado pela sua experiência na própria agência, na administração de crises semelhantes às do presente estudo. Da mesma maneira, a escolha dos entrevistados das operadoras foi norteadada pela sua atuação direta relacionada com a crise de julho de 2012 e CPIs da Telefonia Móvel dos legislativos estaduais.

Já os outros entrevistados do setor foram selecionados pela sua relevância profissional e ainda pela perspectiva de obtenção de outros *insights* sobre o tema da pesquisa. A entrevistada do PROTESTE foi escolhida pelo seu histórico de críticas ao setor de telecomunicações em suas colunas de jornais e revistas e que poderia

representar uma boa visão externa sobre o contexto e os fatos em curso na pesquisa. A indicação para a entrevista com representante da CPI da Telefonia Móvel da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, realizada com o intuito de colher maiores informações quanto à motivação da instauração desse mecanismo em questão, foi efetivada pelo próprio coordenador da referida CPI.

Os roteiros das entrevistas, basicamente, foram elaborados no sentido de extrair informações mais precisas acerca das práticas cerimoniais e discursivas adotadas pela ANATEL e operadoras no desenrolar dos fatos demarcados na primeira etapa da pesquisa e ainda sobre a motivação e desenvolvimento das CPIs de Telefonia Móvel das assembleias legislativas dos Estados, e que também foram levantadas nas mesmas fontes documentais utilizadas na etapa anterior, inclusive como elemento de triangulação das informações.

As entrevistas, quando houve a possibilidade e autorização dos entrevistados, foram gravadas. Algumas entrevistas, devido à agenda e deslocamento dos entrevistados, foram realizadas por telefone. A duração total das entrevistas realizadas está próxima de quatorze horas. As notas de entrevista elaboradas no decorrer das entrevistas tiveram o objetivo de facilitar a análise posterior da análise e suprir a não disponibilidade de gravação das entrevistas. O quadro abaixo indica os informantes que foram entrevistados:

Quadro 2 Relação de Entrevistados

ENTREVISTADO	ORGANIZAÇÃO
Ex-Superintendente de Serviços Privados	ANATEL
Ex-Gerente Geral de Serviços Terrestres	ANATEL
Ex-Assessor Técnico da Presidência	ANATEL
Executivo	Entidade de classe do setor
Executivo	Setor de telecomunicações
Executivo	TIM

Executivo	Claro
Coordenadora Institucional	PROTESTE
Assessor de Imprensa	CPI da Telefonia Móvel da ALEP

Fonte: elaborado pelo autor

Os dados referentes à terceira etapa da pesquisa voltados para os aspectos de legitimidade, englobando dados referentes à percepção das audiências com relação à legitimidade do modelo de regulação da ANATEL, foram coletados nas mesmas fontes documentais e entrevistas utilizadas nas duas primeiras etapas da pesquisa.

3.2.3 Procedimentos de Tratamento e Análise dos Dados

De acordo com a abordagem de Pettigrew (1990), o fenômeno foi analisado a partir da construção de uma narrativa cronológica, numa perspectiva linear e sequencial, procurando o estabelecimento de relações com o referencial teórico.

Os procedimentos de tratamento e análise de dados contemplados no presente trabalho foram estabelecidos inicialmente pelo processo de análise de conteúdo recomendada por Zilber (2007), a partir dos conceitos de análise de conteúdo manifesto e análise de conteúdo latente.

Potter e Devine-Donnerstein (1999) definem conteúdo manifesto como aquele que está na superfície e facilmente observável, como por exemplo, a verificação de uma determinada palavra num texto, determinados comportamentos em conversações, entre outros. Porém, se a localização do significado for deslocada para o significado subjacente aos elementos na superfície da mensagem, tem-se o conteúdo latente (BABBIE, 1992 apud POTTER e DEVINE-DONNERSTEIN, 1999).

Assim sendo, os autores enfatizam que a diferença entre os tipos de conteúdo está no *locus* do significado, se o mesmo está contido em elemento discreto do conteúdo, então é manifesto, por outro lado se o *locus* do significado está no

conteúdo, mas precisa ser inferido pelo reconhecimento de um padrão, tem-se a forma de padrões no conteúdo latente.

Adicionalmente, se o *locus* do significado é suportado pela maneira como o investigador constrói seus julgamentos a partir de “pistas” no conteúdo, tem-se a forma projetiva do conteúdo latente.

A análise de conteúdo manifesto, segundo Zilber (2007), consiste na geração inicial de categorias concretas identificadas nos textos para permitir as respectivas capturas dos dados, para depois, num segundo momento, movê-los para categorias mais analíticas e abstratas, de tal forma que sejam possíveis comparações com outros. Da mesma maneira, aqueles dados que contenham mensagens implícitas, passam pelo mesmo processo citado na assertiva anterior, nos termos do que Zilber (2007) designa como análise de conteúdo latente, com a passagem do significado denotativo para o conotativo, ou seja, do explícito para o implícito.

Para a realização dessa tarefa, os documentos mencionados no Apêndice 1 e as notas de entrevistas foram armazenados em base de dados construída pelo autor, com os referidos dados dispostos cronologicamente em períodos denominados como pré-crise, crise e pós-crise.

Dentro do método sugerido por Zilber (2007), trechos da narrativa, elaborada conforme disposto no primeiro parágrafo, passaram por uma primeira codificação, agrupando-os em *frames* de maneira a permitir que fossem associados, numa segunda etapa de codificação, às categorias analíticas propostas. O processo de codificação em *frames* consiste no agrupamento dos dados, baseado em uma interpretação particular, por meio da seleção, realce e fixação dos limites em torno de um determinado tema (RIVENBURGH, 2011).

Em uma segunda etapa, houve a recategorização dos dados codificados segundo o processo descrito no parágrafo anterior para as categorias analíticas propostas no estudo que foram estabelecidas como práticas cerimoniais, práticas discursivas, legitimidade e suas dimensões sociopolíticas e cultural-cognitivas além de contexto, modelo de regulação e desafio da legitimidade, estas últimas também fundamentais na construção do estudo aqui proposto.

A partir deste ponto foi possível a reconstrução dos sentidos dos discursos e das intenções dos atores (GODOI, 2006), comparando os textos com o referencial teórico, dentro do que propõe a análise de conteúdo latente (ZILBER, 2007), utilizando-se uma perspectiva de interpretação social. É importante ressaltar que, de acordo com Godoi (2006), a produção do sentido pertence simultaneamente ao investigador, ao sujeito e ao contexto organizacional; é a visão construtiva do investigador que narra e reconstrói o discurso, num “subjetivismo objetivado socialmente”, em que os limites da interpretação são os próprios objetivos da investigação.

A análise das práticas cerimoniais dos atores foi estabelecida pela comparação dos dados assim codificados com o alcance dos resultados efetivamente verificados por meio das medidas adotadas pela ANATEL em seus mecanismos de *enforcement* e pela *compliance* dos regulados.

Dessa forma, com as interpretações dos sentidos dos discursos e práticas cerimoniais devidamente identificadas, tornou-se factível a elaboração de texto que detalhou a descrição do modelo de regulação da ANATEL através da construção dos mecanismos de *enforcement* e *compliance* suportada pelas práticas discursivas e cerimoniais dos atores envolvidos na busca da legitimidade do referido modelo.

3.2.4 Facilidades e Dificuldades na Coleta e Tratamento de Dados

O autor, embora com uma massa disponível muito grande de matérias na mídia impressa, até em função da sua experiência anterior como profissional do setor de telecomunicações, encontrou facilidades na pesquisa e seleção inicial dos 400 textos, que depois, num segundo momento, ficaram restritos a 105 matérias e que constituíram a base de dados que permitiu a elaboração do presente trabalho.

As dificuldades maiores foram encontradas no agendamento das entrevistas, uma vez que os potenciais entrevistados ocupam postos de relevância no setor e com pouca disponibilidade de tempo. Inclusive tal fato impossibilitou as entrevistas com representantes da Vivo e Oi, embora tais empresas tenham sido muito pouco afetadas pelas medidas da ANATEL. O fato de os entrevistados ocuparem postos de relevância também apresentou uma dificuldade adicional nas entrevistas, no sentido

de que os entrevistados de operadoras com o receio de colocar a sua visão pessoal sobre algum tema, tiveram a tendência de colocar a “posição oficial” da organização para a qual trabalham. Em função dessas condições, foram utilizadas algumas colocações dos entrevistados não constantes das entrevistas gravadas.

Ressalte-se que previamente, todos os entrevistados foram devidamente informados sobre o estudo e seus objetivos. Alguns entrevistados tiveram a sua identidade preservada, haja vista que ainda permanecem nos mesmos cargos que ocupavam à época da crise de 2012 e a divulgação de suas posições sobre o tema poderiam ter algum tipo de comprometimento no exercício de seus relacionamentos com as organizações citadas no trabalho.

3.2.5 Limitações da Pesquisa

A limitação desta pesquisa está ligada aos aspectos da interpretação subjetiva, um dos suportes da produção do sentido, nos termos em que cita Godoi (2006), como função que pertence simultaneamente também ao sujeito e ao contexto organizacional, com a visão construtiva do investigador que narra e reconstrói o discurso. Neste aspecto há que considerar o viés do pesquisador, profissional até há pouco tempo atuante no setor, como um fator de limitação na pesquisa.

A interpretação de qualquer forma é a ferramenta fundamental do investigador (ALONSO, 1998 apud GODOI, 2006), como já expressa nos parágrafos anteriores, fazendo com que o investigador lançasse mão de um forte apoio no referencial teórico e triangulação de dados a fim de que a arbitrariedade interpretativa de que fala Godoi (2006) pudesse ser afastada e não interferir no sentido, uma vez que o pesquisador, neste trabalho, já tinha um conhecimento prévio bastante robusto do contexto organizacional em que o objeto do estudo se desenvolve.

Outra limitação da pesquisa está relacionada com o fato de que não foi validada por meio de grupos de pesquisa ou mesmo pesquisadores atuando de maneira isolada nessa atividade.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Este capítulo está dividido em cinco seções, com a primeira delas apresentando a contextualização da regulação da ANATEL e da telefonia móvel celular no Brasil e ainda uma narrativa acerca da crise da telefonia móvel celular de 2012, iniciando com os textos acerca das atribuições da ANATEL e do próprio mercado aqui tratado e culminando com todos os fatos relacionados com a suspensão das vendas das respectivas operadoras, constituindo-se, então, na descrição do caso do estudo, nos termos da abordagem que Yin (2010) denomina de estruturas cronológicas. Nas partes subsequentes, são apresentadas as categorias analíticas em ordem que respeita a sequência dos eventos lançados na narrativa colocada na primeira parte, porém, ao mesmo tempo buscando a lógica de construção do referencial teórico (YIN, 2010), sendo apresentados os discursos e o cerimonialismo associado, a construção do *enforcement* e *compliance* e a busca da legitimidade do modelo de regulação da ANATEL, finalizando com a apresentação dos indícios de desafios à legitimidade de tal modelo pelos legislativos estaduais.

4.1 A CRISE DE JULHO DE 2012 NO SERVIÇO MÓVEL PESSOAL

A presente seção aborda em seu primeiro item um panorama do papel da ANATEL como agente regulador dos serviços de telecomunicações no Brasil, o segundo item apresenta um contexto do Serviço Móvel Pessoal no Brasil, com o seu histórico e o posicionamento das principais operadoras dentro do setor. Finalizando, o terceiro item descreve a crise de julho 2102, inclusive com os desdobramentos que se seguiram após a suspensão das punições.

4.1.1 Os Serviços de Telecomunicações e a ANATEL

Uma das consequências resultantes do processo de liberalização econômica verificados no Reino Unido e Estados Unidos da América do Norte durante os anos 80 foi a privatização e a implementação de modelos de competição nas telecomunicações, tendência essa que acabou por ser adotada em praticamente todo o mundo.

Dessa maneira, o Brasil, movido pela experiência internacional e ainda pelas necessidades de reestruturação da indústria nacional de telecomunicações, introduziu a competição na prestação de serviços e a privatização das empresas estatais do setor, com o objetivo de universalização dos referidos serviços à população, aspectos esses amparados pela promulgação da Lei nº 9472 de 16 de julho de 1997, a Lei Geral de Telecomunicações (LGT).

Com a mencionada LGT, foi estabelecido então um novo arcabouço regulatório para o setor de telecomunicações no Brasil, reorganizando a prestação dos serviços e indústria, sob a supervisão da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, o novo organismo regulador do setor, substituindo então o modelo de gestão direta do Estado. A Exposição de Motivos nº 231 de 10 de dezembro de 1996, que encaminhou o projeto da LGT ao Congresso Nacional descreve as estratégias para evoluir a legislação de maneira a torná-la sempre atualizada com o desenvolvimento da indústria, conforme síntese abaixo:

- (i) O fortalecimento do papel regulador do Estado e eliminação do seu papel como empresário, contemplando a promoção de um grau adequado de supervisão sobre o setor e consequente privatização das empresas sob controle acionário da União, bem como a outorga de novas licenças para que operadores privados prestassem serviços de telecomunicações no país;
- (ii) A expansão e melhoria da oferta de serviços via diversificação da oferta e melhoria dos padrões de qualidade;
- (iii) A criação de oportunidades atraentes de investimentos na indústria e renovação tecnológica sob ambiente competitivo via atração de capitais privados, construção de um ambiente que propiciasse o desenvolvimento da competição justa no mercado e facilitasse a consolidação de novos participantes e, finalmente, gerando condições que estimulassem a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico e industrial;
- (iv) A harmonização do desenvolvimento da indústria de telecomunicações com as metas de desenvolvimento do país via redução das disparidades de cobertura dos serviços de telecomunicações intra-

regionais e entre as diversas faixas de renda; criação de condições para a prática de tarifas razoáveis e justas para os serviços de telecomunicações, promoção de serviços de telecomunicações que incentivem o desenvolvimento econômico e social do País; e alcance de metas específicas de universalização;

- (v) A maximização do valor de venda das empresas estatais do setor sem prejuízos aos objetivos acima listados (SOUZA PINTO, 2009).

Dentro do objetivo de atender ao previsto na reestruturação do setor de telecomunicações no Brasil, uma das principais características de seu novo desenho foi a divisão geográfica e por linhas de negócio por meio das quatro regiões de operação, Centro-Sul, São Paulo, Sudeste-Norte-Nordeste e Nacional prestados pelos serviços de telefonia fixa local e de longa-distância, serviços celulares, comunicação multimídia (incluindo comunicação de dados) e outros.

Como aqui já colocado, os serviços de telecomunicações no Brasil passaram a ser regulados pela Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, criada por meio da Lei 9.472/1997 – conhecida como a Lei Geral das Telecomunicações, que é uma entidade integrante da Administração Pública Federal indireta, submetida a regime autárquico especial e vinculada ao Ministério das Comunicações, administrativamente independente e financeiramente autônoma. As suas principais atribuições consistem em regular, outorgar e fiscalizar o setor de telecomunicações.

Além de outorgar, fiscalizar e regulamentar o setor de telecomunicações, destacam-se entre as atribuições da ANATEL:

- i) Programar em sua esfera de atribuições, a política nacional de telecomunicações;
- ii) Representar o Brasil nos organismos internacionais de telecomunicações, sob coordenação do Poder Executivo;
- iii) Administrar o espectro de radiofrequências e o uso de órbitas, expedindo as respectivas normas;
- iv) Expedir ou reconhecer a certificação de produtos, observados os padrões e as normas por ela estabelecidos;

- v) Compor administrativamente conflitos de telecomunicações entre prestadoras de serviço de telecomunicações;
- vi) Reprimir infrações dos direitos dos usuários;
- vii) Exercer, relativamente às telecomunicações, as competências legais em matéria de controle, prevenção e repressão das infrações de ordem econômica, ressalvadas as pertencentes ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE.

A ANATEL tem como órgão máximo o Conselho Diretor, integrado por cinco membros, escolhidos pelo Presidente da República e nomeados após aprovação pelo Senado Federal. Os conselheiros têm mandato fixo, de cinco anos, e estabilidade; votam com independência, fundamentando seu voto. As decisões são tomadas, sempre, por maioria absoluta, por meio de reuniões, sessões ou circuitos deliberativos (procedimento de coleta de votos sem a necessidade de reunião presencial).

Em 2011 e 2012, a ANATEL apresentou a seguinte distribuição de arrecadação:

Tabela 1 – Arrecadação da ANATEL

Grupo de Receita	Arrecadação em 2011	Arrecadação em 2012
Taxas de Fiscalização TFI +TFF	3.712,21	3.095,45
Outorgas de Telecomunicações	3.553,40	1.819,93
Aplicações Financeiras	0,80	0,90
Outras receitas	1,84	2,27
Total	7.268,25	4.918,55

Valores em milhões de Reais

Fonte: Relatório Anual Anatel 2012 – p.115

Adicionalmente a ANATEL arrecadou por intermédio do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust) no exercício de 2012 um total de R\$ 1,9 bilhões. Contrastando com os valores aqui colocados, a dotação orçamentária destinada às despesas da ANATEL no mesmo ano foi de R\$ 468,5 milhões (RELATÓRIO ANUAL 2012 - ANATEL).

A prestação dos serviços de telecomunicações no Brasil é realizada através de Licenças de Prestação de Serviços de Telecomunicações que podem se constituir em concessão, autorização ou permissão, dependendo do serviço e do regime de prestação, público ou privado. Da mesma forma, a utilização de faixas do espectro eletromagnético para a prestação dos serviços também necessita de licença específica para tal (SOUZA PINTO, 2009)

Dessa maneira, de acordo com a LGT, os serviços de telecomunicações podem ser prestados em regime público ou em regime privado. Os serviços de telecomunicações em regime público são aqueles prestados mediante concessão ou permissão, com atribuição à sua prestadora de obrigações de universalização e de continuidade; incluem-se, neste caso, as diversas modalidades do serviço telefônico fixo comutado de qualquer âmbito, destinado ao público em geral. Já os serviços de telecomunicações em regime privado estão sujeitos a regras mais flexíveis e com menor interferência da União na sua regulação, não havendo controle de tarifas (pratica-se preço), sendo que a sua outorga é obtida através de autorização (MELLO e MELCHIOR, 2003).

Particularmente, o serviço de comunicações móveis celulares no Brasil é prestado a partir de autorização de serviços de telecomunicações, a qual é definida como o ato administrativo vinculado que faculta a exploração, no regime privado, de modalidade de serviço de telecomunicações, quando preenchidas as condições objetivas e subjetivas necessárias.

São condições objetivas:

- a) A disponibilidade de radiofrequências quando necessárias;
- b) A apresentação de um projeto viável.

São condições subjetivas para a empresa:

- a) Ser constituída sob as leis brasileiras;
- b) Não estar proibida de contratar com o poder público;
- c) Dispor de qualificação técnica;
- d) Não ser responsável pela prestação da mesma modalidade de serviço na mesma área (MELLO e MELCHIOR, 2003).

4.1.2 O Serviço Móvel Pessoal no Brasil

A telefonia móvel celular no Brasil teve o seu início de implantação no Brasil em 1991 dentro das então operadoras estatais regionais de telecomunicações ligadas à Telebrás, operando como uma linha de negócios paralela aos outros serviços oferecidos à época, tais como telefonia fixa e comunicação de dados e sob a denominação de Serviço Móvel Celular - SMC.

Posteriormente, em 1997, a ANATEL definiu um novo modelo para o Serviço Móvel Celular, com as operadoras que seriam criadas a partir da cisão das operadoras regionais de telecomunicações e, posteriormente, privatizadas formando a Banda A e um conjunto de novas operadoras introduzidas a partir do leilão de novas licenças e que constituiriam a Banda B. Ambas operariam em regime de competição em dez áreas de operação, com todas as licenças tanto da Banda A quanto as da Banda B funcionando em regime de concessão. Com a realização dos leilões de privatização das operadoras estatais e das novas licenças da banda B, o modelo foi efetivamente implantado em 1998.

Em 2001, a ANATEL apresentou os regulamentos de um novo serviço de telefonia móvel celular, o Serviço Móvel Pessoal – SMP em regime de autorização, definido formalmente como “o serviço de telecomunicações móvel terrestre de interesse coletivo¹ que possibilita a comunicação entre Estações Móveis e de Estações Móveis para outras estações” (MELLO e MELCHIOR, 2003).

¹ Os serviços de interesse coletivo são aqueles passíveis de serem oferecidos a todos aqueles que se enquadrarem no regulamento específico, ou seja, o prestador não pode deixar de prestá-lo quando solicitado, desde que seja técnica e economicamente viável (MELLO e MELCHIOR, 2003).

Esse novo serviço estabeleceu compromissos formais de qualidade que as operadoras estavam sujeitas através do Plano Geral de Metas de Qualidade – PGMQ e ainda tornando as áreas de operação coincidentes com as regiões de operação da telefonia fixa, prevendo, dessa forma, uma futura convergência dos dois serviços. Foram então realizados novos leilões para as licenças e frequências para as então chamadas bandas C, D e E. As operadoras já existentes no SMC receberam incentivos para migrar para o novo regulamento, processo esse concluído em 2003.

Nos anos subsequentes, a ANATEL promoveu novos leilões de novas licenças e frequências compatíveis com as novas demandas de serviços e novas tecnologias, permitindo que os grandes grupos do setor, a Vivo, Oi/Telemar, Claro e TIM pudessem alcançar cobertura nacional, preenchendo os espaços ainda existentes de cobertura nas várias regiões de operação.

Essas operadoras do Serviço Móvel Pessoal no Brasil concentram hoje 99,5% do mercado totalizando cerca de 265 milhões de clientes em maio de 2013. Os seus resultados de receitas líquidas de serviços estão colocados na tabela 2 – Receita Líquida de Serviços.

Tabela 2 - Receita Líquida de Serviços

Operadora	2010	2011	2012	1T 13
VIVO	17729	19587	21398	5636
TIM	14457	17086	18764	4711
CLARO	11764	12993	12760	3148
Oi	ND	ND	9101	2316
Total	-	-	62023	15811

Valores em milhões de Reais

Fonte: site TELECO www.teleco.com.br

Por outro lado, vale a pena ressaltar que o setor de telecomunicações brasileiro apresenta o menor EBITDA (32%) entre os países ditos emergentes, apesar de indicar um valor intermediário em relação aos mesmos países na relação capex/vendas (18,8%) (MORGAN STANLEY RESEARCH, 2013).

4.1.3 A crise de julho de 2012

O crescimento da base de clientes das operadoras de telefonia móvel apresentou valores expressivos nos últimos anos, motivado pelos novos planos de serviços, com reduções substanciais nos valores dos preços, particularmente nas chamadas realizadas internamente às redes das referidas operadoras.

A Tabela 3 – Base de Clientes Consolidada Anual mostra a evolução da base de clientes das principais operadoras no Brasil desde 2009.

Tabela 3 - Base de Clientes (milhares) Consolidada Anual

Operadora	2009	2010	2011	2012	1T13	Mai 13
Vivo	51744	60293	71554	76137	75988	76097
TIM	41115	51028	64083	70376	71232	72016
CLARO	44401	51638	60380	65238	66038	66517
Oi	36054	39273	45484	49238	49494	49771
Outras	645	712	731	819	1031	1124
Total	173959	202944	242232	261808	264053	265526

Fonte: site TELECO www.teleco.com.br

Em janeiro de 2012, a VIVO apresentava preços de R\$ 0,05 por minuto em chamadas dentro da sua base de clientes, a TIM R\$ 0,25 por chamada independentemente para qualquer outro número TIM, a CLARO com preços R\$ 0,21 por chamada até 30 minutos, inclusive longa distância com a Embratel e a Oi apresentando bônus nas recargas (AUTRAN e WIZIAK, 2012). Especificamente, a TIM atribuía o seu crescimento no Brasil a essa estratégia de preços que leva em conta o número de chamadas e não o número de minutos (FRIAS, 2012).

Tais preços nas chamadas internas às redes das operadoras, inclusive provocou um crescimento nos chamados “*chips avulsos*”, destinados a chamadas para redes de empresas concorrentes. No mesmo mês de janeiro, a estimativa era de que 15% dos *chips* no mercado eram avulsos (AUTRAN e WIZIAK, 2012). Os dados da ANATEL referentes ao primeiro trimestre de 2012 indicavam que quase

80% das chamadas originadas no celular eram “on-net”, sendo que quanto mais ampla a base de clientes da operadora, maior a chance do tráfego ser intra-rede, uma vez que os clientes têm um círculo maior de pessoas com quem falar gastando menos (SANTANA, 2013).

Adicionalmente, o acesso à banda larga móvel no Brasil cresceu acima da média mundial, cerca de 67,2% em 2011, cinco vezes mais em relação à banda larga fixa (ARAGÃO, 2011).

Por outro lado, tal crescimento acelerado foi acompanhado de aumento no volume de demandas nos órgãos de defesa do consumidor. Já em 2011, as reclamações sobre serviços prestados pelas operadoras de telefonia celular representavam 7,99% do total de demandas apresentadas aos órgãos públicos de defesa do consumidor integrados ao Sistema Nacional de Defesa do Consumidor – SINDEC, que integra PROCON de 25 unidades federativas em cerca 211 municípios, sendo superadas apenas pelo setor de cartões de créditos com 9,21%. Nesse mesmo ano, os grandes grupos de telecomunicações, Oi, Claro/Embratel, TIM/Intelig e Vivo, ocupavam, respectivamente, posições entre o segundo ao sexto lugar na relação das empresas mais demandadas conforme relatórios do SINDEC, sintetizados na Tabela 4 – SINDEC 2011 Demanda por Setor e Tabela 5 SINDEC 2011 Empresas.

Tabela 4 - SINDEC 2011 Demanda por Setor

Posição	Assunto	Total	%
1º	Cartão de Crédito	141672	9,21%
2º	Telefonia Celular	122952	7,99%
4º	Telefonia Fixa	85606	5,56%
5º	Aparelho Celular	83649	5,44%
11º	TV por Assinatura	32276	2,10%
14º	Internet (Serviços)	27826	1,81%
	Total	1538483	100%

Fonte: site TELECO www.teleco.com.br

Tabela 5- SINDEC 2011 Empresas

Posição	Grupo	Total
1º	Itaú	81946
2º	Oi	80894
3º	Claro/Embratel	70150

5º	TIM/Intelig	27102
6º	Vivo	26025
11º	LG	17048
13º	NET	12559
17º	Samsung	11899
20º	SKY	8779

Fonte: site TELECO www.teleco.com.br

No período de janeiro a maio de 2012, o PROCON-SP recebeu 5713 reclamações ou pedidos de orientações por problemas na telefonia celular, entre eles, funcionamento precário, falhas de conexão, inoperância ou queda de sinal e velocidade da Internet abaixo do que foi contratada (FOLHA DE SÃO PAULO, 2012).

Ainda no mês de maio de 2012, o PROCON-PR multava a TIM em R\$ 2,7 milhões em função do grande número de reclamações contra a empresa, cerca de 465 formais nos primeiros quatro meses do ano, basicamente interrupções nas ligações (GAZETA DO POVO, 2012).

Nesse mesmo mês, o Ministério Público do Paraná instaurava inquérito civil para investigar os problemas na qualidade dos serviços prestados pela TIM no Estado, não descartando a possibilidade de requerer na Justiça o impedimento de venda de novas linhas pela operadora (BALDRATI, 2012).

Medidas semelhantes já haviam sido determinadas anteriormente pela Justiça contra TIM. Em janeiro de 2011, a Justiça Federal proibira a TIM de vender novos chips no Rio Grande do Norte, alegando “péssima prestação” do serviço aos clientes, revogada em maio 2012, após a empresa apresentar projetos de ampliação de redes. A TIM também já fora proibida de vender novas linhas no Ceará em 2011 (FOLHA DE SÃO PAULO, 2012).

Em 14 de julho, o PROCON de Porto Alegre anunciava que suspenderia as vendas de novas linhas das operadoras celulares em Porto Alegre a partir de 16 de julho de 2012, atendendo aos pedidos da OAB do Rio Grande do Sul que argumentava que a venda de linhas era ilimitada enquanto o investimento em estrutura e em suporte aos usuários continuava restrito, havendo sobrecarga no Judiciário devido às ações contra as companhias. O Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e de Serviço Móvel Celular e Pessoal - SindiTeleBrasil

informava que as companhias não tinham sido notificadas e que a capital gaúcha tinha restrições para a instalação de antenas o que atrasava melhorias na infraestrutura (BACHTOLD, 2012).

A OAB do Rio Grande do Sul divulgava em 19 de julho que entendia que proibição da comercialização de novas linhas de telefonia móvel deveria ser estendida a todo o Rio Grande do Sul. Encaminhara representação ao PROCON nesse sentido, de tal forma que a TIM, Vivo, Claro e Oi fossem impedidas de comercializar novos acessos e 3G no interior do estado, alegando que a situação do serviço era muito mais grave no interior daquele Estado (FOLHA DE SÃO PAULO, 2012).

No início do mês de julho de 2012, a ANATEL ameaçava punir a TIM pela baixa qualidade dos serviços prestados, principalmente no que diz respeito a queixas nas falhas de chamadas e longas interrupções nos serviços, principalmente nos estados da Paraíba, Alagoas, Piauí e Pernambuco. Para pressionar a operadora, o conselho diretor da ANATEL decidia aplicar um plano de metas com duração de 120 dias. Caso o objetivo não fosse atingido, a ANATEL suspenderia temporariamente a venda de chips. A TIM afirmava que desconhecia a iniciativa da ANATEL e “está surpresa com a informação, já que debates com relação a indicadores fazem parte da rotina” (FOLHA DE SÃO PAULO, 2012).

Em função das informações de que a ANATEL pretendia punir a companhia por falhas e interrupções registradas no serviço, o valor das ações da TIM caía 7,5% em 12 de julho e na semana a queda fora de 11,1% (FOLHA DE SÃO PAULO, 2012).

Segundo o jornal “Valor Econômico”, a onda de cobranças sobre a prestação de serviços das teles começara há pouco mais de seis meses no Nordeste, especificamente com a TIM, em função dos planos da empresa que ofereciam ligações de longa distância por chamada e não por tempo de conversa e que foram, à época, apontados como prejudiciais ao atendimento na região, segundo a Ordem dos Advogados do Brasil local. Depois fora a vez do Amazonas, por meio do deputado Chico Preto (PSD/AM), que levou o presidente da ANATEL e das teles para uma audiência na Câmara de Deputados local. O presidente da Vivo, Antonio

Carlos Valente, havia comparecido, enquanto que as demais operadoras apenas enviaram representantes (MAGALHÃES, 2012).

Em princípio, motivada pelas várias ações demandadas pelo Ministério Público e PROCON de vários Estados, Justiça Federal e pressionada pelo Tribunal de Contas da União, Ministério das Comunicações e Presidência da República, a ANATEL decidia proibir a TIM, CLARO e Oi de vender acessos de telefonia celular em todo o país, a partir de 23 de julho de 2012. Em cada unidade federativa, uma operadora teve a venda proibida, conforme o Quadro 3 – Suspensão de Vendas por Operadora.

Quadro 3 – Suspensão de Vendas por Operadora

Operadora	Unidades Federativas
Oi	Amazonas, Rondônia, Amapá, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul
CLARO	Sergipe, São Paulo e Santa Catarina
TIM	Paraná, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Minas Gerais, Bahia, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Piauí, Maranhão, Tocantins, Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso, Pará, Acre e Rondônia

Fonte: Folha de São Paulo 19/7/2012 Caderno Mercado B1

A ANATEL informava que somente liberaria o retorno às vendas nos Estados, quando as operadoras apresentassem planos de melhorias que atendessem às respectivas exigências de melhoria em quatro áreas: qualidade de redes, completamento de chamadas, fim de quedas de chamadas e melhoria no atendimento aos clientes, também exigindo da VIVO um planejamento para melhorar a qualidade dos serviços, mas como o número de queixas dessa operadora não era alto como o das demais, não havia a previsão de suspensão das vendas, a menos que não apresentasse o planejamento ou não cumprisse o acordo com a agência (BORBA, 2012).

Para definir o critério então utilizado para chegar à operadora punida em cada Estado, a agência dizia ter feito uma análise sistêmica das reclamações registradas em sua ouvidoria entre janeiro de 2011 e junho de 2012, a Anatel calculara a média na sequência e decidindo punir uma operadora por Estado para não deixar o consumidor sem opções de escolha. Tal critério teria criado uma distorção entre os Estados para cada empresa, uma vez que havia operadoras não punidas em determinados Estados com índices de reclamações muito maiores que as suspensas em outras regiões do país (ARAGÃO, 2012).

A ANATEL contra argumentava que a sua análise fora comparativa e que por isso não havia um patamar a partir do qual se considerava que o serviço podia ser considerado como uma prestação crítica, teoricamente a partir de uma nota de corte (ARAGÃO, 2012). Dessa maneira, a ANATEL deixava em segundo plano os critérios técnicos adotados pela própria agência; todas as operadoras, embora longe de um quadro de excelência, apresentavam números de qualidade dentro da meta estabelecida (WIZIAK et al, 2012), nos termos da Tabela 6 – Metas de Qualidade ANATEL atendidas pelas operadoras.

Tabela 6 - Metas de Qualidade ANATEL Atendidas pelas Operadoras

Operadora	2010	2011	Jan 12	Fev 12	Mar 12	Abr 12	Consolidado Jan-Abr 12
VIVO	99,6%	99,5%	100%	100%	99,7%	99,7%	99,9%
TIM	99,4%	99,8%	99,7%	96,4%	-	100%	-
Oi	80,9%	85,4%	97,0%	90,9%	93,2%	89,4%	92,8%
CLARO	98,2%	92,1%	81,8%	80,3%	80,6%	84,5%	82,2%

Fonte: Site Teleco www.teleco.com.br

Particularmente no mês de abril 2012, praticamente todas as operadoras, em todas as áreas de autorização, atingiram as metas propostas nos principais indicadores de qualidade da ANATEL, à exceção da Taxa de Reclamações, conforme a Tabela 7 – Principais Indicadores de Qualidade Anatel Abril 2012.

Tabela 7 - Principais Indicadores de Qualidade ANATEL Abril 2012

Indicador	Meta %	Número de Operadoras que Não Atingiram a Meta
SMP1 Taxa de Reclamações	< 1	7
SMP2 Taxa de Reclamação de Cobertura	< 4	0
SMP5 Taxa de Chamadas Originadas Completadas	> 67	0
SMP6 Taxa de Estabelecimento de Chamadas	> 95	0
SMP7 Taxa de Quedas de Ligações	< 2	0

Fonte: Site Teleco www.teleco.com.br

A não consideração dos critérios técnicos foi o argumento que a TIM utilizava para sustentar o mandado de segurança que impetrou à época, para tentar manter as vendas, enfatizando que a consideração de aspectos apenas relacionados a reclamações call center da ANATEL contrariava o regulamento que define como medir a qualidade (WIZIAK et al, 2012).

Tal argumento de certa forma foi corroborado pelo advogado Rodrigo Leite, especialista em direito empresarial, que afirmava que os níveis aceitáveis dos índices, então definidos pela ANATEL, deveriam ter sido repassados com antecedência para que as operadoras pudessem ser medidas da mesma forma (ARAGÃO, 2012).

O governo respaldava a decisão da ANATEL de suspender as vendas das operadoras, segundo o que afirmava o Ministro das Comunicações Paulo Bernardo:

Tem hora que não dá. Não podemos ficar numa posição completamente indefensável. Estavam nos procurando até na rua para reclamar. A maior reclamação é com relação

à interrupção de chamadas em curso. Essas empresas terão que apresentar um plano convincente se quiserem retomar as vendas (BORBA et al, 2012).

O presidente da ANATEL João Resende complementava as palavras do Ministro:

A medida é extrema, somos favoráveis a planos agressivos, mas o aumento de planta de clientes tem que acompanhar os investimentos (BORBA et al, 2012).

O ministro das Comunicações Paulo Bernardo, comentava que um representante da Embaixada da Itália o havia procurado para reclamar no dia em que as ações da TIM caíram 2,8% enquanto a Bolsa tinha subido 1,25%:

Isso não é um problema diplomático, mas de consumidor (BORBA et al, 2012)

As reações iniciais das operadoras às proibições de vendas falavam basicamente dos investimentos planejados e teciam críticas à decisão da agência.

Em 23 de julho, os chips das operadoras proibidas de vender pela ANATEL ainda podiam ser adquiridos nas principais capitais do país. A Folha de São Paulo conseguia comprar chips das operadoras suspensas em São Paulo, Rio, Belo Horizonte, Porto Alegre e Salvador, além de Ribeirão Preto, todos adquiridos em revendas indiretas, porém, não fora possível habilitá-los. A TIM, em nota, afirmava que avisara suas revendas sobre a suspensão, mas que devido à “alta capilaridade” de sua rede é possível que alguns lugares ainda estivessem vendendo os chips (FOLHA DE SÃO PAULO, 2012).

Ainda no dia 24 de julho, promotores de venda com camisetas da TIM abordavam pessoas na frente da estação Consolação do metrô em São Paulo, oferecendo chips gratuitos de linhas pré-pagas e R\$ 10 de crédito (BERGAMO, 2012).

Dentro do que já preconizava ao receber a notícia da suspensão de suas vendas, a TIM entraria em 20 de julho com um mandado de segurança para tentar reverter a proibição da ANATEL de vender novos chips de celulares a partir de 23 de julho. A opção pela medida judicial ocorreu diante do que a empresa considerava uma punição excessiva que provocaria um desequilíbrio na competitividade do

mercado. Ainda segundo a TIM, a suspensão das vendas fora baseada em dados e indicadores diferentes dos estabelecidos pela ANATEL para acompanhar o desempenho da rede. Ainda de acordo com a companhia, desde julho de 2011, era a operadora menos demandada nos PROCONS integrados ao SINDEC (órgão ligado à Secretaria de Direito Econômico, do Ministério da Justiça) (MATAIS e BORBA, 2012).

Em 19 de julho, a TIM era a empresa do setor mais punida na Bolsa de Valores de São Paulo, com suas ações caindo 8,77% enquanto o IBOVESPA fechava em alta de 1,4%. As ações na Bolsa de Milão, no mesmo dia, tiveram queda de 7,1%%. As ações da Oi subiam 1,46% pref. e 4,14% ord. na expectativa de que fosse beneficiada pelas sanções impostas às concorrentes. A VIVO apresentava queda de 1,46% nas ações preferenciais (MATAIS e BORBA, 2012).

A ANATEL já havia detectado desempenho insuficiente por parte da TIM e CLARO. O caso da TIM era mais grave porque, ao lançar o plano Infinity (ligações ilimitadas), ampliou muito rapidamente a sua base de clientes. A sobrecarga levou a ANATEL a abrir um processo contra a TIM, impondo um plano de “investimento acompanhado”. Porém, poucos dias depois, a agência dizia que os investimentos da TIM não seriam suficientes e que havia risco de “pane sistêmica”. Não há no documento a que o jornal “A Folha de São Paulo” teve acesso argumentos técnicos ou referência a informes da área técnica a esse respeito. A TIM negava o risco, dizendo que o plano tinha sido integralmente aprovado pela agência (WIZIAK et al, 2012).

Na semana anterior ao da divulgação da proibição, a ANATEL havia aprovado o plano de metas da TIM e adiado a possibilidade de suspensão. A nova medida coincidia com pressões da presidente Dilma para que as agências demonstrassem claramente que estão ao lado do consumidor. Foi tomada também depois de parlamentares terem inquirido o ministro Paulo Bernardo e o presidente da ANATEL, João Resende, em audiência pública, sobre a qualidade da telefonia (WIZIAK et al, 2012).

Em 20 de julho, o superintendente de Serviços Privados da ANATEL, Bruno Ramos, afirmava que a reunião com a Diretoria da TIM fora “tensa”. O superintendente previa reuniões diárias com as operadoras na próxima semana, mas a liberação das vendas só ocorreria depois que os planos fossem adaptados às determinações das agências (GAZETA DO POVO, 2012).

Ainda em 20 de julho, o PROCON de Porto Alegre anunciava a liberação das ativações de novas linhas das operadoras celulares (FOLHA DE SÃO PAULO, 2012).

A ANATEL informava, em 23 de julho, que o prazo razoável para retomada dos negócios seria de 15 dias. Bruno Ramos, superintendente de Serviços Privados da ANATEL, dizia que apesar do empenho das empresas, ainda havia detalhes importantes nos planos das companhias que precisavam ser revistos. No mesmo dia, a CLARO esteve com o grupo técnico da agência e saía do encontro com a tarefa de rever a projeção de demanda. Também estava prevista para o mesmo dia as reuniões da TIM e da Oi com técnicos da agência (FOLHA DE SÃO PAULO, 2012).

Ainda em 23 de julho, a 4ª Vara da Justiça Federal negava o pedido de liminar da TIM que buscava a liberação para a venda de chips em 18 Estados e no DF, regiões em que foi punida (FOLHA DE SÃO PAULO, 2012).

Em 24 de julho, durante reunião com o ministro Paulo Bernardo, a presidente Dilma Roussef aprovava a decisão da suspensão, mas pedia à sua equipe uma saída do processo “*bem-trabalhada*”. O governo decidia exigir como condição para liberar as vendas das operadoras que elas também apresentassem um plano de investimentos que levasse em conta o crescimento na demanda da Copa 2014 e na Olimpíada 2016 (CRUZ e MATOS, 2012).

No mesmo dia, a ANATEL pedia que a TIM desse mais detalhes das suas propostas de melhoria no atendimento dos clientes em call centers, o plano entregue à agência que possui 800 páginas concentra 80% das informações em investimentos de redes. Bruno Ramos, superintendente de Serviços Privados da Agência, dizia que a TIM havia demonstrado o interesse de partir para uma discussão de teor mais técnico e apresentar com detalhes o plano de melhoria de qualidade de rede (GAZETA DO POVO, 2013).

Quanto ao argumento recorrente da dificuldade de instalar novas antenas, Ramos declarava que as operadoras mencionam problemas que sequer têm a ver com outras questões, como o atendimento aos usuários e a qualidade das chamadas de longa distância (GAZETA DO POVO, 2013).

O ministro Paulo Bernardo, em 25 de julho, minimizava as perdas em valor de mercado do grupo Telecom Italia, sofrida após o anúncio da suspensão das vendas da operadora. O presidente-executivo do grupo Franco Bernabè, no mesmo dia, buscava no Palácio do Planalto explicações sobre a medida, sendo recebido pelo ministro da Secretaria Geral da Presidência da República, Gilberto Carvalho, que teria explicado ao empresário que a medida não era especificamente contra a TIM, mas uma ação de Fiscalização da ANATEL (FOLHA DE SÃO PAULO, 2012).

Segundo Paulo Bernardo, o grupo estimava a perda de US\$ 2,5 bilhões no valor de mercado da Telecom Italia:

Esse valor está atrelado às ações na Bolsa. Na prática, não se perde. É um transtorno, provoca ruído na base do acionista, mas só vai perder quem vender as ações (FOLHA DE SÃO PAULO, 2012).

O ministro Paulo Bernardo declarava, em 26 de julho, que a vinda de Franco Bernabè ao Brasil demonstrava que o grupo está comprometido em resolver os problemas da TIM no Brasil. O superintendente de serviços privados da ANATEL, Bruno Ramos, por outro lado, na mesma data, dizia que as operadoras “fizeram o dever de casa”, mas que os planos tinham que passar por “ajustes” (BITENCOURT e SOUZA, 2012).

De acordo com o mesmo Bruno Ramos, em 26 de julho, a ANATEL dizia que exigiria que todas as empresas de telefonia móvel aumentassem o valor dos investimentos que pretendem realizar no país, sendo um dos pontos de avaliação antes que as companhias suspensas pudessem retomar as vendas dos planos (BORBA, 2012).

A TIM, por intermédio de seu diretor de assuntos regulatórios, Mario Girasole, declarava, em 25 de julho, que não pretendia aumentar a previsão de investimentos

para o ano, apenas realocando R\$ 450 milhões em rede (BITENCOURT e SOUZA, 2012).

A agência reguladora pretendia publicar, em seu site oficial, uma planilha com todas as metas que seriam impostas às empresas de telefonia, mês a mês, assim como a evolução e o cumprimento das medidas. De acordo com Ramos, o objetivo da agência seria dar transparência às informações, permitindo que os próprios consumidores pudessem comparar os indicadores de cada empresa (BORBA, 2012).

Ainda em 26 de julho, executivos da VIVO estiveram na ANATEL para levar uma proposta de plano de melhorias e investimentos e, apesar da agência ter classificado a reunião como produtiva e da boa avaliação do plano, a operadora ainda deveria retornar na próxima semana com alterações no texto, explicando o crescimento planejado para cada Estado (BORBA, 2012).

Na mesma data, a TIM, que tinha ficado de encaminhar as informações complementares ainda em 26 de julho para ANATEL, minimizava as perdas causadas pelos dias em que estava proibida de vender novas linhas. Mesmo considerando o prejuízo como “pouco significativo”, o presidente da Telecom Italia, Franco Bernabè, ressaltava que esperava que a punição terminasse na próxima semana (BORBA, 2012).

O Ministro das Comunicações, Paulo Bernardo, após reunião com a Presidente Dilma Roussef, que se mostrava preocupada com o processo para liberar as vendas das operadoras, declarava em 28 de julho:

Ó, presidenta, não vamos resolver isso em 15 dias, mas num prazo de 15 dias é possível ter plano, compromissos públicos (das teles) (MATAIS e BORBA, 2012).

Em 02 de agosto, a imprensa noticiava que a ANATEL deveria anunciar até o dia seguinte a data de liberação das vendas de chips da TIM, Oi e CLARO. Até aquele momento, a agência ainda não havia fixado quando reverteria os efeitos da suspensão. A ANATEL estava sendo pressionada pelo governo e pelas teles, que estariam preocupados com o impacto negativo da medida sobre as campanhas de vendas do Dias dos Pais (BORBA, 2012).

Em 03 de agosto, a ANATEL anunciava a liberação das vendas das operadoras TIM, CLARO e Oi, após as operadoras terem elevado em cerca de R\$ 4 bilhões sua projeção de investimentos em qualidade para os próximos dois anos. A punição vigorou durante onze dias. As teles pressionaram pela rápida liberação das vendas por causa do Dia dos Pais, uma das datas mais importantes para o comércio (BORBA, 2012).

Na semana em curso, os representantes das companhias haviam passado por todos os gabinetes dos conselheiros e apresentavam os planos de metas para melhoria da qualidade dos serviços (as metas deveriam ser explícitas mês a mês para os próximos dois anos) (BORBA, 2012).

Com o fim da suspensão da venda de chips pela TIM, CLARO e Oi, a ANATEL deu por resolvida a situação com as operadoras e com o TCU (Tribunal de Contas da União) que há cinco anos exigia da agência melhorias na qualidade dos serviços. O tribunal cobrava posições mais firmes do regulador para punir as operadoras especialmente nos casos que chegaram à central de reclamações da própria agência. No final de julho, o TCU enviou nova notificação à agência, que desta vez, poderia ser multada caso não cumprisse os termos do acórdão (FOLHA DE SÃO PAULO, 2012).

Os motivos que foram apresentados pela agência para a proibição das vendas eram, em sua maioria, decorrentes das determinações do TCU que exigia maior peso nos indicadores de atendimento do cliente na fórmula usada para calcular as metas de qualidade dos serviços (FOLHA DE SÃO PAULO, 2012).

Segundo o presidente da ANATEL, João Resende, que havia considerado satisfatórios os planos apresentados pelas empresas punidas (COLOMBO e BITENCOURT, 2012), as teles deveriam investir R\$ 20 bilhões nos próximos dois anos, dos quais cerca de R\$ 4 bilhões seriam decorrentes da suspensão.

As decisões contra operadoras de telefonia celular e de planos de saúde deram um novo protagonismo às agências reguladoras. Espremidas pela disputa ideológica entre PT e PDSB sobre as privatizações, elas aparecem agora como uma válvula de escape do governo para atender às queixas da população. Por outro lado,

evitam a desgaste do confronto direto entre o Planalto e setores poderosos da iniciativa privada. A coordenadora institucional da Associação Brasileira de Defesa do Consumidor, Maria Inês Dolci, afirmava:

As agências agem muito timidamente quando é para atender ao interesse do consumidor. A própria Agência Nacional de Telecomunicações demorou demais para tomar uma atitude contra as operadoras de telefonia celular (GONÇALVES, 2012).

Por outro lado, dentro do governo, o posicionamento da ANATEL recebeu apoio, como ressaltava o Ministro Paulo Bernardo:

Nós endossamos e apoiamos o que foi feito. A agência tem o papel de equilibrar o sistema e o consumidor, que é quem paga a conta, foi fundamental na decisão (GONÇALVES, 2012).

O presidente da TIM reconhecia que houve atrasos nos investimentos das operadoras em infraestrutura e que isso envolveu a empresa num “processo de inércia”, impedindo que a empresa obtivesse resultados operacionais satisfatórios nos últimos meses, ressaltando que os problemas com a execução dos investimentos na rede se agravaram com as operações de compras de empresas pela operadora: “o processo de aquisição da AES Telecom e Intelig gerou uma enorme complexidade operacional” (BITENCOURT, 2012).

Por sua vez, o presidente da Telefonica/ VIVO reforçava as dificuldades que as operadoras de celular enfrentavam para atender à exigência da ANATEL de elevar a qualidade das redes do serviço celular, classificando a legislação existente de permissão de instalação de antenas de celulares como “extremamente restritiva” (BITENCOURT, 2012).

O jornal “Valor Econômico” afirmava, em 18 de julho, que integrantes do governo haviam avaliado que a reação da agência ao punir as operadoras veio das constantes queixas feitas, em especial, pelo Ministro Paulo Bernardo e da forte atuação de órgãos de defesa do consumidor ao intervir na comercialização de planos de serviço. O ministro ressaltara, em maio, em audiência na Câmara dos Deputados, que a própria presidente Dilma Rousseff estava sensível às constantes reclamações dos usuários contra as operadoras de telefonia (BITENCOURT, 2012).

Outro fato que na avaliação de fontes do governo teria influenciado a decisão contundente da ANATEL fora a proibição de vendas de chips em Porto Alegre, dias após o ministro anunciar que a TIM poderia ser punida pelas constantes falhas no serviço. A suspensão da venda de planos de serviço em Porto Alegre expôs a ANATEL ao fato de que, cada vez mais, as entidades de defesa do consumidor e o Ministério Público Federal estavam ocupando uma lacuna regulatória deixada pela agência no setor de telecomunicações que, historicamente, lidera o ranking de queixas dos usuários. Com a proibição, o mesmo jornal ressaltava que a ANATEL reforçava que ainda tinha competência e força para desempenhar o seu papel (BITENCOURT, 2012).

No período imediatamente posterior ao da liberação das vendas das operadoras celulares, percebe-se uma sequência de ações contra as mesmas operadoras, ainda na mesma esteira das medidas da ANATEL, com questionamentos ainda sobre a qualidade do atendimento e serviços, correção das contas e até tentativas de trazer à baila a discussão sobre tarifas de interconexão das operadoras móveis, tema já discutido anteriormente e devidamente tratado em todas as esferas da regulamentação e de defesa da concorrência.

Num primeiro exame dos índices de reclamações por 1000 acessos em serviço na ANATEL, pode-se notar o aumento dos valores em agosto de 2012, mais pronunciado para a TIM, a operadora mais penalizada nas medidas da ANATEL, sendo que, em fevereiro de 2013, a despeito de posteriores questionamentos na imprensa em função dos índices de reclamações nos PROCONs, os valores retornavam a patamares muito próximos aos de julho de 2012.

Tabela 8 - Reclamações na ANATEL por 1000 acessos em Serviço

Operadora	Jan 12	Fev 12	Mar 12	Abr 12	Mai 12	Jun12	Jul 12	Ago 12
TIM	0,310	0,260	0,294	0,266	0,298	0,240	0,320	0,440
Oi	0,534	0,476	0,474	0,413	0,595	0,503	0,549	0,641
CLARO	0,469	0,403	0,467	0,380	0,424	0,344	0,438	0,499

VIVO	0,238	0,200	0,252	0,242	0,246	0,202	0,227	0,277
-------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

Operadora	Set 12	Out 12	Nov 12	Dez 12	Jan 13	Fev 13
TIM	0,348	0,413	0,421	0,335	0,366	0,350
Oi	0,565	0,627	0,596	0,513	0,675	0,547
CLARO	0,413	0,467	0,379	0,379	0,426	0,406
VIVO	0,258	0,297	0,304	0,236	0,299	0,274

Fonte: ANATEL

A ANATEL, em 6 de agosto, divulgava relatório em que acusava a TIM de derrubar intencionalmente chamadas no plano Infinity no qual o usuário é cobrado por ligação e não por tempo. A agência havia monitorado ligações no período em todo o Brasil e comparou as quedas das ligações de usuários Infinity e não Infinity. O documento apontava índice de ligações quatro vezes superior no plano Infinity que entrou em vigor em março 2009 e atraiu milhares de clientes (HASS e CARAZAI, 2012).

O relatório elaborado entre março e maio de 2012 fora entregue ao Ministério Público mostrando a assimetria entre os planos na taxa de crescimento de desligamentos. Indicava que no dia 8 de março haviam sido derrubadas 8,1 milhões de ligações, gerando faturamento extra de R\$ 4,3 milhões. Nas investigações, a TIM relatava ao Ministério Público que a instabilidade era “pontual e momentânea”, e que, mediante dados fornecidos a ANATEL, houve redução e não aumento das quedas das chamadas. Por outro lado, a agência, contestando a TIM, afirmava que a operadora havia adulterado a base de dados e excluído do universo de ligações milhares de usuários com problemas, para informar à agência reguladora que seus indicadores estavam dentro do exigido (HASS e CARAZAI, 2012).

Com base nos dados, em 06 de agosto, o Ministério Público do Paraná pedia a proibição de vendas de novos chips pela TIM no Estado, o ressarcimento de consumidores do Plano Infinity e o pagamento pela empresa de indenização por dano moral coletivo (HASS e CARAZAI).

Em 08 de agosto, o jornal “Valor Econômico” noticiava que havia apurado que a divulgação do caso da hipotética derrubada de chamadas intencionalmente pela Promotoria de Justiça do Paraná havia irritado parte da cúpula da ANATEL. Membros da agência diziam que a investigação ainda estava em curso e que a agência não tivera tempo de comunicar oficialmente a TIM a respeito de suas conclusões (MARTINS e COLOMBO, 2012).

A TIM, em 9 de agosto, por intermédio de seu Diretor de Assuntos Regulatórios, Mario Girasole, alegava que o relatório da ANATEL sobre a hipotética interrupção intencional de chamadas não era um posicionamento oficial da ANATEL e sim o resultado de um relatório elaborado por “um escritório regional com metodologias erradas e inadequadas” (BORBA, 2012).

O ministro Paulo Bernardo pedia então que a ANATEL apressasse as investigações e verificasse se o caso era de má fé ou de qualidade, ou se havia ainda a intenção deliberada de prejudicar as ligações, o que na sua visão seria um “caso de polícia” (BORBA, 2012).

Concomitantemente com a ação do Ministério Público do Paraná, a Comissão de Defesa do Consumidor da Assembleia Legislativa do Paraná solicitava em 06 de agosto, a suspensão das vendas de novos chips e planos da TIM no Paraná. A reivindicação era que as vendas voltassem a ser proibidas até que fossem registradas melhoras efetivas no serviço da operadora no Estado. Na ação do Ministério Público, os promotores pediam que a operadora ficasse proibida de vender novos contratos até que cumprisse as metas exigidas pela ANATEL (BRODBECK, 2012).

O presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da Assembleia Legislativa do Paraná, o deputado Leonaldo Paranhos, afirmava que era um absurdo

que a empresa estivesse liberada para vender planos sem efetivamente melhorar o seu serviço de telefonia e internet:

Não foi instalada qualquer torre, nem houve tempo para isso. Não basta apenas um plano de investimento. É preciso melhoria na qualidade da telefonia (BRODBECK, 2012).

De acordo com o referido parlamentar, a expectativa da Comissão era que as vendas fossem suspensas pela Justiça antes do Dia dos Pais:

É a segunda data mais importante para a venda de celulares. Se mais linhas forem habilitadas, o serviço vai ficar ainda pior. O efeito será contrário (BRODBECK, 2012).

Em 9 de agosto, noticiava-se que o deputado Ronaldo Nogueira do PTB-RS protocolara pedido de criação de CPIs para investigar práticas das operadoras de telefonia na cobrança das chamadas feitas entre celulares de operadoras concorrentes, conhecida como tarifa de interconexão. O requerimento teve o apoio de 246 deputados (FOLHA DE SÃO PAULO, 2012). Durante a entrega do requerimento pedindo a instalação da referida CPI, o deputado Nelson Marchezan (PSDB-RS) dizia que não havia fiscalização por parte da ANATEL, Ministério das Comunicações e Ministério Público sobre os serviços prestados (MARTINS, 2012).

Em 14 de agosto, o Ministério Público de Goiás instaurava inquérito civil público para apurar eventuais interrupções dos serviços do plano Pré-ilimitado da Claro. Nesse plano, o consumidor é cobrado por ligação e não por tempo de chamada. O promotor Murilo de Moraes informava que “denúncias apontam que houve queda proposital do sistema, já que dessa forma, a operadora cobrava nova ligação” (CARVALHO, 2012).

A ANATEL anunciava, em 15 de agosto, que, pelos próximos dias, ficaria disponível para consulta pública à medida que previa tolerância de dois minutos para que chamadas interrompidas por qualquer motivo sejam restabelecidas sem ônus aos usuários. A TIM fora a única operadora a se manifestar e defendeu a proposta. A empresa previa que a novidade estivesse implementada em seis Estados a partir dessa data e no país todo em poucas semanas (CARVALHO, 2012).

Em 21 de agosto, a imprensa noticiava que ANATEL pretendia punir a Oi por suspeita de venda casada nos pacotes de banda larga. A operadora dizia cumprir a regulamentação (BORBA, 2012).

A ANATEL, em 23 de agosto, manifestava-se com relação a erros nas cobranças enviadas aos clientes e o motivo dessas falhas. As primeiras a sofrer a inspeção seriam a Vivo e a Claro, mas todas passariam pelo processo de fiscalização (BORBA E CRUZ, 2012).

Em 31 de agosto, o jornal "Valor Econômico" ressaltava que as relações entre governo e operadora de telecomunicações estavam enfrentando um dos momentos de maior tensão desde a privatização. Nos bastidores de um seminário da Telebrasil em Brasília, o clima era de descontentamento e indignação com o maior rigor com que as empresas estavam sendo tratadas pelo governo federal e ANATEL. O executivo de uma empresa disse que estava havendo uma "campanha difamatória". Outro definia a ação do governo como "populista e com fins eleitorais". A atuação do governo estava afetando as teles de forma concreta na bolsa. No ano, até 30 de agosto, a Telefonica que opera sob a marca VIVO havia perdido 11,5%, a TIM 15,2% enquanto a Oi tinha alta de 7,3% em seus valores de mercado. Os executivos estavam descontentes com o impacto financeiro desse cenário, com a sucessiva queda nos valores das ações das operadoras, afirmando que isso prejudicava o processo de captação de recursos das companhias, especialmente naquele momento, quando estavam sendo definidos os investimentos para a quarta geração da telefonia celular (MAGALHÃES, 2012).

O mesmo jornal prosseguia afirmando que a reação do órgão regulador sobre a qualidade das redes sensibilizava os consumidores, a telefonia celular é usada intensivamente pela população, o que tornava premente o desejo da maioria por melhorias na qualidade do serviço, assim a nova posição do governo acabou encontrando eco entre os consumidores. Na avaliação dos dirigentes das operadoras, os órgãos governamentais envolveram-se nos questionamentos de qualidade diante do efeito que suas cobranças geraram na mídia em torno de um dos serviços que mais atinge a população (MAGALHÃES, 2012).

A imprensa noticiava, em 03 de setembro, que as organizações de defesa do consumidor e do terceiro setor lançavam um movimento nacional que pretendia apoiar a criação de uma CPI de Telefonia. O Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec) informava que enviara um ofício ao presidente da Câmara dos Deputados Federais, Marco Maia (PT-RS) apoiando o pedido de uma CPI das teles solicitada por ele em 8 de agosto (COLOMBO, 2012).

Em 18 de setembro, a ANATEL informava estar apurando recentes falhas dos serviços da operadora TIM no Paraná, que poderia ou não resultar em sanções. Na segunda-feira, dia 17, a Promotoria de Justiça anunciava que iria investigar a queda de sinal da operadora TIM no domingo, dia 16. Era a segunda vez em menos de quinze dias que os usuários amargavam a ausência de sinal em seus equipamentos (GAZETA DO POVO, 2012).

Em 22 de outubro, o IDEC - Instituto de Defesa do Consumidor afirmava que as operadoras escondiam restrições de planos 3G. A internet limitada vendida como ilimitada e omissão em queda na velocidade eram apontadas em estudo divulgado pela entidade (GOMES, 2012).

A ANATEL, em 24 de outubro, divulgava a intenção de converter multas aplicadas às operadoras em investimentos na qualidade dos serviços de celular. A ANATEL teria uma nova superintendência para cuidar da relação entre usuários e empresas, a ser criada no novo regimento interno da ANATEL que deveria vigorar a partir de março 2013 (FOLHA DO SÃO PAULO, 2012).

Em 31 de outubro, a ANATEL ressaltava que as empresas de telefonia móvel que não tivessem melhorado os resultados de qualidade e atendimento aos usuários de agosto a outubro sofreriam novas medidas punitivas, como informava o presidente da ANATEL, João Resende. Segundo Resende, os dados específicos sobre a evolução de cada companhia no período estavam sendo consolidados pela agência: “Neste momento não estamos falando mais de suspensão de vendas, mas a nossa área técnica está discutindo outras medidas possíveis”. A ANATEL daria atenção especial às informações sobre a qualidade do atendimento ao cliente, ou seja, se houve alguma mudança nas taxas de reclamações registradas pelos

consumidores na ANATEL ou na própria operadora. Também seriam examinados índices de quedas de chamadas, dificuldades de completar chamadas, congestionamento e investimento realizado no período. A ANATEL prometia acompanhar e divulgar a cada três meses, um relatório completo sobre o desempenho das companhias (BORBA, 2012).

Ainda em 31 de outubro, Marcelo K. Zuffo, professor da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, escrevia na Folha de São Paulo a respeito da situação da telefonia móvel no Brasil à época:

Coincidentemente e simultaneamente com o leilão das frequências do 4G, a telefonia móvel vive uma crise sem precedentes no Brasil, devido à péssima qualidade dos serviços prestados. Existe uma inconsistência enorme entre custo e a qualidade do serviço e a pergunta óbvia é: por que investir no 4G se nem o 3G funciona direito? Sabe-se que essa situação não será resolvida em curto prazo, por outro lado, não se percebeu melhoria nos serviços, talvez a ANATEL precise aprofundar seus mecanismos de supervisão e acompanhamento de investimentos. É preciso acompanhar o projeto de investimento para que os problemas na tecnologia atual sejam sanados o mais rápido possível e ao mesmo tempo devem-se criar mecanismos para que os problemas não aconteçam com a telefonia 4G (FOLHA DE SÃO PAULO, 2012).

A TIM divulgava, em 01 de novembro, que as auditorias realizadas pela Pricewaterhouse Coopers e pela Ericsson não mostraram diferenças nas taxas de quedas de ligação entre usuários de planos pré e pós-pagos, objeto de acusações de que estaria derrubando intencionalmente ligações de seus clientes Infinity. A TIM também comunicava que disponibilizaria um novo site para informar sobre suas iniciativas na área de qualidade e infraestrutura (ARAGÃO, 2012).

Em 17 de novembro, o jornal “A Folha de São Paulo” publicava nota dizendo que a TIM tinha acatado a decisão da ANATEL de suspender uma promoção em alguns Estados por temer que o excesso de ligações causasse instabilidade na rede. Na promoção chamada de Infinity Day, a primeira chamada entre celulares da TIM custaria R\$0,50 e as demais seriam gratuitas. Segundo o que aquele jornal apurara e que também motivou a decisão, fora o temor que mais operadoras seguissem a promoção, o que causaria uma sobrecarga no sistema e novas quedas no sistema, desgastando a ANATEL. Segundo o superintendente de serviços privados da ANATEL, Bruno Ramos, a TIM informava que projetara alta de 25% das ligações por

causa das promoções. Segundo Ramos, a ANATEL avaliaria se a rede da TIM suportaria esse aumento de fluxo de tráfego (SCHREIBER, 2012).

A Justiça Federal anunciava, em 19 de novembro, que manteria a decisão da ANATEL que suspendera a promoção Infinity Day da TIM. A operadora entrara com um mandado de segurança para reverter a decisão da agência reguladora, alegando que a determinação da ANATEL feria a livre concorrência. Na decisão, o juiz Flávio Marcelo Sérgio Borges criticava a “ânsia lucrativa” da TIM e considerou que a agência tinha a prerrogativa de suspender a ação com o objetivo de assegurar a qualidade do serviço (GAZETA DO POVO, 2012). Mandava inclusive um recado duro para a TIM: “Não é a ANATEL que abala a imagem da TIM, isso é retórica, a imagem se abala por atuação própria e não de outrem, os consumidores sabem avaliar”. Concluía o discurso com uma citação de Cícero:

“Quosque tandem, Catilina, abutere patientia nostra?” (Até quando, enfim, Catilina abusará da nossa paciência?) (VALOR ECONÔMICO, 2012).

Em 11 de novembro, o PROCON de Porto Alegre multava as operadoras TIM, Vivo, Claro e Oi por não terem cumprido o acordo feito em julho para a melhoria do serviço (GAZETA DO POVO, 2012).

Na mesma data, o presidente da ANATEL, João Resende, em declarações na Câmara dos Deputados, classificava como “insatisfatórios” os resultados obtidos pelas empresas de telefonia após a primeira fiscalização trimestral dos planos de melhoria da qualidade e afirmava:

Uma melhora definitiva vai depender do andamento dos investimentos e, enquanto isso, por estarem fora dos padrões, as companhias continuam a ser multadas normalmente (GAZETA DO POVO, 2012).

Ressaltava que não havia acontecido uma melhora “substancial” na qualidade dos serviços de telefonia móvel nos três primeiros meses de implantação do plano de investimento para melhoria no sistema: “no prazo de três meses não deu para auferir melhora substancial, mas apenas uma estabilidade”. Segundo ele, a taxa do serviço de dados ainda não havia atingido o índice de 98% de eficiência, nos planos de voz, a taxa de 95% de ligações completadas foi atingida em outubro. Resende

também criticava a estratégia de marketing de operadoras que prometiam planos ilimitados de voz e internet:

As palavras ilimitado e infinito devem sair do vocabulário das propagandas de marketing das companhias, na verdade nada é ilimitado e infinito (BITENCOURT, 2012).

Duas operadoras, a TIM e a Oi, respectivamente, em 31 de outubro e 14 de novembro, ressaltavam que a suspensão de vendas de chips determinada pela ANATEL tinha representado pouca influência nos resultados das empresas. A TIM dizia em comunicado que a referida suspensão teve impacto reduzido nas finanças da companhia, embora tenha representado “pesado impacto” em sua imagem (CORTEZ, 2012). Já o presidente da Oi, Francisco Valim, afirmava que a proibição de vender chips em cinco estados brasileiros não afetara o resultado da empresa no terceiro trimestre do ano:

O impacto foi imperceptível em virtude da nossa limitação ter sido muito pequena em termos de percentual do mercado total, a parada de vendas de chips tem mais impactos para a indústria de Telecom e imagem das empresas do que efetivamente no balanço (NOGUEIRA, 2012).

O Ministro das Comunicações, Paulo Bernardo, negava, em 28 de novembro, que o governo estivesse fazendo intervenções excessivas no mercado de telefonia móvel este ano, por meio da ANATEL, que tem determinado diversas suspensões de planos de serviço. O ministro ressaltava que a manutenção da qualidade não deve ser apenas do consumidor, mas também das empresas: “se o sistema de telefonia sofrer com tantas reclamações, ao ponto de ficar desacreditado, com certeza não é bom no médio e longo prazo para as operadoras”. Também dizia acreditar que a busca das operadoras pelo lucro máximo não poderia ser a qualquer custo (BITENCOURT, 2012).

Em 12 de dezembro, o presidente da ANATEL, João Resende, anunciava em audiência pública no senado que as operadoras de celular se comprometeram a investir o valor adicional de R\$ 3,8 bilhões no triênio compreendido entre 2012 e 2014, atingindo um montante no período de R\$ 31 bilhões no período. Segundo Resende, a mudança de expectativa de investimento ocorreu em razão das

exigências feitas pela ANATEL com relação à exigência de um plano de melhoria de qualidade dos serviços. Informou ainda que os investimentos poderiam sofrer alterações, pois nem todas as empresas do segmento apresentaram os dados sobre os investimentos revisados (BITENCOURT, 2012).

Ainda com relação aos investimentos previstos pelas operadoras, o jornal “Valor Econômico” noticiava, em 20 de dezembro, que a demanda pela ampliação da infraestrutura de redes para prover serviços de banda larga, telefonia móvel e 4G levava as operadoras a realizar um dos maiores investimentos conjuntos da história do setor. As principais companhias investirão R\$72,9 bilhões entre 2011 e 2015, calculava a consultoria Tendências, baseada em estimativas da Telefonica/VIVO, Oi, GVT, TIM e Claro. A consultoria Teleco apresentava uma previsão maior, em cerca de R\$95,1 bilhões entre 2011 e 2014. As operadoras garantiam que os investimentos contemplavam as exigências da ANATEL. Para os analistas do setor, os recursos seriam suficientes para que as operadoras cumprissem as metas e desenvolvessem novos serviços (BOUÇAS, 2012).

As operadoras de celulares foram as campeãs de reclamações no PROCON em 2012, segundo levantamento feito pelo Ministério da Justiça, noticiava o jornal “Folha de São Paulo”, em 17 de janeiro de 2013 (AGOSTINI, 2013):

Tabela 9 - SINDEC 2012 Demanda por Setor

Posição	Assunto	Total	%
1º	Telefonia Celular	172119	9,17%
2º	Banco Comercial	169427	9,02%
3º	Cartão de Crédito	154501	8,23%
4º	Telefonia Fixa	125403	6,68%
6º	Aparelho Celular	78997	4,21%
7º	TV por Assinatura	69705	3,71%
12º	Internet (Serviços)	40526	2,16%
	Total	1877966	100%

Fonte: site TELECO

Tabela 10 - SINDEC 2012 Empresas

Posição	Grupo	Total
1º	Oi	120374
2º	Claro/Embratel	102682
3º	Vivo/Telefonica	44022
5º	TIM/Intelig	32286

6°	NET	16501
----	-----	-------

Fonte: site TELECO

Em 18 de janeiro, a ANATEL liberava o plano Infinity Day da TIM, suspenso no início de novembro e todas as demais operadoras ganhavam permissão da agência para voltar a lançar pacotes promocionais. Segundo a agência, lançamentos no final do ano eram especialmente preocupantes, uma vez que a demanda de usuários pelos serviços é “historicamente maior” no período, com o tráfego menor em janeiro, as promoções podiam ser liberadas (FOLHA DE SÃO PAULO, 2013). Com essa medida, as operadoras eram autorizadas a retornar as ofertas de planos promocionais que não eram liberados desde o fim do ano passado.

Em 19 de janeiro, o jornal “A Folha de São Paulo” noticiava que a operadora TIM ganhara quase 1,7 milhão de novos acessos a mais que a VIVO em 2012 e diminuiu a diferença para a concorrente, que é a líder do mercado de telefonia móvel no Brasil, segundo dados da ANATEL. As participações da Claro e Oi ficaram praticamente estáveis no ano. A TIM ficara com quase um terço das novas habilitações (SAMPAIO, 2013).

TABELA 11– Participação de Mercado Móvel

Operadora	Dez/11	Dez/12	Crescimento
VIVO	71,5	76,1	4,6
TIM	64,1	70,3	6,2
CLARO	60,4	65,2	4,9
Oi	45,5	49,2	3,8

Valores em milhões

Fonte: Folha de São Paulo – 19/01/2013

Aquele órgão de imprensa ressaltava que as adesões líquidas das operadoras mostravam que a “intervenção” da ANATEL que proibiu a venda de chips da TIM, CLARO e Oi até que a qualidade do serviço se restabelecesse teve mais efeito moral que prático:

Mesmo com problemas de qualidade – os números de reclamações nos PROCON não param de crescer, as pessoas continuavam comprando chips e na busca pelo plano ideal, o consumidor fecha com o mais barato, só

depois a qualidade entra em foco. O governo havia pressionado as operadoras para que invistam em qualidade, mas, o remédio, a suspensão não fora eficaz. Mostrou somente que as operadoras são resistentes ao “bullying” e que, sem medidas efetivas, não haveria o saldo de qualidade que a presidente Dilma Rousseff e os consumidores tanto desejam (SAMPAIO, 2013).

O balanço Huawei de banda larga elaborado em parceria com o site Teleco, divulgado em 10 de abril, ressaltava que os acessos à internet por meio de dispositivos móveis cresceram 59% em 2012, chegando à marca de 65,7 milhões de conexões, dos quais 74,8% foram realizados com o 3G, com a geração de receitas de R\$13,3 bilhões, avaliando que os preços no Brasil já se aproximam dos preços dos países onde o serviço existe há mais tempo (CORTEZ, 2013).

Em 07 de fevereiro, a ANATEL divulgava que as conexões de internet móvel celular por celular ou tablet no Brasil apresentavam mais falhas que as permitidas pelos regulamentos. A agência avaliou o desempenho técnico das operadoras de telefonia móvel de agosto a outubro de 2012 e constatou que as quatro maiores empresas do país não atingiram o percentual mínimo de qualidade para tráfego de dados. A ANATEL informava que não iria punir nenhuma das operadoras, mas que medidas “severas” poderiam ser tomadas “se necessário”. Já a qualidade das ligações feitas e recebidas nos celulares se mantinha acima da meta no trimestre avaliado. Por outro lado, as operadoras TIM e Vivo informavam que estavam com as metas comprometidas com as estabelecidas pela ANATEL (BORBA, 2013).

Em 25 de fevereiro, o jornal “Valor Econômico” noticiava que a ANATEL havia redobrado os esforços para punir as empresas de telecomunicações que não cumpriram as regras estabelecidas pelo órgão. De acordo com os dados da ANATEL, as companhias acumulavam mais de 33 bilhões de Reais em multas não pagas. Em muitos casos, as operadoras abrem processos na justiça questionando a penalidade e o valor fixado. Ao mesmo tempo, encaminham pedidos de liminares para não ter que pagar até que o caso seja julgado. Para Rodrigo Campos, sócio do escritório Aidar SBZ Advogados, “essas multas dão a aparência de que a agência quer mostrar serviço e coloca uma empresa na linha de fogo, há um lado positivo, pois faz

a operadora se esforçar para melhorar o serviço, mas como muitas multas não são pagas, o efeito é quase nulo” (BOUÇAS, 2013).

O jornal “Valor Econômico” divulgava em 12 de março que um dos mais novos indicadores à disposição de todos os segmentos corporativos é o Índice Nacional de Satisfação do Consumidor (INSC), medido pela Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM) e totalmente com dados levantados por meio das redes sociais via Internet. Nos dados referentes a 2012, considerando-se as quatro grandes operadoras, o índice médio de satisfação com os serviços de telefonia foi de apenas 36,51%. Em janeiro 2013, o índice médio foi de 29,6% ante 41.1% em igual mês de 2012 e, em fevereiro, caiu mais ainda para 23,6%, enquanto no mesmo mês, um ano antes foi de 39%. O primeiro setor que ganhou comparações anuais foi o de telefonia móvel porque a quantidade de comentários, 145 mil por mês, é maior que de outras áreas e seu histórico teve o pior índice de todos (SANTANA, 2013).

Prossegue aquele jornal afirmando que a base superior de muitos usuários de telefonia móvel contribui para a concentração negativa de comentários e, segundo o professor Marcelo Chiavone Pontes, líder da área acadêmica de marketing, pesquisa e economia da ESPM, o consumidor já tem a predisposição de não gostar do serviço, assim, quando vê notícias sobre multas, sua percepção em relação à empresa se agrava, pois é como se isso corroborasse as reclamações que observa em seu meio social (SANTANA, 2013).

Um dos pontos mais citados pelas operadoras no que diz respeito à melhoria dos serviços é a questão das leis que restringem ou impedem a implantação de antenas de celular que permitiriam a expansão da cobertura de telefonia celular (3G) e a implantação da quarta geração. Segundo o Sinditelebrasil, um terço dos municípios brasileiros, ou seja, 1805 municípios possuem leis restritivas à implantação de antenas de celular, compreendendo uma população de 108 milhões de pessoas (57% dos habitantes do país), envolvendo 16 capitais, quatro delas, sedes das copas das confederações. De acordo com o SindiTelebrasil, seriam necessárias 9566 antenas de 4G nas 12 cidades sedes da Copa das Confederação, sendo que até agora foram instaladas 500 antenas. Em nota de 05 de março, o sindicato defendia a tomada de ações pelos governos para facilitar a implantação de

torres de celular e a consequente expansão da rede da telefonia móvel no país (BOUÇAS, 2013).

Em 17 de abril, o jornal “A Gazeta do Povo” noticiava que sem nenhuma reunião realizada e sem ter eleito um presidente, a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Telefonia Móvel da Assembleia Legislativa do Paraná (ALEP) fora prorrogada por mais 60 dias. Essa e outras quatro CPIs haviam sido instauradas em novembro de 2012 e tinham prazo até a metade de abril para concluir os trabalhos, o prazo de funcionamento das CPIs é de 120 dias, mas pode ser prorrogado por mais 60 dias (GAZETA DO POVO, 2013).

No decorrer do mês de maio de 2013, parecia haver indícios de novas ações contra as operadoras, envolvendo pronunciamentos de órgãos públicos e privados de defesa dos consumidores PROCON, aplicações de multas, e, principalmente, o estabelecimento em massa de CPIs da telefonia móvel pelos legislativos estaduais.

Em 03 de maio, a ANATEL multou a TIM em R\$ 9,5 milhões por falhas registradas nas ligações de usuários do plano pré-pago Infinity, o caso estava em investigação desde o ano passado, com a suspeita de que a empresa propositalmente provocava a interrupção de chamadas de seus clientes para que tivessem que fazer uma nova chamada. A Superintendência de Serviços Privados da ANATEL solicitou esclarecimentos e constatou que a empresa não causava a falha com intenção deliberada. Não é possível concluir que a TIM estaria conferindo tratamento discriminatório aos usuários do plano Infinity pré-pago, diz a nota da ANATEL (GAZETA DO POVO, 2013).

Em depoimento na audiência pública da Comissão de Ciência e Tecnologia do Senado, realizado em 06 de maio, o presidente da ANATEL, João Resende, **reconhecia que os investimentos feitos pelas empresas em atendimento ao consumidor, infraestrutura e tecnologia ainda são insuficientes.** Para ele, a ANATEL precisa “**puxar a orelha**” das operadoras para que elas melhorem a qualidade do serviço de internet móvel para transmissão de dados. Apesar disso, para a agência, houve melhora na qualidade dos serviços de transmissão de voz e no número de quedas de chamadas que voltou para perto da meta. Segundo o

presidente da ANATEL, na impossibilidade de se duplicar ou triplicar a infraestrutura existente, a saída terá que ser outra “É melhor pegar a infraestrutura atual e compartilhar” (MELO 2013).

Em 06 de maio, a associação de consumidores Proteste emitia comunicado na qual afirmava que ANATEL tentou esconder parte da pesquisa que mediu a satisfação dos usuários com os serviços de telecomunicações. A associação já havia encaminhado, ao final de abril, um ofício à ANATEL questionando a metodologia da pesquisa empregada. Na época, a entidade afirmava: “a dúvida é como pode ter avaliação positiva um setor campeão de reclamações nos órgãos de defesa do consumidor?” (EXAME.COM, 2013).

O PROCON de São Paulo anunciava, em 07 de maio, que o número de reclamações contra operadoras de telefonia móvel aumentou 32% no primeiro trimestre de 2013 em relação ao mesmo período do ano passado no estado de São Paulo, passando de 2704 para 3750 no mesmo período. Para o PROCON, esse crescimento que é superior ao aumento da base de clientes demonstra claramente o processo de deterioração da qualidade dos serviços do setor, como afirmou Paulo Arthur Góes, diretor executivo da entidade:

Essa situação é decorrente da falta de investimentos adequados em infraestrutura por parte das operadoras, mais preocupadas com a oferta de novos planos (VIEIRA, 2013).

A ANATEL anunciava, em 17 de maio, que em relação ao desempenho móvel, na média nacional, as operadoras apresentaram resultados próximos às metas estipuladas quanto à queda de chamadas, queda de conexões e o acesso à rede de voz. No que diz respeito ao acesso à rede de acesso de dados, as operadoras alcançaram um índice de 95% quando a meta era 98%. As metas de acesso à rede de voz estipulada em 95% foram alcançadas pelas operadoras, com a taxa média de 97%. Especificamente quanto à queda de chamadas, as operadoras apresentaram uma taxa média de 1%, abaixo da meta de 2% da ANATEL, sendo que o limite máximo era de 5%. Este levantamento cobre o período de novembro 2012 a janeiro 2013, sendo que fevereiro a abril de 2013, os dados ainda estavam em fase de coleta pela ANATEL (BOUÇAS e BITENCOURT, 2013).

Na reunião da Comissão Parlamentar de Inquérito do estado do Rio Grande do Sul, que investiga os serviços de telefonia móvel de 27 de maio, houve um pronunciamento do Eduardo Levy, presidente do SindiTelebrasil, no sentido de que a legislação pudesse ser alterada, permitindo a instalação de mais antenas nas cidades. O jornal “Zero Hora” comentava:

Um dilema paira sobre os porto-alegrenses que não dispensam o celular. Para melhorar o sinal, considerado precário, as operadoras pedem mudanças na legislação para instalar mais antenas pela cidade. No entanto, cientistas alertam que as irradiações poderiam afetar a saúde (MARIANO, 2013).

Em 28 de maio, a CPI da Assembleia Legislativa do estado do Paraná anunciava que já recebera mais de 6000 denúncias em nove cidades do Paraná desde que a coleta começara em 9 de maio, basicamente sobre problemas de sinal, queda de ligações e cobranças indevidas. Pela Internet já eram 5000 denúncias recebidas (PARANÁ ONLINE, 2013).

Em 19 de junho, as empresas TIM Oi e VIVO e CLARO assinavam o Termo de Ajuste de Conduta proposto pela CPI da Telefonia Móvel da Assembleia Legislativa do Paraná. O TAC previa a solução de problemas, tais como: resolver no prazo de 60 dias as reclamações recebidas e encaminhadas pela CPI, otimizar os canais de comunicação com clientes e apresentar um plano de investimento que implique na melhoria da qualidade do sinal a médio prazo. O SindiTelebrasil ficava responsável pela veiculação na mídia de um comunicado informando os consumidores sobre a realização de um mutirão para resolver os problemas (CANEPA e CRUZ, 2013).

O site do Partido Social Democrático noticiava, em 09 de julho, que em audiência na Câmara Legislativa do Distrito Federal, em 27 de junho, o deputado César Halum (TO) articulava com a deputada distrital Eliana Pedrosa (PSD-DF) a possível implantação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito dos serviços de telefonia móvel como forma de pressionar o Congresso a também a criar a sua. Halum afirmava acreditar que a implantação em todas as assembleias poderia forçar o parlamento a tomar uma decisão: “Já tínhamos a comissão criada em 14

assembleias e agora com a deputada Eliana, aumentamos nosso poder dentro do Congresso e isso exemplifica para o restante do Brasil a dimensão do trabalho que teria essa CPI”.

A UNALE – União Nacional dos Legisladores e Legislativos Estaduais dava destaque em seu site (acesso em 27 de agosto) à realização do 1º Seminário Nacional das CPIs de Telefonia a ser realizado em Porto Alegre, em 29 de agosto, incluindo o evento “Por um Novo Marco Regulatório da Telefonia” que incluiria a apresentação de minuta de projeto de lei que seria encaminhado a grupo de trabalho formado na Câmara Federal para modificação na atual legislação.

A mesma entidade, em seu site, apresentava um formulário destinado a colher assinaturas dos cidadãos com vistas à criação do novo marco regulatório aqui citado. O site da UNALE, em 27 de agosto, exibia uma série de notícias envolvendo o andamento das várias CPIs de Telefonia Móvel pelos legislativos estaduais, que, segundo aquele órgão, seriam em número de 16 no Brasil.

4.2 ATORES, PAPÉIS E REGRAS NO MODELO DE REGULAÇÃO DA ANATEL

A ANATEL possui importante papel de arrecadação junto aos grandes grupos de telecomunicações que dominam o mercado da telefonia móvel celular. Tal evidência pode ser atestada através de seu Relatório Anual de 2012, que mostra que majoritariamente as suas arrecadações provêm de tais grupos, sejam por meio das taxas de fiscalização e funcionamento e das vendas de radiofrequências para os novos serviços e gerações daquele mercado, essas últimas representadas pelas respectivas outorgas.

Dessa forma, em 2011, a ANATEL arrecadou mais de 7 bilhões de Reais em termos de taxas de fiscalização e outorgas, sendo que, em 2012, tais rubricas totalizaram perto de 5 bilhões de Reais além de mais quase 2 bilhões de Reais em função do Fundo de Universalização de Serviços – FUST, contra uma dotação orçamentária para as suas despesas de 468 milhões de Reais (ANATEL – RELATÓRIO ANUAL 2012).

Nessas condições, dentro dos padrões de interação verificados entre os atores regulatórios no setor de telecomunicações brasileiras, especialmente no segmento da telefonia móvel celular e que contribuem para a definição do respectivo modelo de regulação (MORGAN e YEUNG, 2007), parece haver, aos olhos da audiência, uma tendência de prevalecer o interesse da ANATEL em favor das empresas dominantes, nos termos em que Kagan (2004) evoca a “teoria da captura”².

Dentro dessa assertiva, o professor de direito constitucional da FGV Direito-Rio, Joaquim Falcão, analisa o modelo de regulação das telecomunicações brasileiras:

O problema não é de uma ou de todas as operadoras. É de todas. É do sistema. É do tipo de regulação que está sendo feito. Aqui o ponto crucial: a ANATEL tem se caracterizado muito mais pela ausência do que pela presença. A ANATEL não tem um banco de dados mínimo com todas as estatísticas sobre as reclamações, conciliações e litígios nas diversas fontes, não tem um diagnóstico preciso que permita avaliar e controlar a qualidade dos serviços a partir do atendimento que prestam. No Brasil, onde até as sessões do STF são públicas e televisadas, o sindicato das empresas de telefonia defendia que as sessões dos processos administrativos de descumprimento da obrigação da ANATEL não fossem públicas. Os dados são claríssimos. O TCU diz que a telefonia é a maior responsável pelas reclamações entre 2006 e 2010, três vezes mais que o setor de energia. Dos 24 Estados coordenados pelo Sindec, em 15 a telefonia é a mais reclamada nos PROCON. Quando uma empresa não presta um bom serviço, cria um problema jurídico, mas, sobretudo econômico. Ela financeiramente repassa os custos de ineficiência ou para o consumidor (que pagou, mas não recebe) ou para o Poder Judiciário. Custa menos levar para a Justiça, até o STF, do que fazer os investimentos devidos. Estamos, pois, diante de quê? De um problema de relações entre operadoras ou da relação entre ANATEL e operadores? A eficiência do modelo de regulação está em jogo? (FALCÃO, 2013)

² A teoria da captura, segundo Hertog (1999), assume que no decorrer do tempo, a regulação virá a servir os interesses da indústria em que está envolvida, com a respectiva agência regulatória tendendo a evitar conflitos com as organizações reguladas, uma vez que a agência é dependente das informações de tais organizações.

Na mesma linha, a coordenadora institucional da Associação Brasileira de Defesa do Consumidor, Maria Inês Dolci afirma:

As agências agem muito timidamente quando é para atender ao interesse do consumidor (GONÇALVES, 2012).

Em contraponto a essas assertivas, o ex-superintendente de Serviços Privados da ANATEL, Bruno Ramos, afirma que praticamente não existe captura econômica nas agências reguladoras brasileiras e sim pode existir a captura pelo governo:

Há pouquíssimos casos de corrupção comprovados nas agências federais, não temos captura nas agências federais, uma vez que existem bons salários, profissão com objetivos de estado e a ação do TCU. O principal problema no Brasil é a captura pelo governo, uma vez que o órgão regulador passa a pensar dentro do limite temporal do governo e não em longo prazo. No Brasil temos um mesmo governo há 12 anos, nenhuma agência tem pensamento diferente do governo, o pensamento é alinhado com o governo, desvirtuando a ideia original de diálogo entre governo e agentes mediado pelas agências; os conselheiros são todos da base aliada, um problema que poderia advir dessa situação seria a impossibilidade de intervenção numa empresa estatal (RAMOS, 2013).

O ex-assessor técnico da presidência da ANATEL, Nelson Takayanagi, confirma a captura pelo governo na agência:

A ANATEL não tem a autonomia correta para funcionar, uma agência reguladora para funcionar adequadamente necessita de planejamento no longo prazo, técnicos competentes e conselho independente, o que não acontece com a ANATEL, cujo conselho é completamente determinado pelo governo, inclusive o seu presidente que é ligado há vários anos ao ministro das Comunicações (TAKAYANAGI, 2013).

Tal aspecto ficou patente no episódio da proibição de vendas de linha de celular, que pôs em evidência a ascendência do ministro Paulo Bernardo sobre a ANATEL que é um órgão independente de regulação do setor. Foi Bernardo quem capitaneou a medida inédita tomada pela agência reguladora, rebatendo as críticas das operadoras TIM, CLARO e Oi. Dos cinco conselheiros das ANATEL, quatro são

ligados a Bernardo, incluindo o presidente João Resende, que foi seu chefe de gabinete no Ministério do Planejamento no governo Lula. Resende não concedeu uma única entrevista coletiva sobre a decisão tomada pela agência que comanda, deixando que o ministro se ocupasse de explicar a medida. O consultor Eduardo Tude, presidente da consultoria especializada em telecomunicações Teleco, avaliava a situação:

A subordinação é explícita e vai contra o espírito do que deveria ser a agência. O investidor, ao ver um quadro regulatório instável, tende a investir menos (MATAIS E BORBA, 2012).

Por outro lado, em suas ações de *enforcement*, um dos recursos que poderia se fazer valer nas situações de violação dos regulamentos que é a aplicação de multas, tem se mostrado pouco eficaz, visto que a arrecadação efetiva de tais multas ainda é um percentual muito baixo em relação às multas constituídas³, tendo em vista todo o trâmite administrativo e judicial que tais processos costumam apresentar. A ANATEL, em seu Relatório Anual 2012, estima o percentual de 19,9% de arrecadação das multas constituídas no período de 2000 a 2012.

Uma evidência desse fato pode ser observada na matéria do jornal “A Folha de São Paulo”, em sua edição de 09 de dezembro de 2012, ocasião em que ressaltava que mais de 25 bilhões de Reais separam as operadoras brasileiras de telefonia e a ANATEL, segundo o que mostra um levantamento feito pelo Grupo de Grandes Devedores da AGU (Advocacia Geral da União), ao qual o referido jornal teve acesso, uma vez que tais valores são questionados na Justiça. Ainda, internamente, os processos de multas passam por três instâncias na agência, após a decisão do Conselho Diretor pela punição, as teles podem ainda recorrer ainda duas vezes, pedindo reconsideração e revisão. Esgotados os recursos administrativos, as operadoras podem ainda questionar o valor na Justiça (AGOSTINI e BORBA, 2012).

As empresas classificam em seus balanços os valores cobrados pela ANATEL como *prováveis*, *possíveis* e *remotos*. Pelos critérios contábeis, é permitido

³ Multas constituídas são apuradas e consolidadas por meio de regular processo administrativo em que não seja mais cabível qualquer recurso, superada então a fase do contencioso administrativo – multas arrecadadas são os valores recolhidos no exercício independentemente da data de aplicação da multa (ANATEL)

que divulguem em seus relatórios financeiros apenas os montantes considerados *prováveis*. De qualquer forma, os valores totais em disputa com a ANATEL não aparecem em nenhum caso. Existe também até uma batalha semântica, segundo as operadoras, como não há uma decisão final da Justiça sobre a obrigação de pagar, a cobrança ainda não pode ser chamada de dívida (FOLHA DE SÃO PAULO, 2012).

Dessa forma, o *enforcement* da ANATEL torna-se muito complexo, uma vez que as ações que poderiam ser mais drásticas como a suspensão efetiva de vendas ou, eventualmente, a decretação da impossibilidade de participação em certames de outorgas de radiofrequências, poderiam ter reflexos na arrecadação da ANATEL, com imediata repercussão nas contas da União haja vista a magnitude dos valores envolvidos. Considera-se ainda o fato de a aplicação de multas não parece ser um instrumento, como já comentado no parágrafo anterior, de valia primordial no desestímulo às violações dos regulamentos.

Um executivo da TIM corrobora a ineficácia do processo de aplicação de multas pela ANATEL, mesmo que elas sejam as mais altas do setor de infraestrutura:

A ANATEL aplica as maiores multas do setor de infraestrutura no Brasil, porém tem dificuldades em receber por questões administrativas burocráticas (Entrevistado 3).

A dificuldade do *enforcement* da ANATEL pode ser debitada à ineficácia do processo de multas aqui tratado e também à própria estrutura administrativa da agência, na visão do ex-superintendente de Serviços Privados, Bruno Ramos:

O objetivo da ANATEL não é a aplicação de multas altas ou outras ações drásticas e sim os objetivos de promover a universalização e a competição nos termos da LGT, ainda principalmente pelo fato de que a própria fiscalização no mercado de 180 bilhões de Reais com a dotação orçamentária da ANATEL representa uma situação muito complexa, e talvez a multa não seja a principal forma de fazer com que as empresas cumpram as determinações da ANATEL. A competição perfeita não precisa de regulação, um mercado oligopolizado como o de telecomunicações necessita de um agente conduzindo o mercado. A ANATEL é uma entidade nova, com apenas 15 anos, ainda testando a melhor forma de *enforcement*, as multas

no setor fixo são enormes e não fizeram efeito, existe empresa com 12 bilhões de multas aplicadas, o remédio multa não é o ideal, embora provoque ações nas empresas (RAMOS, 2013).

O ex-assessor técnico da presidência da ANATEL, Nelson Takayanagi, também enfatiza dificuldades no *enforcement* em função de pressões externas à agência vinculadas ao processo de arrecadação:

A ANATEL, do ponto de vista técnico, é transparente, porém, como toda a arrecadação vai para o governo, sofre muitas pressões nesse sentido, pois as ações que possam vir a representar menor arrecadação são alvo de muitas pressões externas, principalmente de órgãos como o Banco Central, em nome do que chamam de “segurança arrecadatória”. Em alguns Estados, o ICMS representa a folha de pagamento do funcionalismo (TAKAYANAGI, 2013).

Essas dificuldades remetem à afirmação de Morgan e Yeung (2007), já citada neste trabalho, no sentido de existem ocasiões nas quais uma determinada e drástica sanção seja a única medida efetiva para que as agências reguladoras possam dispor numa determinada situação, porém, o contexto em que seria aplicada provoca a condição de que tais ações possam ser politicamente impossíveis e moralmente inaceitáveis nesse particular contexto, fazendo, então, com que as agências reguladoras busquem a conversação e a cooperação com os regulados, numa situação então de menor credibilidade para si.

Assim sendo, tal situação parece estimular outras entidades da administração pública a desafiar a legitimidade do *enforcement* da ANATEL, na tentativa de ocupar um espaço vislumbrado em função de ações regulatórias tímidas por parte dessa agência. Dessa maneira, são notórias as ações ainda em 2011 e 2012 de várias assembleias legislativas, PROCONS estaduais e Justiça Federal.

4.3 PRÁTICAS DISCURSIVAS E CERIMONIAIS NO DESENVOLVER DA CRISE DE JULHO 2012

A utilização de discursos na construção de uma realidade política (SCHMIDT, 2008), que visa a buscar a ressonância das audiências, é um aspecto muito visível

nas ações desenvolvidas pelos atores nos episódios vinculados à suspensão das vendas das operadoras ditas dominantes na telefonia móvel no Brasil.

Nesse sentido, os fragmentos dos discursos colocados a seguir, já indicavam a construção da realidade social necessária ao *enforcement* da ANATEL e a resposta da compliance das operadoras.

Numa primeira reação às medidas adotadas pela agência, as operadoras já faziam algumas críticas à ANATEL, procurando mostrar que as medidas teriam impactos nos seus negócios, reforçando, então, aos olhos da sociedade, que as medidas eram efetivamente drásticas, uma vez que estavam fazendo grandes investimentos em qualidade.

A TIM ressaltava que iria tomar as medidas necessárias para restabelecer o quanto antes a normalidade das atividades e enfatizava que a determinação da ANATEL “afetará a competição no setor de telecomunicações, em benefício de alguns concorrentes e prejuízo dos usuários” e informava ter investido R\$ 3 bilhões por ano na melhoria de sua rede (BORBA et al, 2012).

A Oi dizia que planejava investimentos de R\$ 6 bilhões no ano e falava que a análise da ANATEL está “defasada” diante da “evolução recente na prestação de serviço”, relatava também dificuldades para implantar sua rede em certas regiões como a Norte, devido a problemas de queda de energia e furto de cabos (BORBA et al, 2012).

A Claro dizia investir R\$ 3,5 bilhões em rede no Brasil no ano e afirmava que a ANATEL tomou sua decisão com base em problemas pontuais de atendimento no *call center* que atende aos três Estados em que a operadora foi impedida de atuar (BORBA et al, 2012).

O SindiTelebrasil, por sua vez, cobrava ações do governo para facilitar a expansão de infraestrutura, que enfrenta barreiras como a existência de leis restritivas (BORBA et al, 2012).

Até o mandado de segurança que a TIM impetrou contra a decisão da ANATEL, alegando “punição excessiva”, também ressaltava a drástica decisão da agência (MATAIS e BORBA, 2012).

A série de reuniões entre as operadoras e a ANATEL que se seguiram, sejam elas de caráter técnico ou entre dirigentes, foram acompanhadas de pronunciamentos de ambas as partes. Nesse ponto, verifica-se uma grande preocupação na divulgação de discursos que denotem o grande esforço de ambas as partes em desenvolver ideias de que existe um intenso trabalho para a fixação de um plano que resulte na melhoria dos serviços, sujeito ao rigor da ANATEL, ainda que seja admitido um prazo para que os objetivos sejam atendidos.

A visão de rigor com que a ANATEL trataria o tema estava traduzida na matéria do jornal “Valor Econômico”, de 24 de julho, reproduzindo as palavras do Superintendente de Serviços Privados, Bruno Ramos:

A ANATEL deu mostras que será rigorosa na aprovação dos planos, as operadoras terão praticamente reuniões todos os dias da semana até sexta-feira, o superintendente declarou que a projeção de demanda das empresas deve levar em consideração quantos clientes a operadora passará a ter e a capacidade de sua rede: “a estratégia de marketing deve estar vinculada a dos investimentos” (BITENCOURT, 2012).

A primeira tentativa de entrega de um plano de investimentos pela Claro foi rechaçada pela ANATEL, por intermédio de seu Superintendente de Serviços Privados, com uma fala que procurava demonstrar o rigor da ANATEL:

Queremos dados de capacidade mensal, investimentos em equipamentos para melhoria da rede, para diminuir a interrupção do serviço e em melhorias do atendimento (MATAIS e BORBA, 2012).

O mesmo superintendente exibiu também rigor em reunião com a TIM, classificando o encontro com a Diretoria da TIM como tenso, prevendo reuniões diárias com as operadoras e reafirmando que a liberação das vendas somente ocorreria depois que os planos sejam adaptados às determinações da agência:

Quando você apresenta um documento ao órgão regulador, as operadoras têm que estar alinhadas ao que queremos, elas terão que fazer ajustes (GAZETA DO POVO, 2012).

Numa outra fala, o Superintendente de Serviços Privados, destacava a exigência da ANATEL quanto a novos investimentos como um dos pontos de avaliação para a retomada das vendas, novamente ressaltando o rigor e a implacabilidade das ações da ANATEL:

Vai ter aumento de investimento no Brasil para melhorar a qualidade. Precisa estar explícito nos planos e a ANATEL vai solicitar exatamente isso das empresas (BORBA, 2012).

O Ministro das Comunicações ressaltava também o rigor com que a ANATEL estava tratando a situação:

Não adianta os diretores das empresas de telefonia ficarem ligando para as autoridades do governo. Não haverá solução política para o caso, mas técnica. A intenção do governo é normalizar a operação do setor buscando melhorar os serviços para os consumidores sem asfixiar as teles. Quem for mais rápido e apresentar compromissos e solução vai ser liberado. Não quer dizer que nós temos que liberar todo mundo junto (CRUZ e MATOS, 2012).

Por outro lado, a disposição das operadoras na construção da solução também era ressaltada pela ANATEL, por intermédio de Bruno Ramos, quando comentava que as “as operadoras fizeram o dever de casa, mas que os planos tinham que passar por ajustes”.

Da mesma forma, comentava o interesse da TIM em partir para uma discussão de caráter mais técnico e apresentar em detalhes o plano de melhorias:

Na reunião de hoje a TIM se mostrou muito aderente à proposta da ANATEL e afirma que está realmente trabalhando no plano que criará condições para sustentação do crescimento que se espera (BITENCOURT e SOUZA, 2012). Queremos que o plano contemple a criação de novos centros e postos de atendimento e aquisição de novos equipamentos (GONÇALVES, 2012).

Na mesma linha, o superintendente de Serviços Privados da ANATEL, Bruno Ramos, falava do plano de melhorias da Oi:

O plano de melhorias da Oi foi robusto, mas ainda são necessários ajustes na área de atendimento ao usuário e expectativa de demanda nos próximos anos (SOUZA, 2012).

O próprio ministro avalizava positivamente o comprometimento da TIM em resolver os problemas ao ressaltar a presença de Franco Bernabè, presidente da Telecom Italia no Brasil (BITENCOURT e SOUZA, 2012).

Na indicação de transparência das ações da ANATEL, o mesmo superintendente aqui citado enfatizava que os consumidores poderiam acompanhar a evolução das melhorias:

Teremos, por exemplo, os dados de congestionamento. Vamos mostrar qual é o patamar que deveria ser alcançado naquele período e se a empresa cumpriu o que foi determinado (BORBA, 2012).

Porém, o presidente da ANATEL, João Resende, enfatiza que mesmo com todo o rigor adotado as melhorias desejadas ainda iriam demorar:

A ANATEL vai trabalhar diariamente para acompanhar as melhorias nas empresas, porém, alguns serviços podem demorar meses para apresentar progresso. Temos que ter consciência de que o serviço não vai melhorar amanhã (BORBA, 2013).

O ministro também ressaltava que a melhoria nos serviços ainda demoraria a ser percebida e que a liberação das vendas estava próxima:

Se nós tivermos que esperar que eles resolvam todos os problemas para começar a vender, isso com certeza vai levar meses, então vamos separar o compromisso e o começo de execução do plano. A ideia é autorizar a venda e continuar fiscalizando (SOUZA e BITENCOURT, 2012).

Concluído o processo de suspensão das vendas das operadoras, a ANATEL ainda prossegue com ações contra as operadoras, todas elas permeadas com discursos que continuavam a destacar o rigor com que tais medidas eram aplicadas.

Uma dessas medidas foi a punição à Oi por suspeita de venda casada nos pacotes de banda larga e também com relação a erros nas cobranças enviadas aos clientes, como falava o conselheiro da ANATEL, Ricardo Zerbone:

A ideia é fazer uma fiscalização intensa e exaustiva para descobrir o que está errado como faturamento dos clientes. Se forem encontradas irregularidades vamos pedir soluções, a agência pode tomar medidas mais severas que as multas (BORBA e CRUZ, 2012).

A possibilidade de conversão de multas aplicadas às operadoras em investimentos na qualidade do celular era enfatizada pelo presidente da ANATEL:

Em vez do recurso ir para o Tesouro, poderia ser aplicado na melhoria para o consumidor, em investimentos na qualidade. Tantas as punições aplicadas às operadoras quanto a maior atuação da ANATEL não representam um risco regulatório no Brasil. Ninguém está alterando contrato ou alterando as condições dele, o que a gente está fazendo é o papel da agência de buscar a qualidade (FOLHA DE SÃO PAULO, 2012).

O presidente da ANATEL também anunciava a possibilidade de novas medidas punitivas para as operadoras:

Neste momento não estamos falando mais de suspensão de vendas, mas a nossa área técnica está discutindo outras medidas possíveis (BORBA, 2012).

Também a ANATEL suspendia a promoção Infinity Day da TIM em alguns Estados por temer instabilidades na rede. Quando da liberação desta e outras promoções das operadoras, o presidente da ANATEL enfatizava todo o rigor na defesa da qualidade:

Mesmo dando autorização, vamos continuar exigindo que os parâmetros de qualidade sejam respeitados também nas promoções (BITENCOURT e MEIBAK, 2013).

Um primeiro ponto indicativo do cerimonialismo nas ações da ANATEL remete à própria questão do critério utilizado pela agência para determinar a operadora punida em cada Estado, uma vez que tais critérios criaram distorções entre os Estados para cada empresa, tendo em vista que havia operadoras não punidas em determinados Estados com índices de reclamações muito maiores que as suspensas em outras regiões do país (ARAGÃO, 2012). De qualquer forma, a ANATEL deixou em segundo plano os critérios técnicos adotados pela própria agência, pois todas as operadoras, embora longe de um quadro de excelência, apresentavam números de qualidade dentro da meta estabelecida (WIZIAK et al, 2012).

Um executivo da TIM entrevistado nesta pesquisa ressalta a questão do critério utilizado, corroborando de certa forma, a visão dos observadores da imprensa:

O critério de punição das operadoras foi falho, uma vez que fora construído sem consulta pública, os indicadores de qualidade da época estavam desatualizados, precisavam de evolução, o que a ANATEL acabou fazendo posteriormente. O critério adotado pela ANATEL apresentava uma distorção, na medida em que foi construído em função de reclamações no call center da ANATEL, que representa apenas aqueles clientes que não obtiveram sucesso nas reclamações nas operadoras e não, necessariamente, representam estatisticamente a visão dos clientes como um todo da localidade considerada (Entrevistado 3).

O editorial da Folha de São Paulo de 20 de julho de 2012 ressaltava a “teatralidade” da medida:

A punição imposta pela ANATEL foi drástica, por isso cabe indagar, o quanto de teatralidade política pesou na decisão. Insiste-se em cristalizar, da presidente Dilma Rousseff, a imagem de uma administradora intransigente e rigorosa. Todavia, essa aura de rigor do Executivo – que indiretamente se fortalece com as medidas anunciadas pela ANATEL não resiste a exame mais detido. Considerando-se que as operadoras de celular chegam a esperar até três anos para obter licença para instalar uma antena, devido à burocracia que impera na área, não é razoável atribuir apenas a elas a responsabilidade pelos problemas. A forma escolhida para a punição foi ademais, questionável. Proibida a venda de chips nas três operadoras, o consumidor fica sem opção – exceto o de adquirir os serviços da única empresa que, neste episódio, escapou da sanção. Na Inglaterra, falhas semelhantes foram compensadas diretamente ao usuário, que contou com alguns dias de utilização gratuita do celular. Os responsáveis, está claro, são as empresas e o governo. É preciso que ambos tomem as providências para equacionar e sanar os problemas. Não bastam sanções que, elogiáveis pelo espírito de rigor, podem reduzir-se apenas à gesticulação política que já se conhece.

Na mesma linha, o consultor Eduardo Tude, presidente da consultoria especializada em telecomunicações Teleco, avaliava que a suspensão de vendas de chips de celulares deve ter pouca eficácia em curto prazo, classificando a ação como

“pirotecnia” da agência reguladora, “a suspensão deve ser curta e os objetivos não estão muito claros” (BRODBECK, 2012).

Para o advogado Pedro Dutra, especialista em defesa da concorrência, a mudança de critérios poderia ser chamada de “*regulação plebiscitária*”:

O governo toma uma decisão que agrada à opinião pública, mas que, no longo prazo, não resolve o problema (WIZIAK et al, 2012).

O professor Artur Barrionuevo da FGV, especialista em concorrência e ex-conselheiro do CADE, falava a respeito do processo de punição às operadoras de telefonia celular:

Embora a reação às punições da ANATEL às operadoras tenha sido positiva, novas medidas de efeito, sem a fundamentação adequada, terão menos credibilidade e piorarão o clima de negócios. Somente a atuação tecnicamente competente da agência poderá atacar o problema (FOLHA DE SÃO PAULO, 2012).

O ex-assessor técnico da presidência da ANATEL, Nelson Takayanagi, destaca a vinculação das punições com a necessidade de reforço de imagem da agência:

As punições foram precipitadas, os índices de reclamações não eram tão significativos, a decisão de punição veio de fora, numa tentativa de resgatar a imagem da agência reguladora (TAKAYANAGI, 2013).

Um executivo da Claro também evoca a questão da imagem para as ações da ANATEL:

A ANATEL sofre com problemas de imagem, por exemplo, os estudos publicados pela UIT dizem que o Brasil tem o celular mais caro do mundo, o que não é verdade, uma vez que o estudo não contempla os descontos das operadoras. A ANATEL precisa passar a imagem de regulador forte, no caso específico das punições, tentou passar para a sociedade uma imagem de rigor, até em função das pressões que sofria do TCU, MP e outros (Entrevistado 8).

Essas análises das ações da ANATEL ressaltam os conteúdos simbólicos de tais atos, cujas razões específicas estão vinculadas aos aspectos de legitimação do seu modelo de regulação, uma vez que, conforme ressaltam Machado-da-Silva e Vizeu (2007), em considerações já anteriormente citadas no presente estudo, tais ações não foram adotadas de maneira estritamente conectada aos objetivos de desempenho organizacional e sim em conformidade aos critérios normativos e/ou cognitivo-culturais do campo institucional de referência.

Por outro lado, o processo de realização das reuniões, apresentando todo o rigor da agência e indicando uma exigência de novos investimentos com os respectivos detalhamentos, na visão da imprensa, parecer ter mais uma vez uma forte componente cerimonial.

Um executivo ligado a uma das entidades de classe do setor ressalta o aspecto cerimonial do processo:

Na condução das discussões dos planos com as operadoras, parte do processo da ANATEL foi midiático, uma vez que sofre pressões da sociedade civil e dos organismos públicos e precisa dessa forma dar uma satisfação a esses segmentos. A questão da qualidade de serviço é um aspecto muito complexo, os planos que as empresas apresentaram, com investimentos na faixa de bilhões de Reais, evidentemente não foram elaborados em uma semana, já existiam, talvez houvesse uma previsão de execução em tempo menor que os estabelecidos anteriormente (Entrevistado 6).

A elaboração e apresentação dos planos pelas operadoras também apresenta indícios de cerimonialismo na sua essência, como ressalta um executivo da TIM:

Houve um esforço muito grande das empresas na montagem de um plano consistente, algo que não fosse trivial. Os pronunciamentos representaram uma satisfação para a sociedade, tinha que haver algo concreto diante de tal drástica medida. Os planos foram consistentes em seus prazos, indicadores de evolução, marcas. As informações já existiam nas empresas, foram organizadas em uma nova sistemática, uma nova metodologia de apresentar os dados (Entrevistado 3).

Um executivo da Claro entrevistado corrobora o mesmo posicionamento apresentado pelos dois executivos nos parágrafos anteriores:

Com relação ao plano de melhorias, as informações já existiam, foram reorganizadas da maneira que a ANATEL queria (Entrevistado 9).

O jornal “A Folha de São Paulo” apurou com os técnicos da ANATEL que os planos de investimentos apresentados pelas operadoras – condição para o restabelecimento das vendas – são antecipações de investimentos já previstos e aprovados pela agência, especialmente no que se refere ao atendimento aos clientes. A agência dizia que os novos planos serão suficientes para garantir a qualidade (FOLHA DE SÃO PAULO, 2012).

Aquele jornal prosseguia dizendo que tais planos deveriam resolver em parte a questão da percepção da qualidade, mas as teles deverão continuar a ter problemas para a construção de antenas e para a abertura de dutos no solo para passagem de cabos. Enquanto isso, as operadoras prestam o serviço colocando cada vez mais clientes em torno das antenas (FOLHA DE SÃO PAULO, 2012).

Corroborando, de certa forma, o que a notícia anterior apontava, a TIM, por intermédio de seu Diretor de Assuntos Regulatórios, declarava que não pretendia aumentar a previsão de investimentos para o ano, apenas realocando R\$ 450 milhões em investimentos de redes (SOUZA e BITENCOURT, 2012).

Tal pronunciamento foi corroborado por outro executivo da TIM:

Os investimentos já previstos foram realocados com novo direcionamento para as áreas de maiores falhas, a crise de 2012 ajudou nessa readequação. Houve algum reforço de investimento, nada fora do *road map* da empresa. (Entrevistado 3).

A Claro também realizou apenas antecipações de investimentos já programados:

A Claro fez “investimentos adicionais” neste período, considerando-se a antecipação de investimentos num processo de realocação de investimentos (Entrevistado 9).

A Oi também indicava apenas a realocação de investimentos por intermédio do qual prometia o seu vice-presidente de planejamento, João de Deus, investir 2

bilhões de Reais em ações para melhorar o atendimento, porém, sem adicionais aos já programados para os próximos quatro anos (SOUZA, 2012).

Os resultados indicados pela agência e não alcançados parecem indicar o “decoupling” em tais ações, dentro do que estipulam Boxenbaum e Jonsson (2008), representadas pela adoção superficial das medidas que seriam necessárias, porém, sem a implementação de maneira efetiva.

O presidente da ANATEL, por sua vez, declarava que não houvera uma mudança substancial na melhora dos serviços nos primeiros três meses de implantação do plano de melhorias, mas apenas uma estabilidade e o jornal “A Folha de São Paulo” ressaltava que as adesões líquidas das operadoras não haviam sido afetadas pelas medidas da ANATEL, que as medidas tinham tido mais efeito “moral” que prático:

Mesmo com problemas de qualidade – os números de reclamações nos PROCON não param de crescer, as pessoas continuavam comprando chips e na busca pelo plano ideal, o consumidor fecha com o mais barato, só depois a qualidade entra em foco. O governo havia pressionado as operadoras para que invistam em qualidade, mas, o remédio, a suspensão não fora eficaz. Mostrou somente que as operadoras são resistentes ao “bullying” e que, sem medidas efetivas, não haveria o salto de qualidade que a presidente Dilma Rousseff e os consumidores tanto desejam (SAMPAIO, 2013).

Por outro lado, o volume de reclamações no site da ANATEL, em junho e julho de 2013, já se apresentava em números maiores aos dos respectivos meses de 2012. Inclusive, é importante lembrar que o volume de reclamações no site da ANATEL é que pautou o critério para determinação das suspensões de vendas em 2012:

Tabela 12 - Reclamações na ANATEL por 1000 acessos em Serviço

Operadora	Jun 12	Jun 13	Jul 12	Jul 13
TIM	0,240	0,340	0,320	0,391

Oi	0,503	0,668	0,549	0,829
CLARO	0,344	0,433	0,438	0,467
VIVO	0,202	0,302	0,227	0,344

Fonte: ANATEL

Ao comentar a divulgação pela ANATEL já em 2013 que as conexões de internet móvel têm mais falhas que as permitidas pelos regulamentos e que as operadoras, no período de agosto a outubro de 2012, não atingiram o percentual mínimo de qualidade para o tráfego de dados e que não puniria nenhuma das operadoras, mas que medidas severas poderiam ser tomadas “se necessário”, o jornal “A Folha de São Paulo” publicava em editorial:

Apesar dos problemas recorrentes, a agência não age com rigor para impedir que se repitam as falhas das operadoras, segundo a ANATEL, nenhuma operadora será punida desta vez, mas que não estão descartadas medidas “severas”, se necessárias, a transigência poderia ser aceita se o setor de telefonia móvel não fosse figura frequente nos diversos rankings de reclamações de consumidores. Nem mesmo a reação de julho do ano passado parece ter produzido efeitos. As operadoras dizem em sua defesa, que ampliaram os investimentos, prometem fazer novos aportes para melhorar a qualidade do serviço, para o consumidor que paga caro, no entanto, o salto de qualidade não se materializou nem parece à vista. Cabe à ANATEL cobrar das empresas a garantia de que entregarão o que prometem à agência e seus usuários.

De fato, as medidas da ANATEL parecem não ter afetado as operadoras, a receita líquida de serviços das operadoras manteve a sua tendência de crescimento, bem como o número médio de minutos de uso, nos termos das tabelas 2 e 3 ao final de 2012 e nos primeiros meses de 2013. Vale a pena aqui lembrar as estimativas da consultoria Teleco que ressaltou que a TIM, a mais afetada pelas medidas da ANATEL, teria deixado de faturar R\$ 25 milhões nos 11 dias de suspensão das vendas, valor irrelevante frente à receita registrada no segundo trimestre que é de R\$ 4,5 bilhões (BITENCOURT, 2012).

Também o crescimento da base de clientes não foi afetado significativamente pelas medidas da ANATEL, conforme mostra a tabela 11. Inclusive o jornal “A Folha de São Paulo” ressaltava que a operadora TIM ganhara quase 1,7 milhão de novos clientes a mais que a VIVO em 2012, diminuído a diferença para o concorrente, líder do mercado de telefonia móvel celular e as participações da CLARO e Oi ficaram estáveis (SAMPAIO, 2013).

Como já colocado anteriormente, os presidentes das empresas, casos específicos da TIM e Oi, ressaltaram apenas os eventuais danos às imagens das empresas, sem que a suspensão das vendas tivesse representado influência significativa nos resultados das respectivas empresas (ARAGÃO, 2012; NOGUEIRA, 2013).

Um executivo da TIM confirma que os prejuízos às empresas estão mais relacionados com as imagens, do que com aspectos financeiros e que a TIM tenta reverter tal situação com uma melhor comunicação com os clientes:

O grande prejuízo das operadoras foi na imagem, acima de qualquer perda financeira. As operadoras saíram fortalecidas, principalmente a TIM que reforçou a sua transparência com os clientes, por exemplo, com a ativação do Portal Portas Abertas (Entrevistado 3).

4.4 A CONSTRUÇÃO DO ENFORCEMENT E COMPLIANCE E A BUSCA DA LEGITIMIDADE DO MODELO DE REGULAÇÃO DA ANATEL

Kagan (2004) identifica um dos modelos de regulação governamental como um processo social, dando ênfase à cooperação entre governo e organizações na solução de problemas de violações de regulamentos.

Tal modelo emerge por meio de um processo altamente interativo de construção social, não apenas dos agentes oficiais, mas também do campo organizacional enfocado, contribuindo então para a representação simultaneamente ao significado, da natureza do *enforcement* e as opções para a *compliance* da lei (EDELMAN e SUCHMAN, 1997).

Assim sendo, Costa (2012) ressalta que a atuação simultânea dos reguladores e regulados ocorre pela construção temporal de revisão de acordo entre tais atores, numa perspectiva política em que os atores engajados buscam por meio de interesses comuns, tornar a conformidade tolerável e até mesmo vantajosa para todos os atores envolvidos (COSLOSKI, PIRES e SILBEY, 2010).

Um primeiro exemplo das considerações acima colocadas pode ser observado na situação verificada com a da TIM nos primeiros meses de 2012 em que a ANATEL havia desenvolvido em conjunto com aquela empresa um plano de melhorias e que poderia resultar em suspensão de vendas ou a aplicação de multas, caso os objetivos de melhoria não fossem atingidos.

Nesse momento, já é possível identificar os primeiros discursos inicialmente com a TIM mostrando “surpresa” com a notícia de que poderia ter as suas vendas suspensas:

A TIM desconhece a iniciativa da ANATEL e está surpresa com a informação, já que debates com relação a indicadores fazem parte da rotina (FOLHA DE SÃO PAULO, 2012)

Ante a afirmação do Ministro Paulo Bernardo de que a suspensão de vendas poderia ocorrer, a TIM se pronunciava:

A TIM desconhece a existência de medida tão extrema, bem como os fundamentos dela e assegurou que vem cumprindo e segue rigorosamente as orientações da ANATEL em matéria de qualidade (FOLHA DE SÃO PAULO, 2012).

Discurso semelhante já havia sido adotado pela TIM ao ser multada pelo PROCON do Paraná, em maio de 2012:

A TIM tem a satisfação dos clientes como prioridade estratégica e trabalha constantemente para reduzir o número de reclamações recebidas e aprimorar ainda mais a qualidade dos serviços e do atendimento prestado (GAZETA DO POVO, 2012).

Nota-se que, nos discursos até aqui verificados, não há nenhuma crítica explícita às medidas que poderiam ser tomadas pela ANATEL e sim uma

reafirmação de que segue estritamente as recomendações da agência e que, portanto, teria o endosso da ANATEL ao seu desempenho e ações operacionais.

Nesses primeiros aspectos aqui comentados, parecem ser confirmadas as colocações de Hawkins (1984, apud Edelman e Suchman, 1997) que, diante de uma perspectiva ideológica comum e práticas mutuamente compatíveis, os mecanismos de *enforcement* serão conduzidos no sentido de símbolos de *compliance* construídos culturalmente.

Dessa forma, os critérios simbólicos construídos vão de encontro às necessidades dos reguladores, porém, sem fundamentalmente romper as rotinas estabelecidas no setor (EDELMAN e SUCHMAN, 1997). A construção desses critérios simbólicos pelo regulador e regulados pode apropriar-se dos discursos, criando uma realidade social que busca dar sentido à construção aqui tratada, considerando-se os aspectos políticos presentes no contexto e que contemplam os interesses dos atores (HARDY, 2000). Essa será a tônica da análise desenvolvida nas próximas páginas.

Diante da informação da imprensa de que o episódio do PROCON de Porto Alegre, com a proibição das vendas na capital gaúcha, teria sido decisivo para as pressões do governo federal para a tomada da decisão das punições, uma vez que o referido episódio expunha a ANATEL ao fato de que cada vez mais as entidades de defesa do consumidor e o Ministério Público Federal estavam ocupando uma lacuna por ela deixada (VALOR ECONÔMICO, 2012), o ex-superintendente de Serviços Privados da ANATEL, Bruno Ramos, ressalta que os informes técnicos internos da agência que dão suporte à decisão são anteriores ao episódio de Porto Alegre, no entanto, ressalta o apoio do governo à medida adotada:

A questão das punições às empresas já havia sido decidida anteriormente, já haviam sido realizadas várias reuniões mensais com a TIM. O governo encampou e concordou com a ideia. As reuniões periódicas com a TIM estavam produzindo efeito, porém, a nova postura de redirecionamento do marketing de aumento da base com prejuízos técnicos sem os correspondentes investimentos em rede fez com que os grupos de trabalho não apresentassem resultados. As ações precisavam ser realizadas, não havia mais o que fazer, não houve nenhuma relação com os episódios de

Porto Alegre, os informes são anteriores. Houve total apoio do governo, uma vez que era uma situação de cunho político, uma vez que tinha influência direta na vida das pessoas (BRUNO RAMOS, 2013).

Até o mandado de segurança que a TIM impetrou contra a decisão da ANATEL alegando “punição excessiva” também ressaltava a drástica decisão da agência (MATAIS e BORBA, 2012).

O próprio ministro avalizava positivamente o comprometimento da TIM em resolver os problemas, ao ressaltar a presença de Franco Bernabè, presidente da Telecom Italia no Brasil (BITENCOURT e SOUZA, 2012).

O ex-superintendente de Serviços Públicos da ANATEL, Bruno Ramos, ressalta explicitamente a construção do *enforcement* e *compliance* entre regulador e regulado no caso aqui tratado:

As reuniões foram muito pesadas, as empresas fizeram o dever de casa, elaboraram os planos. A suspensão de vendas estava ligada às elaborações dos planos e não à melhoria imediata da qualidade. O objetivo da ação era fazer com que as empresas refletissem e tomassem decisões em conjunto com a ANATEL na construção dos planos e nos investimentos de rede. Se o objetivo fosse a melhoria da qualidade das redes as vendas somente poderiam ser retomadas em 2013, o objetivo era a construção do plano e acordo com a ANATEL. Assinado o acordo não haveria razões para segurar as vendas. Os pronunciamentos à imprensa correspondiam a um dever de estar à disposição da imprensa para informar à população, algo muito próximo à busca da legitimidade (RAMOS, 2013).

O ex-gerente geral de Serviços Terrestre da ANATEL, Dirceu Baraviera, corrobora a construção citada no parágrafo anterior:

As decisões da agência não devem quebrar a empresa, a punição maior é o comprometimento da imagem. A sociedade aprova as medidas, mas não quer ficar privada do serviço, é um equilíbrio entre a punição e entre o prejuízo à sociedade (BARAVIERA, 2013).

Os discursos são, no presente caso, utilizados respectivamente para construir o *enforcement* representado pelas reuniões e exigências de planos de investimentos e melhorias; o *compliance* pela observação das operadoras quanto às exigências e

a divulgação imediata para a audiência em busca da ressonância, já visando à consolidação da legitimidade do *enforcement*, aqui numa conexão entre ação e discurso, com a produção dos textos direcionados para o entendimento da maneira pretendida (PHILLIPS et al, 2004).

A análise dos discursos até agora apresentados visa a explorar como as ideias socialmente produzidas, e, aqui apresentadas por meio da relação entre discursos, texto e ação (PHILLIPS et al, 2004), contribuem para a constituição da realidade que a ANATEL pretendia pela construção do significado (PHILLIPS e MALHOTRA, 2008) da natureza do *enforcement* e *compliance* (EDELMAN e SUCHMAN, 1997).

Dessa maneira, o significado como tentativa da construção social aqui tratada pode ser interpretado (PHILLIPS e MALHOTRA, 2008) na síntese dos fragmentos dos discursos colocados na seção anterior e nesta seção, agora interconectados como:

A ANATEL age com todo o rigor na condução do processo dos planos de melhoria da telefonia móvel celular no Brasil, está blindada pelo governo às pressões políticas das operadoras, inclusive internacionais, e não abrirá mão de planos detalhados que especifiquem os novos investimentos. Diante do rigor e implacabilidade das medidas da ANATEL, as operadoras apresentam-se colaborativas e bem intencionadas, acatando as determinações da agência e, em breve, os planos estarão finalizados. Porém, a ANATEL e o governo sabem que as melhorias não serão imediatas e a ANATEL exercerá as suas funções de acompanhamento e fiscalização da execução das ações estabelecidas no plano.

Novamente, lembrando as situações em que critérios simbólicos construídos vão de encontro às necessidades dos reguladores, porém, sem fundamentalmente romper as rotinas estabelecidas no setor (EDELMAN, 1992, EDELMAN e SUCHMAN, 1996 apud EDELMAN e SUCHMAN, 1997), o processo de suspensão das vendas parecia ter um dia para terminar, haja vista a então proximidade do Dia dos Pais, uma data muito importante para as operadoras, que representa um

potencial de vendas significativo e que a sua não observação poderia reduzir as opções dos consumidores e possivelmente influir em aspectos de arrecadação, o que, de certa forma, traria algum desgaste para a ANATEL e para o governo (BORBA, 2012).

O presidente do SindiTeleBrasil, Eduardo Levy, enfatizava a questão das opções para os consumidores:

É importante que a população possa ter acesso a todas as opções, para melhor escolher, por isso, quanto mais cedo vier a liberação, melhor (BORBA, 2012).

Concluído o processo de suspensão de vendas, nota-se um aumento nas reclamações dos clientes, algumas poucas manifestações de órgãos públicos estaduais ainda na tentativa de ocupar espaço e desafiar a legitimidade do *enforcement* da ANATEL, e várias ações da ANATEL no sentido de reforçar a legitimidade em questão cujo processo parece ter alcançado ressonância nas audiências a que se destinava.

A tentativa de consolidação da legitimidade dos mecanismos de *enforcement* e *compliance*, – esses últimos representando a tradução dos critérios simbólicos no final da cadeia de criação – vai prosseguir, ainda que os mesmos não representem as práticas mais eficazes (MEYER e ROWAN, 1977) e, para tal, os atores aqui já nominados, no centro da construção política, vão prosseguir com a utilização dos discursos na manutenção da ressonância junto às audiências.

Por outro lado, algumas tentativas de desafio da legitimidade do *enforcement* da ANATEL podem ser verificadas, como por exemplo, nos discursos da Comissão de Defesa do Consumidor da Assembleia Legislativa do Paraná, por intermédio de seu presidente Leonardo Paranhos:

Não foi instalada qualquer torre, nem houve tempo para isso. Não basta apenas um plano de investimento. É preciso melhoria na qualidade da telefonia (BRODBECK, 2012).

O mesmo deputado, ao pedir a suspensão das vendas pela Justiça antes do Dia dos Pais, comenta:

É a segunda data mais importante para a venda de celulares. Se mais linhas forem habilitadas, o serviço vai ficar ainda pior. O efeito será contrário (BRODBECK, 2012).

Da mesma forma, o Ministério Público de Goiás instaurava inquérito civil público para apurar eventuais interrupções dos serviços do plano Pré-ilimitado da Claro, suspeitando de quedas propositais do sistema para novas cobranças de ligações (CARVALHO, 2012).

A própria ANATEL teve que divulgar relatório precipitadamente alardeado pelo Ministério Público do Paraná em que acusava a TIM de derrubar intencionalmente chamadas nos planos Infinity, ainda com a investigação em curso e que, posteriormente, veio a se mostrar inconclusiva (GAZETA DO POVO, 2013).

Todavia, a ANATEL prosseguia com as suas ações visando à consolidação da legitimidade de seu *enforcement* com a disponibilização da consulta pública para o restabelecimento de chamadas sem ônus aos usuários com a carência de dois minutos para as chamadas interrompidas por qualquer motivo. A TIM endossava a medida, por intermédio de seu Diretor de Assuntos Regulatórios:

Precisamos instalar plataformas complexas, mas essa medida já estava no nosso plano de ação para melhoria de qualidade, que foi entregue à ANATEL. Acreditamos que a queda de chamada não significa receita, mas perda de cliente, prejuízos à imagem não tem correlação com queda nos lucros ou redução no quadro de funcionários, nossa capacidade de inovar é que nos torna competitivos (CARVALHO, 2012).

A interpretação dos outros fragmentos de discursos da ANATEL quando da proibição de novas promoções das operadoras pode ser sintetizada na seguinte construção:

A ANATEL continua atenta à qualidade do serviço da telefonia móvel celular no Brasil, e, por isso, não permitirá que promoções comerciais das operadoras possam comprometer tal qualidade, está inclusive na busca de resolver outros problemas que possam afetar o consumidor do serviço em questão e continuará a agir com rigor.

Por meio de seus discursos, a ANATEL aparentemente mostrava ter dado um passo significativo na consolidação da legitimidade do modelo de regulação que era desafiada pelas várias entidades, as ações dos legislativos e dos Ministérios Públicos estaduais sofreram uma redução significativa, caso, por exemplo, do Paraná, onde a CPI da Telefonia Móvel instaurada em janeiro de 2013 não tinha eleito nenhum presidente e não tinha realizado nenhuma reunião (GAZETA DO POVO, 2013).

As ações da ANATEL também de certa forma atenderam ao Tribunal de Contas da União que cobrava ações mais enérgicas com relação às operadoras (FOLHA DE SÃO PAULO, 2012) e também ao Governo Federal, como ressaltava o Jornal “A Folha de São Paulo”, dizendo que a ANATEL seguia uma orientação geral do governo para que os órgãos reguladores fossem mais severos com as empresas que não prestassem serviços de qualidade, pois a presidente Dilma Rousseff já havia cobrado diversas vezes das agências reguladoras a defesa dos interesses dos clientes e não o das companhias (MATAIS e BORBA, 2012).

As ações da ANATEL e regulados, traduzidas pelos mecanismos de *enforcement* e *compliance*, representam então os sujeitos de legitimação (DEEPHOUSE e SUCHMAN, 2008) do modelo de regulação contemplado nas telecomunicações brasileiras no segmento da telefonia móvel celular, cuja aceitabilidade está em avaliação. As fontes de legitimidade (DEEPHOUSE e SUCHMAN, 2008) aqui identificadas nas audiências internas (como os órgãos do governo federal) e as externas (como a sociedade como um todo).

Na questão da dimensão sociopolítica da legitimidade (DEEPHOUSE, 1996; COLYVAS e POWELL, 2006; FRAGOSO, 2012), estão evidenciadas a autorização e o endosso (JOHNSON, DOWD e RIDGEWAY, 2006) pelo governo das práticas de *enforcement* adotadas pela ANATEL, a partir do episódio do PROCON de Porto Alegre, sendo este um desafio de repercussão à legitimidade do *modelo de regulação*, o que, em última análise, também atingiria o Ministério das Comunicações, responsável pelas políticas de governo no setor das telecomunicações, caracterizando, então, a autorização por aquele ministério (VAN LEEUWEN e WODAK, 1999 apud VAARA e TIENARI, 2008) e o consequente

desencadeamento das ações visando à consolidação da legitimidade do *modelo de regulação* aqui tratado.

Outra possível evidência na caracterização da autorização e endosso no processo de *enforcement*, objeto deste trabalho, é a ausência do presidente da ANATEL nos primeiros discursos acerca da punição imposta às operadoras, que foram efetivados pelo Ministro das Comunicações ao refutar as críticas das operadoras, o que provocou alguns questionamentos, enfatizando uma possível ingerência na ANATEL (MATAIS e BORBA, 2012). Nas situações posteriores, já se vê a presença do presidente da ANATEL em pronunciamentos e entrevistas, indicando que tomou as rédeas da situação e as ações da ANATEL são endossadas (JOHNSON, DOWD e RIDGEWAY, 2006) publicamente pelo Ministro das Comunicações:

Nós endossamos e apoiamos o que foi feito. A agência tem o papel de equilibrar o sistema e o consumidor, que é quem paga a conta, foi fundamental na decisão (GONÇALVES, 2012).

Nessa mesma linha de endosso das ações da ANATEL, o Ministro das Comunicações, Paulo Bernardo, avaliava que a recente suspensão das vendas de celulares serviu para evitar “uma crise de credibilidade do mercado diante da percepção generalizada da má qualidade dos serviços móveis”:

A empresa tem que desfrutar desse mercado que está crescendo e dando bons resultados, mas a gente tem que contar com a contrapartida delas, que é oferecer serviços com qualidade – acho que o principal problema foi o descasamento entre o mercado crescente e demandante, e os investimentos que não acompanharam, acho que devemos pôr isso no seu devido lugar. (VALOR ECONÔMICO, 2012).

Outro aspecto importante observado refere-se ao que ressaltam Rojo e van Dijk (1997) apud Vaara e Tienari (2008) quando afirmam que a legitimação pode ter as direções “*top-down*” e “*bottom-up*”, assertiva aqui verificada na participação das operadoras na construção da legitimação do *enforcement* pela *compliance*, representados então pela elaboração dos planos de melhoria e no reconhecimento de que as medidas da ANATEL foram justas, como afirmou o presidente da TIM, ao

entender a sua empresa num “processo de inércia” pelos atrasos nos investimentos e complexidades operacionais motivadas pelas aquisições de outras operadoras (BITENCOURT, 2012). Na mesma direção, o presidente da VIVO enfatizava as dificuldades para atender ao rigor da ANATEL em função das leis “extremamente restritivas” para a instalação de antenas de celulares (BITENCOURT, 2012).

O executivo da TIM entrevistado nesta pesquisa ressalta que a ANATEL respondeu ao que a sociedade exigia, embora comente que a situação poderia ter sido evitada, com a atualização dos regulamentos de qualidade do setor:

A ANATEL, ao adotar a punição, precisava mostrar para a sociedade que tinha o controle da situação, representou consequências das pressões que vinha sofrendo; caso tivesse atualizado os regulamentos de qualidade talvez as medidas não se fizessem necessárias, tanto que os novos indicadores dão ênfase à qualidade percebida e à comunicação de dados (Entrevistado 3).

Prosseguindo na mesma linha, ressaltou que as medidas da ANATEL mostraram as divergências entre qualidade percebida e qualidade fornecida:

A crise de 2012 representou uma inflexão do mercado em que foi evidenciado o hiato entre qualidade fornecida e qualidade percebida (Entrevistado 3).

Esses pontos parecem confirmar o que estabelecem Rojo e van Dijk apud Vaara e Tienari (2008), em que o grupo ou instituição teoricamente dominante, no presente estudo representado pela ANATEL e seu modelo de regulação, busca legitimar-se por meio da aprovação a partir dos grupos dominados, aqui também em tese, as operadoras de telefonia celular, e os grupos dominados legitimam o grupo ou instituição dominante por meio de várias formas de acordo, aceitação, *compliance* e, por fim, o consentimento tácito.

A dimensão cultural-cognitiva da legitimidade (DEEPHOUSE, 1996; COLYVAS e POWELL, 2006; FRAGOSO, 2012) do modelo de regulação da ANATEL, como construção de um objeto social como consistente com crenças culturais, normas, valores que são presumidos a serem compartilhados por outros na situação local e talvez mais amplamente em uma comunidade maior (JOHNSON,

DOWD e RIDGEWAY, 2005) apresenta evidências na verificação da elevação dos níveis de reclamações no PROCON e no próprio site da ANATEL, trazendo um indicativo da ressonância das ações que foram adotadas visando à consolidação da legitimidade do *modelo de regulação* da ANATEL, como avaliava o jornal “O Valor Econômico”, em sua edição de 31 de agosto de 2012, ao afirmar que a reação do órgão regulador sobre a qualidade das redes sensibilizava e encontrava eco entre os consumidores (MAGALHÃES, 2012).

Essa afirmação é de certa maneira corroborada pelo professor Marcelo Chiavone Pontes, líder da área acadêmica de marketing, pesquisa e economia da Escola Superior de Propaganda e Marketing que afirma “que o consumidor já tem a predisposição de não gostar do serviço, assim quando vê notícias sobre multas, sua percepção em relação à empresa se agrava, pois como se isso corroborasse as reclamações que observa em seu meio social” (SANTANA, 2013).

Tais assertivas podem ser verificadas na tabela 8 com o aumento nos níveis de reclamações por 1000 acessos no site da ANATEL após as ações de suspensões de vendas e a verificação da telefonia celular como a mais reclamada em 2012, segundo o levantamento do Ministério da Justiça e, ainda, as operadoras ocupando os primeiros lugares no mesmo levantamento, como mostram as tabelas 9 e 10.

Outra evidência da dimensão da legitimidade cultural-cognitiva aparentemente próxima da consolidação do *modelo de regulação* da ANATEL é a diminuição de notícias nos jornais sobre aspectos de qualidade das empresas de telefonia celular no período posterior a outubro 2012, nos termos propostos por Colyvas e Powell (2006) que ressalta que o desenvolvimento de uma simples medida categórica de legitimidade pode ser estabelecido na medida em que a presença, ausência, início e o cessar de comentários pode ser utilizada para periodizar a evolução de uma forma organizacional ou regra institucional. Segundo Vergne (2010), os jornais representam a mídia preferida na avaliação da legitimidade (DEEPHOUSE e CARTER, 2005 apud VERGNE, 2010) uma vez que o seu conteúdo e a opinião pública estão estreitamente alinhados (DOWLING e PFEFFER, 1975 apud VERGNE, 2010).

4.5 A LEGITIMIDADE DO MODELO DE REGULAÇÃO DESAFIADA

A partir mês de maio 2013, observa-se uma nova tendência de novas medidas contra as operadoras com o predomínio de ações dos legislativos estaduais com a instalação das chamadas CPIs da Telefonia Móvel, que já no mês de agosto, segundo informações do site da UNALE – União Nacional dos Legisladores e Legislativos Estaduais, em 27 de agosto, exibia uma série de notícias envolvendo o andamento das várias CPIs de Telefonia Móvel pelos legislativos estaduais, que, segundo aquele órgão, seriam em número de 16 no Brasil.

Particularmente tal situação ocorria num momento em que a ANATEL anunciava que, em relação ao desempenho de voz, as operadoras tinham alcançado índices de qualidade próximos aos estipulados, porém, com a qualidade da internet móvel ainda sendo questionada, reconhecendo por meio de seu presidente, que os investimentos feitos pelas operadoras em atendimento ao consumidor, infraestrutura e tecnologia ainda são insuficientes (MELO 2013; BOUÇAS e BITENCOURT, 2013).

Por outro lado, os índices de reclamações por 1000 acessos no site da ANATEL retornam praticamente aos mesmos patamares anteriores às medidas de suspensão de vendas adotadas pela ANATEL, em julho de 2012 (vide tabela 1), contrastando divulgação do PROCON de São Paulo no sentido de aumento de reclamações de 32% no primeiro trimestre de 2013 em relação ao mesmo trimestre em 2012, indicando, nas palavras de seu diretor executivo, uma deterioração da qualidade dos serviços do setor em função da ausência de investimentos adequados em infraestrutura e uma maior preocupação com a oferta de novos planos (VIEIRA, 2013).

Acompanhando o desenrolar de duas das CPIs da Telefonia Móvel, a do Rio Grande do Sul e a do Paraná, pode-se notar a preocupação de ambas em enfatizar a “incompetência” da ANATEL em exercer as suas funções de fiscalização. Na CPI do Rio Grande do Sul, em uma das audiências, o próprio representante da ANATEL reconheceu tal aspecto e na do Paraná as conclusões da CPI fazem referência específica a essa dita incompetência.

Um executivo do setor explica o surgimento de tais CPIs:

As CPIs nasceram na UNALE aproveitando um momento crítico das telecomunicações, com a oportunidade de falar com milhões de consumidores e se apresentando como o “xerife” do setor, utilizando-se de dados não consistentes e deturpados (Entrevistado 8).

Tais aspectos remetem à estratégia primária usada pelos grupos de interesses organizados em busca de mudanças na exploração do vácuo perceptual, procurando demonstrar a sua ilegitimidade ao comparar resultados produzidos pela instituição emergente com aqueles de instituição estabelecidas cuja legitimidade não está em questão (HENIZ e ZELNER, 2005).

Lembrando o modelo sugerido Heniz e Zelner (2005), em que uma carência de base moral ou cognitiva para legitimidade ou a escassez de recursos investidos em uma instituição emergente torna-a susceptível aos esforços de derrubá-la, modificá-la ou reinterpretá-la, situação em grupos de interesses organizados, aqui os legislativos estaduais, exploram a susceptibilidade pela publicidade, criando frames interpretativos para uma política mais ampla e divulgação de inconsistências de atributos das instituições emergentes que aparecem como inconsistentes com aquelas instituições estabelecidas que representem noções prevalentes de legitimidade.

Um executivo ligado a uma das entidades de classe do setor enfatiza a questão dos grupos de interesses organizados:

As CPIs dos legislativos estaduais, na realidade, estão atreladas a interesses políticos, aproveitam-se da omissão da ANATEL e de temas da defesa do consumidor para o seu desenvolvimento, inclusive valendo-se de instrumentos midiáticos (Entrevistado 6).

Outro executivo do setor corrobora tal posicionamento:

A motivação principal das CPIs da telefonia móvel é de caráter eleitoreiro para dar visibilidade a políticos de pouca expressão e é inconstitucional uma vez que não pode fiscalizar o que constitucionalmente não pode legislar embora a CPI seja uma prerrogativa instrumental do legislativo e tenha algum suporte nos aspectos de Direito do Consumidor (Entrevistado 8).

Tais aspectos são visíveis nas conclusões da CPI da Telefonia Móvel da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, em que aponta a ANATEL como não cumpridora de função de órgão regulador, ressaltando que os polos ativos de ações judiciais contra as operadoras celulares figuram, na maioria das vezes, o Ministério Público, as associações civis de defesa do consumidor e o PROCON, sendo que a própria CPI aqui tratada apresenta-se como alternativa ao *enforcement* da ANATEL, aspectos esses que serão detalhados nos próximos parágrafos (DAS CONCLUSÕES CPI TELEFONIA MÓVEL ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ, 2013).

Em sua conclusão de número 03, a CPI conclui que “a ANATEL não cumpre com sua função de órgão regulador”, nos termos do extrato da referida conclusão aqui apresentado:

Importante salientar que a ANATEL não cumpre o papel de Agência Reguladora, atuando sempre em polo passivo e prevaricando (art. 319 do Código Penal) em suas obrigações. A conduta da agência pode ser considerada dubitável, sendo que um órgão com atribuição regulamentadora deixa de fiscalizar com eficácia as operadoras de telefonia móvel, somando-se a isto o fato de que, como agência “reguladora”, não deve se posicionar sempre em polo passivo, tendo em vista que a mesma também está enquadrada no Código de Defesa do Consumidor, em seu artigo 22.

Detectamos também omissão e morosidade na iniciativa em fiscalização em especial nos seguintes casos:

- Planos de conversação ilimitada;
- Oferta de serviços que posteriormente não podem ser entregues;
- Plano de Internet ilimitada;
- Oferta de Tecnologia 3G;
- Velocidade de Internet não entregue conforme prometido;
- Desinformação de valores cobrados nas tarifas de completamento de chamadas.

Presume-se, portanto, que a ANATEL sendo a responsável pela regulamentação e fiscalização dos serviços de telefonia móvel observa e toma conhecimento das referidas práticas, porém, mantém-se omissa e conivente frente as infrações, cometendo omissão de autoridade competente.

Nesse sentido, a CPI entende que o Ministério Público Federal deve tomar as respectivas medidas, com vistas a representação judicial no foro competente contra o Presidente do Conselho Diretor Nacional da ANATEL, Senhor Doutor João Batista de Resende (DAS CONCLUSÕES CPI TELEFONIA MÓVEL ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ – CONCLUSÃO 03, 2013).

Um executivo ligado a uma das entidades de classe do setor, ao analisar a questão das leis restritivas à instalação de sites, cita que também as prefeituras desafiam as prerrogativas legais de regulação da Anatel:

Existe um conjunto de leis restritivas que dificultam a instalação de novos sites e, em consequência, a melhoria da qualidade, inclusive aquelas que tratam de potência da emissão eletromagnética das antenas, assunto de responsabilidade da ANATEL que não se envolve e vê o seu direito constitucional usurpado pelas prefeituras e outros órgãos. Muitas prefeituras proíbem a instalação de antenas roof tops, que seria uma alternativa urbanística e também proíbem a instalação próxima a escolas, teatros, hospitais, etc., inclusive regulando distância entre os sites. Mesmo com todos esses problemas, a ANATEL não defende as operadoras (Entrevistado 6).

Ainda dentro do que afirmam Heniz e Zelner (2005), no que diz respeito à comparação com instituições estabelecidas que representem noções prevalentes de legitimidade, a CPI da Telefonia Móvel expressa o entendimento abaixo sobre o *enforcement* da ANATEL:

Importante salientar que, no entendimento desta CPI, a ANATEL é conivente e omissa nos casos de oferta e publicidade falsa ou enganosa, visto que permite a veiculação, por parte das operadoras, de promessas que não podem ser cumpridas, saliente-se que no polo ativo de ações judiciais, figuram na maioria das vezes o Ministério Público, as Associações Cíveis de Defesa do Consumidor e também, o PROCON e não a ANATEL, em descumprimento de sua função (DAS CONCLUSÕES CPI TELEFONIA MÓVEL ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ – CONCLUSÃO 03, 2013).

Dentro desse quadro, a referida CPI apresenta-se ela mesma como alternativa ao *enforcement* da ANATEL, na letra do Termo de Ajustamento de Conduta celebrado com as operadoras de telefonia celular, em 13 de julho de 2013.

No referido termo, a CPI impõe às operadoras uma série de compromissos, inclusive aspectos técnicos e de investimentos, entre eles os seguintes:

- Respostas às reclamações de clientes que foram realizadas diretamente à CPI;
- Realização de um mutirão das operadoras para a recepção de reclamações;
- Otimização dos canais de comunicação com os clientes, inclusive com comprovação da recepção de mensagens de reclamações e disponibilização de histórico;
- Canal exclusivo de reclamação para os PROCON;
- Apresentação de plano de investimentos baseado no Plano nacional de Melhorias da ANATEL, com acompanhamento trimestral, inclusive mapeamento de pontos e a quantidade e/ou capacidade antenas com planejamento de instalação;
- Avaliação trimestral do aumento de capacidade das redes e atendimento aos consumidores (TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA E SEU TERMO ADITIVO 01 DE 13 DE JUNHO DE 2013 – COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DA TELEFONIA MÓVEL).

Questionado sobre a questão legal da validade do “*enforcement*” da CPI da Telefonia Móvel da Assembleia Legislativa do Paraná, uma vez que tais ações de acordo com a Lei Geral das Telecomunicações são de prerrogativa da ANATEL, o Assessor de Imprensa da referida CPI, Ivan Zuchi, afirmou que a possibilidade de 15000 ações (reclamações coletadas pela CPI) na Justiça representa uma boa motivação para que as empresas cumpram os seus compromissos assumidos no TAC celebrado:

As operadoras, apesar de um momento inicial em contrário, não partiram para o enfrentamento, procurando o diálogo, pois, caso contrário teriam que suportar mais de 15000 ações na Justiça (ZUCHI 2013).

O executivo da TIM, entrevistado nesta pesquisa, argumenta que as operadoras se sujeitaram às exigências da CPI em função de imagem e na busca de contrapartidas para a facilitação na instalação de novos sites:

As operadoras sujeitaram-se às exigências da CPI em função da imagem e principalmente vislumbrando a possibilidade de resolver os problemas das leis restritivas de instalação de sites, uma vez que as CPIs iriam negociar com os municípios novas leis para tal (Entrevistado 3).

Por outro lado, a coordenadora institucional do PROTESTE, Maria Inês Dolci, afirma a ineficácia das CPIs em andamento:

Não apresenta qualquer resultado efetivo, uma vez que as atribuições “oficiais” de regulação são de alçada da ANATEL, apenas tiram o foco do problema maior que somente seria resolvido com ações mais enérgicas da agência (DOLCI, 2013).

O ex-superintendente da ANATEL, Bruno Ramos, destaca a necessidade de apoio técnico da agência nas CPIs dos legislativos estaduais, porém, ressalta a validade das mesmas quando tratar de aspectos urbanísticos:

Com relação às CPIs dos legislativos estaduais, a discussão parlamentar é essencial, porém necessitaria de suporte técnico que somente a ANATEL poderia proporcionar e são absolutamente legítimas quando o objetivo é urbanístico (RAMOS, 2013).

Outro aspecto de interesse nessas ações dos legislativos estaduais é a disposição de interferir na letra da legislação de telecomunicações, como por exemplo, as iniciativas da UNALE em propor um novo marco regulatório para a telefonia por meio da CPI da Telefonia Móvel do Paraná na alteração da própria Lei Geral de Telecomunicações para limitar o número de usuários por antena instalada:

Assim sendo, conclui-se também que as operadoras têm que objetivar a inserção de quantidade de antenas, até que se atinja a meta de no máximo 1000 usuários por antena. Para que a meta supracitada seja atingida, entende-se necessária a aprovação de indicação legislativa, apoiada pela unanimidade dos parlamentares da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, assim como também, de aprovação de requerimento de Plenário, ambos solicitando a imediata intervenção do Ministério das

Telecomunicações (sic), no sentido do estabelecimento legislativo de tais limites, ou como medida saneadora, o envio de cópia do presente Relatório à Comissão da Legislação Participativa do Congresso Nacional, objetivando que esta tome a iniciativa legislativa de alteração da “Lei Geral de Telecomunicações”, com vistas à imposição de regra, limitando o número de usuários por antena instalada (DAS CONCLUSÕES CPI TELEFONIA MÓVEL ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ – CONCLUSÃO 02, 2013).

O executivo da TIM entrevistado nesta pesquisa comenta sobre a tentativa da CPI da Telefonia Móvel da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná em assumir as prerrogativas que a ANATEL possui no modelo de regulação existente:

A assembleia do Paraná tem poderes para instaurar as assembleias, porém, no instante em que tais CPIS atacam a qualidade tem-se um problema, uma vez que a questão da regulamentação é de alçada do poder central e, como tal, as CPIs não podem legislar sobre telecomunicações. Podem sim atuar com legitimidade no Direito do Consumidor. Outro problema refere-se à questão que na discussão fora do contexto da ANATEL, perde-se a discussão das questões técnicas, tal fato representa uma temeridade, a CPI teria dificuldades para lidar com aspectos técnicos (Entrevistado 3).

A questão da submissão das empresas do setor aos ditames das CPIs é sintetizada por um executivo do setor, citando o caso do Paraná:

Particularmente no caso do Paraná, as empresas se submeteram à CPI, em função do enorme apoio que a imprensa deu à CPI e ações judiciais alegando a inconstitucionalidade da CPI teriam a chance de bons resultados, porém, poderiam acarretar num comprometimento da imagem, dentro da expressão “vencer no tribunal e perder na rua” e ainda acabar gerando uma CPI no Congresso (Entrevistado 8).

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O estudo aqui apresentado está suportado pelo institucionalismo organizacional, mais precisamente pela articulação da regulação, considerada pela sua perspectiva normativa-cultural, com a busca de sua legitimidade por meio de práticas discursivas e cerimoniais, todos esses aspectos teóricos traduzidos numa situação prática representada pelo modelo de regulação da ANATEL, manifestado pelas suas práticas de *enforcement* na crise da telefonia celular no Brasil em julho de 2012, com a suspensão das vendas de três das quatro maiores operadoras do mercado durante onze dias daquele mês.

Um aspecto importante que precisa ser ressaltado para que se possa entender o contexto em que o tema é tratado, passa pela dimensão do mercado da telefonia móvel no Brasil, com mais de 264 milhões de usuários e faturamento de serviços na faixa de R\$ 16 bilhões no primeiro trimestre de 2013.

Ainda dentro do contexto em que a situação do estudo se apresenta, há que se ressaltar o papel de agente arrecadador que a ANATEL representa junto às operadoras, lembrando que, em 2012, arrecadou mais de R\$ 7 bilhões entre taxas de fiscalização, instalação, outorgas e FUST, somando-se a esse montante todos os outros demais impostos e tributos que são recolhidos diretamente pelas operadoras junto aos governos federal e estaduais.

Nessas condições, existe uma dificuldade muito grande da ANATEL no sentido de exercer sanções drásticas às operadoras de telefonia móvel celular, uma vez que eventuais danos ao faturamento das operadoras tem repercussão direta na arrecadação de taxas, tributos e impostos, comprometendo o que o Banco Central, na palavra de um dos entrevistados de muita relevância no setor, chama de “segurança arrecadatória”.

Outra dificuldade muito sensível que a ANATEL enfrenta está relacionada com um de seus mecanismos de *enforcement* que dispõe quando da violação dos regulamentos, a aplicação de multas tem-se mostrado um recurso pouco eficaz, uma vez que o percentual de multas efetivamente arrecadadas em relação às multas

constituídas é bastante baixo, cerca de 20%, em função de todo o trâmite administrativo e judicial que tais processos costumam apresentar.

Dessa maneira, dentro do estipulado por Kagan (2004), a ANATEL, na situação de crise em que se encontrava a qualidade dos serviços de telefonia móvel, tornava-se muito questionada e, ao mesmo tempo, outros órgãos das administrações federal e estaduais tentavam ocupar a lacuna regulatória que apresentava.

Nessas condições e ainda sob a pressão do governo federal, a ANATEL toma a decisão de suspender as vendas de novos acessos de três das operadoras, num processo que viria a se revelar como altamente interativo de construção social dentro do que falam Edelman e Suchman (1997) com a representação simultaneamente ao regulador e regulado da natureza do *enforcement* e *compliance* dentro de um processo de negociação entre ANATEL e operadoras (MORGAN e YEUNG, 2007).

De fato, todo o processo de apresentação de planos de melhorias pelas operadoras e exigências da ANATEL e constatações de que as operadoras estavam fazendo “o dever de casa” indicam o que Costa (2012) especifica como construção temporal e revisão de acordo entre os atores envolvidos, numa perspectiva política em que os mesmos atores, por meio de interesses comuns, tornam a conformidade tolerável para todos (COSLOSKI, PIRES e SILBEY, 2010).

Dentro dessa perspectiva, na construção do *enforcement* e *compliance*, observa-se então a forte influência de discursos, dentro do que Schmidt (2008) evoca como um processo de construção política já visando à ressonância das audiências, dentro da busca da legitimidade do modelo de regulação.

Tal situação é explicitada pelos constantes pronunciamentos da ANATEL e do Ministério das Comunicações sempre ressaltando o rigor e as exigências expressas pelo *enforcement* da agência e, ao mesmo tempo, observa-se a *compliance* ajustada ao que determina o *enforcement*, aliás, como expressava o superintendente de Serviços Privados da ANATEL por meio da expressão repetida várias vezes neste trabalho, “estão fazendo o dever de casa”.

A legitimidade do modelo de regulação naquele momento tornava-se imperativa, haja vista, que, como ressaltam Morgan e Yeung (2007), a conversação e a cooperação com regulados na impossibilidade de ações mais drásticas provoca uma situação de menor credibilidade para a agência ainda mais em função das pressões anteriores junto às audiências identificadas como fontes de legitimidade (DEEPHOUSE e SUCHMAN, 1995), seja através do governo federal quanto da sociedade como um todo.

A dimensão sócio-política da legitimidade (DEEPHOUSE, 1996; COLYVAS e POWEL, 2006; FRAGOSO, 2012), no caso específico do estudo apresenta as evidências de endosso e autorização (JOHNSON, DOWD e RIDGEWAY, 2006) pelo Ministério das Comunicações, ressaltando publicamente que a ANATEL tem as “rédeas da situação” e sempre ressaltando o rigor e os aspectos de exigência da agência.

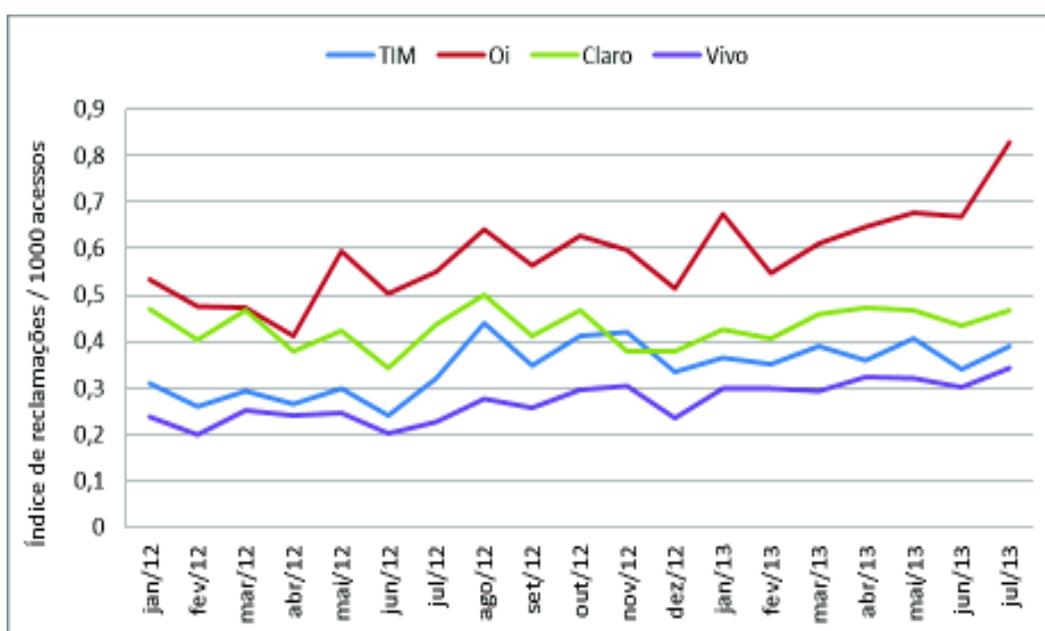
Por outro lado, na dimensão cultural-cognitiva da legitimidade (DEEPHOUSE, 1996; COLYVAS e POWEL, 2006; FRAGOSO, 2012) do modelo de regulação da ANATEL, observa-se as direções “top-down” e “bottom-up”, nos termos de que falam Rojo e van Dijk (1997) apud Vaara e Tiernari (2008), ressaltadas na participação das operadoras na construção da legitimidade do *enforcement* pela própria *compliance* na elaboração dos planos de melhorias, como já mencionamos anteriormente, dentro das “exigências do rigor da ANATEL” e, ainda, pelo reconhecimento que as medidas da ANATEL poderiam ser justas.

Ainda na questão da dimensão cultural-cognitiva (DEEPHOUSE, 1996; COLYVAS e POWEL, 2006; FRAGOSO, 2012) pode-se notar o aumento subsequente dos níveis de reclamação no PROCON e no site da ANATEL dentro do que afirmam Johnson, Dowd e Ridgeway (2005) quanto à construção de um objeto social como consistente com crenças culturais, normas, valores que são presumidos a serem compartilhados numa comunidade maior, posição avalizada pelo jornal “O Valor Econômico” ao afirmar que a reação do órgão regulador sobre a qualidade das redes sensibilizava e encontrava eco entre os consumidores.

Os aspectos de práticas cerimoniais observados neste estudo parecem ser indissociáveis dos discursos coordenativos e comunicativos utilizados na construção do *enforcement* e *compliance* e na busca da legitimidade do respectivo modelo de regulação a começar pela “teatralidade” e “pirotecnia” como comentam alguns consultores e órgãos de imprensa e, ainda, particularmente, na visão de um executivo do setor que classificou o processo de suspensão de vendas das operadoras celulares como midiático.

Por outro lado, tais medidas não resultaram em qualquer alteração nos resultados nas empresas, seja em base de clientes ou na receita de serviços, o volume de reclamações no site da ANATEL voltou praticamente aos mesmos índices anteriores às medidas, conforme mostra o Gráfico 1 – Evolução dos Índices de Reclamações no Site da ANATEL, e foram frequentes as falas do presidente da agência indicando que os resultados esperados ainda não tinham sido alcançados. Todos esses aspectos remetem ao que expressam Machado-da-Silva e Vizeu (2007) no sentido de que todo o processo não estava efetivamente conectado ao desempenho organizacional e sim aos critérios normativos e/ou cognitivo-culturais do campo institucional de referência.

Gráfico 1 – Evolução dos Índices de Reclamações no Site da ANATEL



Fonte: ANATEL

De parte das operadoras celulares, observa-se que na elaboração dos planos de melhorias que envolviam bilhões de Reais, efetivadas em alguns poucos dias, foram utilizadas informações que já existiam nas empresas, apenas apresentadas em novas formas. Os investimentos, proclamados como adicionais, constituíram-se em antecipações ou realocações, situação dentro do que expressam Boxembaum e Jonsonn (2008) ao enfatizar a adoção superficial das medidas que seriam necessárias, porém, sem a implementação de maneira efetiva.

Em síntese do apresentado neste trabalho, pode-se afirmar que o *enforcement* do modelo de regulação da ANATEL, dentro da sua concepção pura como “*law-on-the books*”, possui dificuldades para a sua implementação, seja pela própria ineficiência de um de seus principais instrumentos, no caso em estudo, a aplicação de multas, ou pela impossibilidade de sanções mais drásticas, como por exemplo, ainda no mesmo caso, a suspensão das vendas até que a qualidade dos serviços prestados fosse conduzida aos níveis percebidos pelos usuários como satisfatórios.

Essa última medida seria impraticável, haja vista que reduziria a gama de opções oferecidas ao público para aquisição de seu acesso celular dentro de cada estado da federação e ainda poderia influir no faturamento das operadoras, comprometendo, por conseguinte, a arrecadação da ANATEL, ofendendo o quesito que um dos entrevistados chamou de “segurança arrecadatória”.

Nessas condições, como ressaltado ao longo do trabalho, a ANATEL não teve alternativa, a não ser construir socialmente o *enforcement* com as operadoras e utilizar o *compliance* como um dos instrumentos de legitimação de seu modelo de regulação, cuja credibilidade estava colocada sob forte questionamento quando do início da crise.

Dessa maneira, os discursos e todos os aspectos cerimoniais associados fazem parte da construção aqui tratada e mais do que isso representam papel importante na busca da legitimidade do modelo de regulação existente, com o complemento de tal ação vindo do *compliance* como resposta legitimadora do *enforcement*, verificada pelas participações nas reuniões com a apresentação dos

planos de melhorias, pronunciamentos sobre realocações de investimentos e falas de dirigentes das operadoras, entendendo, ao final do processo, como “justas” as medidas da ANATEL.

A partir desses indícios aqui citados, há que se considerar a possibilidade de extensão do conceito de modelo de regulação dentro de uma abrangência maior, como nas situações descritas no presente trabalho, em que se tenha um sistema de legitimação, que vá além da legitimidade considerada como puramente organizacional, e que possa englobar o destaque da *compliance* como um dos instrumentos de legitimação para aquele modelo de regulação socialmente construído.

Seria de muita valia a realização de estudos posteriores que analisem, em maior profundidade, a assertiva colocada no parágrafo anterior e sua fundamentação colocada a partir dos indícios verificados no presente trabalho, principalmente em outras agências reguladoras no Brasil.

Durante a pesquisa documental para a elaboração deste estudo, chamaram à atenção do autor as várias CPIs da Telefonia Móvel das assembleias legislativas dos Estados que traziam para si vários componentes do *enforcement* da ANATEL e até em diversas situações procurando legislar sobre telecomunicações, num desafio ao modelo de regulação da ANATEL, num contexto bem próximo àquele sugerido pelo modelo de Heniz e Zelner (2005) em que uma carência da base moral ou cognitiva para legitimidade ou a escassez de recursos investidos em uma instituição emergente, torna-a susceptível aos esforços de derrubá-la, modifica-la ou reinterpretá-la a partir do interesse de grupos organizados.

Ainda que constitucionalmente as referidas CPIs não devessem prosperar, as empresas celulares temendo danos às suas imagens, optaram por não as contestar judicialmente, nos termos em que um executivo do setor qualificou de “vencer no tribunal e perder nas ruas”.

Nas entrevistas com os executivos e com o assessor de imprensa da CPI da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, ficou evidenciado o quanto seria relevante um aprofundamento da pesquisa sobre essas CPIs, hoje em número de 21,

segundo um dos executivos entrevistados, respondendo, entre outras, às seguintes questões:

A motivação das CPIs é efetivamente eleitoreira ou representa o cumprimento de uma prerrogativa parlamentar na defesa dos consumidores?

Quais as razões efetivas pelas quais as empresas submetem-se às CPIs, mesmo dentro de uma situação de aparente inconstitucionalidade?

Por que razão a ANATEL mantém-se omissa e silenciosa nas CPIs, da mesma maneira que o faz nas discussões das leis regionais de restrições de sites, permitindo o desafio ostensivo à legitimidade de seu modelo de regulação?

Outro tema que poderia ser alvo de uma pesquisa à luz do institucionalismo organizacional seria a questão levantada por dois ex-executivos da ANATEL que trata da captura das Agências reguladoras pelo governo federal, problema que pode ter surgido com a continuidade do governo do PT já há mais de 10 anos no poder. O tema da captura é muito frequente em trabalhos sob a perspectiva econômica, sempre no sentido das agências reguladoras sendo capturadas pelas empresas às quais regula. Porém, um estudo que contemple a captura pelo governo às agências reguladoras no Brasil e dentro de uma perspectiva do institucionalismo organizacional traria uma contribuição muito significativa na continuidade das pesquisas sobre leis e organizações.

REFERÊNCIAS

ALONSO, L.H. **La Mirada Cualitativa em Sociologia**. Madri: Fundamentos, 1998.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES – ANATEL. **Relatório Anual 2012**. Disponível em www.anatel.org.br.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ. **CPI DA TELEFONIA MÓVEL – 6. Das Conclusões**. 2013.

BABBIE, E. **The Practice of Social Research**. Belmont, CA: Wadsworth, 1992.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa, Edições 70, 1977.

BARROSO, J. O Estado, a Educação e a Regulação de Políticas Públicas. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 26, n.92, p. 725-751, outubro 2005.

BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. **A construção Social da Realidade**, 16ª ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

BOXENBAUM, E.; JONSSON, S. Isomorphism, Diffusion and Decoupling. In GREENWOOD, R. Et al (Orgs). **The Sage Handbook of Organizational Institutionalism**. London, Sage, 2008.

CAVAZOS, D. E.; RUTHERFORD, M. A. Bringing Regulatory Agencies Into Organizational Studies: Broadening the Lens Used to Examine the State. **Journal of Management Inquiry**, XX(X) Sage, 2011.

COLYVAS, J. A.; POWELL, W. W. Roads to Institutionalization: the remaking of boundaries between public and private science. **Research in Organizational Behavior: An Annual Series of Annalictal Essays and Critical Reviews**, vol 27, p. 305-353, 2006.

CORBETTA, P. **Social research: theory, methods and techniques**. Sage, 2003.

COSLOVSKY, S; PIRES, R.; SILBEY, S. The Pragmatic Politics of Regulatory Enforcement. **Jerusalem Papers in Regulation & Governance**, working paper nº 29, p. 1-16, dezembro, 2010.

COSTA, M. C. Educação e Governança dos Sistemas Nacionais de Recursos Hídricos, No Período 1977-2010: Um Estudo Comparativo Entre Brasil e Canadá. Tese de Doutorado. 2012. – Programa de Mestrado e Doutorado, Universidade Positivo.

DEEPHOUSE, D. L. Does Isomorphism Legitimate? **Academy of Management Journal**, vol. 39, nº 4, p. 1024-1039, august, 1996.

DEEPHOUSE, D.L.; CARTER, S.M. An examination of differences between organizational legitimacy and organizational reputation. **Journal of Management Studies**, 42, p.329-360, 2005.

DEEPHOUSE, D. L.; SUCHMAN, M.C. Legitimacy in Organizational Institutionalism. In GREENWOOD, R. Et al (Orgs). **The Sage Handbook of Organizational Institutionalism**. London, Sage, 2008.

DOWLING, J.; PFEFEER, J. Organizational Legitimacy: Social values and organizational behavior. **Pacific Sociological Review**, 18, p122-136, 1975.

DURAND, R.; Mc GUIRE, J. Legitimizing Agencies in the Face of Selection: The Case of AACSB. **Organizations Studies**, Nº 26, p 165-196, 2005.

EDELMAN, L. B. Legal Ambiguity and Symbolic Structures: Organizational Mediation of Law. **Am. J. Sociol**, 97: p.1531-1576, 1992.

EDELMAN, L. B.; SUCHMAN, M.C. The Legal Environments of Organizations. **Annual Reviews**, 1997.

ENTMAN, R.M. Projections of Power: Framing News, Public Opinion, and U.S. Foreign Policy. **University of Chicago Press**, Chicago, 2004.

FAIRCLOUGH, N. **Discurso e Mudança Social**, Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2001.

FUNK, R. J.; HIRSCHMAN, D. Rethinking Endogenous Legal Change: How Organizations Re- Shaped Glass-Steagall. **University of Michigan**, junho, 2012.

FRAGOSO, R. Estratégias Discursivas e Legitimidade: O Caso da KLABIN S/A e o Distrito Industrial de Telêmaco Borba/PR. Dissertação de Mestrado. 2012. – Programa de Mestrado e Doutorado, Universidade Positivo.

GODOI, C. K. Perspectivas de Análise de Discurso nos Estudos Organizacionais. In GODOI, C. K. Et al (Orgs). **PESQUISA QUALITATIVA EM ESTUDOS ORGANIZACIONAIS**, 2ª Edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

GODOI, C.K. ; BALSINI, C. P. V. A pesquisa qualitativa nos estudos organizacionais brasileiros: uma análise bibliométrica. In GODOI, C. K. Et al (Orgs). **PESQUISA QUALITATIVA EM ESTUDOS ORGANIZACIONAIS**, 2ª Edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

GODOI, C.K. ; MATTOS, P.L.C.L. Entrevista qualitativa: instrumento de pesquisa e evento dialógico. In GODOI, C. K. Et al (Orgs). **PESQUISA QUALITATIVA EM ESTUDOS ORGANIZACIONAIS**, 2ª Edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

GOFFMAN, E. Frame Analysis. **Free Press**. New York, 1974.

GREENWOOD, R.; OLIVER, C.; SAHLIN, K; SUDDABY, R. Introduction. In GREENWOOD, R. Et al (Orgs). **The Sage Handbook of Organizational Institutionalism**. London, Sage, 2008.

HARDY, C.; PALMER, I.; PHILLIPS, N. Discourse as a Strategic Resource. **Human Relations**, vol. 53, p. 1227-1248, set 2000.

HAWKINS, K. **Environment and Enforcement Regulation and the Social Definition of Deviance**. Oxford: Oxford University Press, 1984.

HENISZ, W.J.; ZELNER, J. Legitimacy, Interest, Group Pressures, and Change in Emergent Institutions: The Case of Foreign Investors and Host Country Governments. **Academy of Management Review**, vol. 30, nº 1, p. 361-382, 2005.

HERTOG, J.D. General Theories of Regulation. **Utrecht University**, p. 223-248, 1999.

JOHNSON, C. Legitimizing Processes in Organization. In C. JOHNSON (Org). **Research in Sociology of Organizations**, Vol. 22, p 1-24. Amsterdam: Elsevier, 2004.

JOHNSON, C; DOWD T. J.; RIDEWAY, C. Legitimacy as a Social Process. **Annu. Rev. Sociol.**, 2006.

KAGAN, R. A. Regulators and Regulatory Process. In SARAT, A. (Org). **The Blackwell Companion to Law Society**. Oxford, Blackwell Publishing, 2004.

KAGAN, R. A.; GUNNINGHAM, N.; THORTON, D. Explaining Corporate Environmental Performance: How Does Regulation Matter? **Law & Society Review**, vol. 37, nº 1, p. 51-90, 2003.

KOMATSU, S. A Criação de Um Ambiente Regulatório no Brasil – Mecanismos de Controle Social e o Processo de Institucionalização das Agências Regulatórias Federais. 2004. Tese de Doutorado – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas.

KRIPPNER, G. R. Capitalizing on Crisis: **The Political Origins of the Rise of Finance**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2011.

MACAULAY, S. Non-Contractual Relations in Business: A Preliminary Study. **American Sociological Review**, vol. 28, nº 1, p. 54-67, fev 1963.

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; FONSECA, V. S.; CRUBELATTE, J. M. Estrutura, Agência e Interpretação: Elementos para uma Abordagem Recursiva do Processo de Institucionalização. **RAC – Revista de Administração Contemporânea**, 1ª Edição Especial, p. 09-39, 2005.

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; GONÇALVES, S. A. Mudança Organizacional, Esquemas Interpretativos e Contexto Institucional: Dois Casos Ilustrativos. **Revista de Estudos Organizacionais**, vol. 1, nº2, p.11-26, jul/dez 2000.

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; VIZEU, F. Análise Institucional de Práticas Formais de Estratégia. **RAE – Revista de Administração de Empresas**, vol. 47, nº 4, p. 89-100, out-dez 2007.

MERRIAM, S. B. **Qualitative Research and Case Study Applications in Education**. São Francisco: Allyn and Bacon, 1998.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977.

MORGAN, B.; YEUNG, K. **An Introduction to Law and Regulation**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

MORGAN STANLEY RESEARCH. The Brazilian Telecom Sector An Investor Perspective. In: Futurecom, Rio de Janeiro, 2013.

MELCHIOR, S.R.; MELLO, J.B. Tutoriais - Noções de Legislação em Telecomunicações. **Teleco**. Disponível em www.teleco.com.br. Acesso em 09/07/2013.

O'REILLY, D.; REED, M. The Grit in the Oyster: Professionalism, Managerialism and Leaderism as Discourse of UK Public Services Modernization. **Organization Studies**, 32(8), p. 1079-1101, 2011.

PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO. Disponível em www.psd.org.br. Acesso em 09/07/2013.

PESSOA, D. K. N. Cerimonialismo e Prática de Planejamento Formal em Organizações: Um Estudo de Caso no Plano de Saúde Alpha. 2009. Dissertação de Mestrado – Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná.

PETTIGREW, A. M. Longitudinal Field Research on Change: Theory and Practice. **Organization Science**, vol. 1, nº3, Special Issue: Longitudinal Field Research Methods for Studying Processes of Organizational Change, p. 267-292, 1990.

PHILLIPS, N.; MALHOTRA, N. Taking social construction seriously: extending the discursive approach in institutional theory. In GREENWOOD, R. Et al (Orgs). **The Sage Handbook of Organizational Institutionalism**. London, Sage, 2008.

PHILLIPS, N.; LAWRENCE, T. B.; HARDY, C. Discourse and Institutions. **Academy of Management Journal**, vol. 29, nº 4, p. 635-652, 2004.

PORTAL ANATEL. **Reclamações na Anatel por 1000 acessos em serviço**. Disponível em www.anatel.org.br.

POTTER, J. W.; LEVINE-DONNERSTEIN, D. Rethinking Validity and Reliability in Content Analysis. **Journal of Applied Communication Research**, 27:3, p. 258-284, 1999.

RIVENBURGH, N.K. Media framing of complex issues: The case of endangered languages. **Public Understanding of Science**, 22:704, 2013

ROJO, L.; VAN DIJK, T. "There Was a Problem, and It Was Solved!": Legitimizing the Expulsion of "Illegal" Immigrants in Spanish Parliamentary Discourse. **Discourse and Society**, 8: 523-566, 1997.

SCHMIDT, V. A. Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. **Annual Review of Political Science**, v.11, p. 303-326, 2008.

SCOTT, W.R. Institutional Theory Contributing to A Theoretical Research Program In SMITH, K.G.; Hitt, M.A. (Orgs). **Great Minds in Management The Process of Theory Development**, Oxford Press, 2005.

SOUZA PINTO, J.R. Modelos de Competição no Setor de Telecomunicações para Serviços de Banda Larga. 2009. Dissertação de Mestrado – Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa – Mestrado em Economia Empresarial – Universidade Cândido Mendes.

SUCHMAN, M.C. Managing legitimacy: strategic and institutional approaches. **The Academy of Management Review**, vol. 20, nº3, p. 571-610, 1995.

TELECO. **Qualidade Celular**. Disponível em www.teleco.com.br.

TELECO. **Estatística das Celulares**. Disponível em www.teleco.com.br.

TELECO. **Resultados**. Disponível em www.teleco.com.br.

UNALE – UNIÃO NACIONAL DOS LEGISLADORES e LEGISLATIVOS ESTADUAIS. Disponível em www.unale.org.br. Acesso em 09/07/2013.

UNALE – UNIÃO NACIONAL DOS LEGISLADORES e LEGISLATIVOS ESTADUAIS. **Seminário na ALES debate novo marco regulatório para as Telecomunicações**. Disponível em www.unale.org.br. Acesso em 27/09/2013.

VAARA, E.; TIENARI, J. A Discursive Perspective on Legitimation in Multinational Corporations. **Academy of Management Review**, vol. 33, nº4, p. 985-993, 2008.

VAN LEEUWEN, T.; WODAK, R. Legitimizing Immigration Control: A Discourse-historical Perspective. **Discourse Studies**, 1: 83-118, 1999.

VERGNE, J. Toward a New Measure of Organizational Legitimacy: Method, Validation, and Illustrations. **Organizational Research Methods**, 2010.

WEICK, K.E. Sensemaking in Organization: Small Structures with Large Consequences. In **Social Psychology in Organization: Advances in Theory and Research**, p 10-37. Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1993.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. 4a ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

ZILBER, T. B. Stories and The Discursive Dynamics of Institutional Entrepreneurship: The Case of Israeli High-tech after the Bubble. **Organization Studies**, v.28, n.7, p. 1035-1054, 2007.

APÊNDICE 1: MATÉRIAS ANALISADAS NOS ORGÃOS DE IMPRENSA

ORGÃO	DATA	AUTORES	TÍTULO	RESUMO
Folha de São Paulo Folha Tec F11	19/12/2011	Alexandre Aragão	Maior uso de 3G puxa oferta de planos	Crescimento da banda larga móvel proporciona novos planos de serviços das operadoras
Folha de São Paulo Folha Invest B1	30/01/2012	Maria Paula Autran e Julio Wiziak	Venda de chips para celulares dispara	Venda de chips avulsos destinados a chamadas para empresas concorrentes dispara nas operadoras celulares de 2010 para 2011 em cerca de 15%
Folha de São Paulo Mercado B3	25/02/2012	Valdo Cruz e Sofia Fernandes	Justiça proíbe TIM de habilitar linhas novas em PE	Proibição da TIM vender novas linhas em Pernambuco por problemas com interrupção de ligações e queda de sinal
Folha de São Paulo Mercado B2	18/05/2012	Maria Cristina Frias	Ranking das Operadoras	A TIM assume a liderança do mercado de telefonia móvel na cidade de São Paulo
Folha de São Paulo Folha Invest B5	28/5/2012	Valdo Cruz e Julia Borba	Banda larga chega a 40% das casas do país	Números de acesso à internet fixa e móvel chegou a 73 milhões em maio de 2012
Folha de São Paulo Mercado B8	10/06/2012	Matéria não assinada	Leilão nesta terça-feira dá início à era do 4G no país	Realização do leilão das frequências 4G com previsão de lances mínimos na ordem de 3,8 bilhões de reais
Folha de São Paulo Mercado B4	12/06/2012	Julia Borba	Regras para instalar antenas serão padronizadas	Padronização da legislação de instalação de antenas
Folha de São Paulo Mercado B1	13/06/2012	Julia Borba	Telefonia 4G ficará com as grandes teles	Leilão das frequências 4G apresentou uma divisão entre as quatro grandes operadoras que pagaram R\$ 2, 5 bilhões
Folha de São Paulo Mercado B4	20/06/2012	Matéria não assinada	Contas erradas puxam queixas contra teles	Reclamações encaminhadas ao PROCON SP de janeiro a maio e pronunciamentos das operadoras sobre a

				questão
Folha de São Paulo Mercado B4	30/06/2012	Matéria não assinada	Cai a imposição de sigilo para multas da ANATEL	As reuniões da ANATEL sobre multas já podem ser assistidas presencialmente ou pela Internet
Folha de São Paulo Mercado B3	10/07/2012	Matéria não assinada	Sob ameaça de punição, ANATEL aprova plano de metas para TIM	ANATEL ameaça punir a TIM pela baixa qualidade dos serviços prestados e aprova plano de metas para a empresa
Folha de São Paulo Mercado B12	11/07/2012	Matéria não assinada	A ANATEL adia a aplicação de multas de metas para a TIM	A ANATEL decidiu aprofundar melhor a avaliação da TIM antes de aplicar a medida cautelar
Folha de São Paulo Mercado B4	13/07/2012	Matéria não assinada	Ação da TIM cai 7,5% sob temor da punição	Queda do valor das ações da TIM em meio ao rumor de punições para a operadora
Folha de São Paulo Mercado B1	19/07/2012	Andreza Matais e Julia Borba	ANATEL suspende vendas de TIM, Oi e Claro	A ANATEL suspendeu as vendas das operadoras TIM, Oi e Claro em todo o país, a partir de 23/07/2012, uma em cada unidade federativa em função do alto índice de reclamações
Folha de São Paulo Mercado B4	19/07/2012	Andreza Matais, Julia Borba, Natuza Nery e Julio Wiziack	Proibida de vender chips em 18 Estados, TIM é a mais punida	Respaldo do governo às suspensões de vendas das operadoras
Folha de São Paulo Mercado B4	19/07/2012	Matéria não assinada	Venda do Speedy foi suspensa por dois meses	Proibição anterior da venda de novos chips pelas operadoras em vários Estados
Folha de São Paulo Mercado B1	20/07/2012	Andreza Matais e Julia Borba	Dilma pede à ANATEL linha dura com as teles	ANATEL rejeita plano de investimentos apresentado pela Claro e mantém decisão de suspender vendas na segunda-feira, 23/07/2013
Folha de São Paulo Mercado B3	20/07/2012	Andreza Matais e Julia Borba	TIM decide entrar na Justiça contra suspensão de venda	A TIM vai entrar hoje na Justiça com um mandato de segurança para tentar a reversão da proibição da ANATEL de vender novos chips
Folha de São Paulo Primeiro Caderno	20/07/2012	Matéria não assinada	Rigor e emissão	Medidas impostas pela ANATEL são medidas questionáveis quanto à

A4				sua eficiência
Folha de São Paulo Mercado B4	21/07/2012	Julio Wiziack, Andreza Matais e Julia Borba	ANATEL escanteia meta técnica na suspensão	A ANATEL usou reclamações de clientes para justificar a suspensão de vendas e não os indicadores de qualidade que estavam dentro dos parâmetros estabelecidos
Folha de São Paulo Folha Invest B6	23/07/2012	Matéria não assinada	Teles têm venda suspensa a partir de hoje	Consultor do IDC ressalta que o crescimento da base tem superado o dos investimentos das operadoras
Folha de São Paulo Mercado B3	24/07/2012	Matéria não assinada	ANATEL diz que a venda de chips não deve voltar já	Ministro e Superintendente da ANATEL ressaltam que o prazo razoável para retomada dos negócios é de 15 dias e que, apesar do empenho das operadoras, há pontos que precisam ser revistos
Folha de São Paulo Mercado B4	25/07/2012	Mariana Aragão	Tele liberada tem mais queixas que suspensão	Critério da ANATEL que decidiu punir uma operadora por Estado provoca distorções entre os Estados
Folha de São Paulo Mercado B1	25/07/2012	Valdo Cruz e Kelly Matos	Tele punida terá que propor plano para a Copa	Claro, Oi e TIM têm que prever alta da demanda para ter venda liberada, ministro espera normalização das vendas em 15 dias
Folha de São Paulo Ilustrada E2	25/07/2012	Coluna de Monica Bergamo	Saldão	Venda de chips pela TIM em São Paulo durante a proibição pela medida cautelar
Folha de São Paulo Mercado B9	26/07/2012	Matéria não assinada	Ministro minimiza perda de valor de mercado da TIM após punição	O ministro Paulo Bernardo minimizou as perdas da TIM e ainda o presidente da Telecom Italia visitou o Palácio do Planalto em busca de informações sobre a proibição de vendas
Folha de São Paulo Mercado B8	27/07/2012	Julia Borba	ANATEL quer mais verba em telefonia móvel	Aumento dos investimentos deve ser exigência para autorizar a retomada das vendas
Folha de São	28/07/2012	Andreza	Disputa com teles	Ao invés do presidente

Paulo Mercado B4		Matais e Julia Borba	mostra poder de ministro sobre agência	da ANATEL foi Paulo Bernardo quem comandou e deu entrevistas sobre a proibição de vendas de linhas de celular
Folha de São Paulo Editorial A2	28/07/2012	Matéria não assinada	Agências desreguladas	Agências reguladoras parecem engajadas numa tardia defesa dos interesses dos consumidores de olho na nova classe média
Folha de São Paulo Mercado B4	29/07/2012	Matéria não assinada	Diante do consumidor, ANATEL é mais "ausente"	Expõe o problema de relação entre regulador e regulados e ainda o modelo de regulação
Folha de São Paulo Mercado B7	01/08/2012	Matéria não assinada	TIM diz que suspensão de vendas deve acabar nos "próximos dias"	Previsões de final da suspensão de vendas pela TIM
Folha de São Paulo Mercado B10	02/08/2012	Julia Borba	Dia dos Pais intensifica a pressão para liberar chips	ANATEL deve anunciar até amanhã data do fim de suspensão de três empresas, com a aprovação dos planos de metas
Folha de São Paulo Mercado B1	03/08/2012	Julia Borba	Teles suspensas voltam hoje a vender chip	ANATEL diz que operadoras elevaram em cerca de 4 bilhões os planos de investimentos para os próximos 2 anos e melhoria na rede só deve ser sentida em quatro ou seis meses
Folha de São Paulo Mercado B3	06/08/2012	MPAJW	ANATEL poderia ser multada se não punisse as operadoras	Sanção viria se não cumprisse imposições do Tribunal de Contas, que pedia mais rigor nas punições contra teles por má qualidade dos serviços
Folha de São Paulo Mercado B3	06/08/2012	Matéria não assinada	A venda de chips foi liberada. E agora há garantia de que tudo foi resolvido?	Novas medidas de efeito sem a fundamentação adequada terão menos credibilidade e vão piorar o clima dos negócios
Folha de São Paulo Mercado B1	07/08/2012	Estelita Hass Carazzai	TIM derruba sinal de propósito, diz ANATEL	Ligações de clientes que têm plano cobrado por chamada caem 4 vezes mais que as outras, diz agência
Folha de São Paulo	09/08/2012	Julia Borba	TIM critica o relatório da	A TIM afirma que o relatório da ANATEL

Mercado B6			ANATEL	sobre a derrubada intencional de chamadas não é o posicionamento oficial da ANATEL, mas um relatório feito por um escritório regional e com metodologias erradas e inadequadas
Folha de São Paulo Mercado B6	09/08/2012	Matéria não assinada	Protocolado pedido de CPI da telefonia	Protocolo de pedido das CPI da interconexão das celulares
Folha de São Paulo Mercado B4	15/08/2012	Daniel Carvalho	Investigação	Inquérito para apurar quedas de chamadas do serviço pré-ilimitado da Claro em Goiás
Folha de São Paulo Mercado B7	16/08/2012	Daniel Carvalho	TIM deixará de cobrar após queda de linha	A TIM foi a única operadora a se manifestar e defender a proposta da ANATEL que prevê a tolerância de dois minutos para chamadas de dois minutos e implementará a facilidade de imediato
Folha de São Paulo Mercado B11	18/08/2012	Lucas Sampaio	Punição da ANATEL faz teles perderem clientes e mercado	A Vivo se beneficiou da punição às outras operadoras e ampliou a sua liderança no mercado móvel
Folha de São Paulo Mercado B3	21/08/2012	Julia Borba	Tele pode sofrer nova suspensão de vendas	ANATEL pretende punir Oi por suspeita de venda casada nos pacotes de banda larga. A operadora diz cumprir a regulamentação
Folha de São Paulo Mercado B1	23/08/2012	Julia Borba e Valdo Cruz	ANATEL fará pente fino em conta de celular	A ANATEL pretende rigor na fiscalização das contas que é a principal queixa dos usuários
Folha de São Paulo Folha Invest B7	22/10/2012	Helton Simões Gomes	Teles escondem restrições de planos 3G	Internet limitada vendida como ilimitada e omissão de quedas de velocidade são problemas apontados em estudo
Folha de São Paulo Mercado B3	24/10/2012	Agência Reuters	Agência quer investir multa em melhorias	A ANATEL pretende converter multas aplicadas às operadoras em investimentos na qualidade dos serviços celulares
Folha de São	31/10/2012	Julia Borba	ANATEL promete	ANATEL vai examinar

Paulo Mercado B5			punir tele que não melhorar qualidade	índices como queda de chamadas, qualidade
Folha de São Paulo Mercado B5	31/10/2012	Matéria não assinada	Análise	Custo e qualidade de telefonias são inconsistentes
Folha de São Paulo Mercado B5	01/11/2012	Mariana Aragão	TIM faz auditoria internas para contestar derrubada de chamadas	Operadora afirma querer “contribuir” com visões independentes para investigação da ANATEL presidente da empresa diz que a acusação de derrubada e suspensão de vendas trouxeram impacto severo na imagem
Folha de São Paulo Mercado B8	17/11/2012	Mariana Schreiber	Medida da ANATEL inibe competição no setor, afirma TIM	A operadora TIM reagiu à decisão de suspender promoção afirmando que a medida acaba com a competição no setor de telefonias
Folha de São Paulo Mercado B11	21/11/2012	Julia Borba	ANATEL não crê em novas punições para teles móveis	Na próxima semana será divulgada a evolução dos investimentos pela ANATEL que fiscaliza cumprimento das metas de qualidade das operadoras
Folha de São Paulo Mercado B13	09/12/2012	Renata Agostini e Julia Borba	ANATEL cobra dívida de R\$ 25 bi das teles	Grupo da AGU indica que operadoras de telefonias são grandes devedoras com multas e encargos pendentes
Folha de São Paulo Mercado B20	09/12/2012	Renata Agostini	Acionista de tele ignora multas cobradas	Empresas só costumam incluir no balanço perdas prováveis e fazem provisões menores que as cobradas pela ANATEL
Folha de São Paulo Mercado B12	13/12/2012	Matéria não assinada	TIM continua a liderar em reclamações de clientes	Empresa recebeu 3750 queixas em outubro
Folha de São Paulo Mercado B3	17/01/2012	Renata Agostini	Celular lidera reclamações de consumidor	Cresceu para 22% fatia de telecomunicações, mas como um todo, o setor financeiro é o mais freqüente com 25%
Folha de São Paulo Mercado B6	18/01/2013	Matéria não assinada	ANATEL libera promoções de operadoras de	Medida de impedir pacotes promocionais que atingiu a TIM em

			celular	2012 era preventiva
Folha de São Paulo Mercado B3	19/01/2013	Lucas Sampaio	Tele mais punida pela ANATEL, TIM cresce e reduz a vantagem da Vivo	Mesmo com intervenção da agência no setor, a operadora foi a que mais cresceu em um ano, a Vivo perdeu participação no mercado no período, enquanto a Claro e a Oi recuperaram o tempo perdido
Folha de São Paulo Mercado B4	07/02/2013	Julia Borba	Qualidade da internet móvel é reprovada	Nenhuma das quatro grandes teles atinge meta de desempenho da agência reguladora do setor de agosto a outubro de 2012
Folha de São Paulo Opinião A2	14/02/2013	Matéria não assinada	Telefonia Móvel	Ações da ANATEL não foram suficientes para impedir com que as falhas das operadoras se repitam
Gazeta do Povo Telefonía	30/05/2012	Matéria não assinada	PROCON-PR multa TIM em R\$ 2,7 milhões	A multa é em razão do grande número de reclamações contra a empresa no primeiro quadrimestre de 2012
Gazeta do Povo Economia	19/07/2012	Pedro Brodbeck	Anatel proíbe TIM, Oi e Claro de venderem linhas e pacotes de dados	Consultor Eduardo Tude classifica suspensão como pirotecnia da ANATEL
Gazeta do Povo Economia	20/07/2012	Matéria não assinada	ANATEL conversa com TIM sobre qualidade há um ano e meio	Tratativas sobre a qualidade da TIM já duravam um ano e meio
Gazeta do Povo Economia	20/07/2012	Matéria não assinada	Superintendente da ANATEL cita reunião tensa com a TIM	TIM apresentou plano, mas ressalta a necessidade de adequação ao exigido pelo órgão regulador
Gazeta do Povo Vida Pública 15	22/07/2012	André Gonçalves	Ofensiva contra telefônicas e planos de saúde resgata agências reguladoras	Criados em 1996 órgãos reapareceram nas últimas semanas mostrando força em defesa dos consumidores
Gazeta do Povo Economia	24/07/2012	Matéria não assinada	ANATEL: plano da TIM carece de detalhes	Plano apresentado pela TIM necessita de aprimoramentos no que tange ao atendimento da projeção de crescimento da demanda
Gazeta do Povo Economia	07/08/2012	Pedro Brodbeck	Mais duas ações contra a TIM	Ações do Ministério Público e Comissão de

				Defesa do Consumidor solicitaram a suspensão das vendas de novos chips e planos da TIM no Paraná
Gazeta do Povo Economia	18/09/2012	Agência Reuters	ANATEL também investigará falhas de serviço na TIM no Paraná	A agência reguladora informou que abriu procedimentos para apuração que poderá resultar ou não em sanções
Gazeta do Povo Economia	19/11/2012	Matéria não assinada	TIM quer prazo para cumprir decisão que proíbe venda de promoção	A Justiça Federal do DF manteve a decisão da ANATEL que suspendeu na última sexta-feira (16) a promoção Infinity Day da operadora
Gazeta do Povo Economia	12/12/2012	Matéria não assinada	PROCON de Porto Alegre insatisfeitos com operadoras	O PROCON de Porto Alegre multou as operadoras de telefonia móvel por não terem cumprido o acordo feito em julho para melhoria do serviço
Gazeta do Povo	17/04/2013	Matéria não assinada	Sem reuniões nem presidente, CPI da Telefonia Móvel é prorrogada	Deputados que participaram da comissão não se reuniram nem elegeram um presidente para o grupo que terá mais 60 dias para trabalhar
Gazeta do Povo Economia	03/05/2013	Matéria não assinada	ANATEL multa TIM em R\$ 9,5 milhões por problemas em ligações	Multa de 9,5 milhões por falhas registradas em ligações do plano pré-pago Infinity
Exame Telecomunicações	07/05/2013	Karine Melo	ANATEL diz que é preciso "puxar orelha" das operadoras	A melhoria da fiscalização da qualidade das ligações e conexões de internet é a aposta da ANATEL para evitar problemas durante os próximos grandes eventos esportivos
Exame Home/Tecnologia	07/05/2013	Gabriela Vieira	Queixas no PROCON contra operadoras crescem 32% em SP	Pesquisa no PROCON de SP mostra que o número de insatisfeitos com as operadoras passou de 2704 nos três primeiros meses de 2012 para 3750 só no início deste ano
Exame	07/05/2013	Matéria não	Proteste ataca	Associação de

Home/Tecnologia		assinada	ANATEL por pesquisa de satisfação	consumidores já havia questionado metodologia, mas agora afirma que houve deliberação em esconder os dados da pesquisa de dez anos atrás
Paraná Online	28/05/2013	Matéria não assinada	CPI da Telefonia Móvel recebe denúncias de usuários em Curitiba	Central Móvel da CPI já recebeu mais de 6000 denúncias além de 5000 cadastradas no site da CPI
Zero Hora	27/05/2013	Nilson Mariano	Operadoras pedem nova lei para turbinar sinal de celular em Porto Alegre	Prefeitura está revisando a legislação atual, mas há divergências sobre efeito da radiação na saúde
Folha de São Paulo Mercado B4	14/07/2012	Felipe Bachtold	PROCON suspende venda de novas linhas de celular em Porto Alegre	O PROCON de Porto Alegre vai suspender a venda de novas linhas de celular em Porto Alegre a partir de segunda-feira
Folha de São Paulo Mercado B4	19/07/2012	Matéria não assinada	OAB gaúcha quer ampliar o veto às vendas de novas linhas	A OAB do Rio Grande do Sul quer estender a proibição de vendas de novas linhas da telefonia móvel para todo o Rio Grande do Sul
Folha de São Paulo Mercado B4	21/07/2012	Matéria não assinada	PROCON libera ativação de novas linhas	O PROCON de Porto Alegre decidiu liberar as vendas de novas linhas de celular a partir de 20/07/2012
Valor Econômico	17/05/2013	Cibelle Bouças e Rafael Bitencourt	Reclamações de usuários caem entre novembro e janeiro, diz ANATEL	De acordo com a ANATEL na media nacional, as operadoras apresentaram resultados próximos às metas estipuladas, no que diz respeito a quedas de chamadas, queda de conexões e o acesso à rede de voz
Valor Econômico	10/04/2013	Bruna Cortez	Internet móvel cresceu 59% em 2012	Os acessos à internet por meio de dispositivos móveis cresceram 59% em 2012, chegando à marca de 65,7 milhões de conexões, de acordo com o Balanço Huawei de banda larga, feito em parceria com

				o site Teleco
Valor Econômico	09/04/2013	Ivone Santana	Em clube de usuários, 'penetra' paga caro	Dados mais recentes da ANATEL referentes ao primeiro trimestre de 2012 indicam que quase 80% das chamadas originadas no celular eram "on-net", sendo que quanto mais ampla a base de clientes da operadora, mais a chance do tráfego ser intra-rede
Valor Econômico	12/03/2013	Ivone Santana	Em telefonia, aumenta a insatisfação dos usuários	Um dos novos indicadores de satisfação dos consumidores a partir das redes sociais é o INSC, medido pela Escola Superior de Propaganda e Marketing
Valor Econômico	05/03/2013	Cibelle Bouças	Legislação dificulta implantação de antenas de celular, diz sindicato	SindiTelebrasil apresenta estudo que expõe as dificuldades para a implantação de novos sites em função das leis restritivas existentes em todo o país
Valor Econômico	25/02/2013	Cibelle Bouças	ANATEL fecha cerco e eleva punições a operadoras	As companhias de telecomunicações acumulam mais de 33 bilhões em multas não pagas
Valor Econômico	17/01/2013	Rafael Bitencourt e Daniela Meibak	ANATEL autorizará voltas de promoções das operadoras	As operadoras de celulares serão autorizadas ainda hoje a retomar as ofertas de planos promocionais, que não eram liberados desde o fim do ano passado
Valor Econômico	20/12/2012	Cibele Bouças	Investimento de operadoras vai superar R\$ 70 bilhões até 2015	As principais companhias celulares destinaram investimentos de R\$ 72,9 bilhões no intervalo de 2011 a 2015 de acordo com cálculos da Tendência Consultoria
Valor Econômico	12/12/2012	Rafael Bitencourt	Operadoras de celular voltam a aumentar previsão de investimento	As operadoras de celular se comprometeram a investir o valor adicional de R\$ 3,8 bilhões no triênio entre

				2012 e 2014
Valor Econômico	11/12/2012	Rafael Bitencourt	Serviço de telefonia móvel não teve melhora “substancial”, diz ANATEL	A ANATEL declarou que ainda não houve uma melhora “substancial” da qualidade dos serviços de telefonia móvel nos três primeiros meses de implantação do plano de investimento para melhoria do sistema
Valor Econômico	28/11/2012	Rafael Bitencourt	Ministro justifica suspensão de serviços	O ministro das comunicações, Paulo Bernardo, negou ontem que o governo esteja fazendo intervenções excessivas no mercado de telefonia móvel por meio da ANATEL que tem determinado diversas suspensões de planos de serviços
Valor Econômico	18/11/2012	Matéria não assinada	Justiça nega pedido da Anatel contra decisão da ANATEL	O juiz federal Flávio Sérgio Borges negou a primeira tentativa da TIM de anular a decisão da ANATEL que suspendeu a promoção “Infinity Day” que dá direito a ligações ilimitadas por R\$0,50 por dia de uso
Valor Econômico	14/11/2012	Marta Nogueira	Suspensão das vendas de chips não afetou trimestre, diz Oi	A Oi afirmou que a proibição de vender chips em cinco Estados brasileiros determinada pela ANATEL não afetou o resultado da empresa no terceiro trimestre deste ano
Valor Econômico	31/10/2012	Bruna Cortez	TIM apresenta lucro líquido praticamente estável no terceiro trimestre	A operadora encerrou o terceiro trimestre com lucro líquido de R\$ 318 milhões o que representa um aumento de 0.4% em relação ao mesmo período do ano passado
Valor Econômico	03/09/2012	Juliana Colombo	Entidades de defesa do consumidor querem criar CPI da telefonia	As organizações de defesa do consumidor e do terceiro setor lançaram hoje um movimento nacional

				que pretende apoiar a criação de uma CPI da Telefonia
Valor Econômico	31/08/2012	Heloisa Magalhães	Sob pressão, teles reclamam do governo	As relações entre governo e operadoras de telecomunicações estão enfrentando um dos momentos de maior tensão desde a privatização. Nos bastidores de um seminário em Brasília o clima era de descontentamento e até de indignação com a ANATEL
Valor Econômico	31/08/2012	Heloisa Magalhaes	Cresce tensão entre teles e governo	A onda de cobranças sobre a prestação de serviços das teles começou há pouco mais de seis meses no Nordeste, especificamente com a TIM, segundo a Ordem dos Advogados do Brasil local. Depois foi a vez do Amazonas, por meio do deputado Chico Preto (PSD/AM), que levou o presidente da ANATEL e das teles para uma audiência na Câmara de Deputados local
Valor Econômico	14/08/2012	Marli Lima	Juíza do Paraná encaminha ação contra a TIM para a Justiça Federal	A juíza federal Patrícia de Fúcio Lages de Lima decidiu que a ação na Justiça Estadual contra a operadora de telefonia TIM deve ser encaminhada para a Justiça Federal por tratar-se de intervenções de um órgão público, como a ANATEL
Valor Econômico	13/08/2012	Matéria não assinada	Suspensão evitou "crise de credibilidade"	O ministro das Comunicações Paulo Bernardo avaliou que a recente suspensão das vendas de celulares serviu para evitar "uma crise de credibilidade do mercado diante da percepção generalizada da má qualidade dos serviços

				móveis
Valor Econômico	08/08/2012	Daniela Martins	Deputados pedem criação da CPI da telefonia móvel	Deputados entraram com pedido de abertura de uma CPI para investigar a cobrança de tarifa de interconexão sobre a rede de interconexão móvel de telefonia, os altos valores cobrados e problemas na qualidade de serviço
Valor Econômico	08/08/2012	Daniela Martins	ANATEL ameniza relatório sobre problemas na TIM	O jornal "Valor Econômico" apurou que a divulgação do caso da hipotética derrubada de chamadas intencionalmente pela Promotoria de Justiça do Paraná irritou parte da cúpula da ANATEL
Valor Econômico	03/08/2012	Juliana Colombo e Rafael Bitencourt	Liberadas, teles preveem orçamento adicional de R\$ 4 bi	O presidente da ANATEL considerou satisfatórios os planos apresentados pelas empresas punidas. Segundo estimativas da consultoria Teleco, as receitas que as teles deixaram de obter nesses 11 dias são muito reduzidas
Valor Econômico	27/07/2012	Rafael Bitencourt	TIM prevê retomada nos próximos dias	O presidente da TIM reconheceu que houve atrasos nos investimentos das operadoras em infraestrutura e que isso envolveu a empresa num "processo de inércia" e o presidente da telefônica/ Vivo reforçou as dificuldades que as operadoras de celular enfrentam para atender à exigência da ANATEL de elevar a qualidade das redes do serviço celular, classificando a legislação existente como "extremamente restritiva"
Valor Econômico	26/07/2012	Rafael Bitencourt e	TIM espera retomar as	ANATEL afirma que as operadoras fizeram

		Yvna Souza	vendas na próxima quarta-feira	“odever de casa” e o ministro Paulo Bernardo afirma que a vinda de Franco Bernabè ao Brasil indica o comprometimento da TIM com a solução dos problemas da TIM no Brasil
Valor Econômico	25/07/2012	Yvna Souza	Oi promete à ANATEL investir R\$ 2 bilhões em melhoria de atendimento	A Oi prometeu investir R\$ 2 bilhões até 2014 em ações para melhorar o atendimento, porém sem adicionais ao investimento de R\$ 24 bilhões que a companhia vai investir nos próximos quatro anos. O superintendente Bruno Ramos classificou o plano de melhorias da Oi como robusto
Valor Econômico	25/07/2012	Rafael Bitencourt e Yvna Souza	Fiscalização às teles seguirá após liberação dos serviços	Ministro Paulo Bernardo afirmou que a ANATEL vai separar o compromisso e o começo da execução do plano para que as operadoras voltem a vender e a TIM declara que não vai aumentar previsão de investimentos para o ano, apenas realocando R\$ 450 milhões em rede
Valor Econômico	24/07/2012	Rafael Bitencourt e Yvna Souza	Governo estima que operadoras voltem a vender em 15 dias	O ministro Paulo Bernardo declarou que não adianta os diretores das empresas de telefonia ficarem ligando para autoridades do governo. A negociação será feita com os técnicos da ANATEL e o superintendente Bruno Ramos declarou que TIM se mostrou muito aderente à proposta da ANATEL e afirma que está realmente trabalhando no plano
Valor Econômico	24/07/2012	Rafael	ANATEL mostra	O ministro Paulo

		Bitencourt	rigor em análise de planos	Bernardo afirmou que a presidente Dilma Rousseff aprovou a medida da ANATEL de suspensão das vendas e a ANATEL deu mostras de rigor na análise dos planos, indicando que haverá exigências no que diz respeito à estratégia de marketing e capacidade de rede
Valor Econômico	18/07/2012	Rafael Bitencourt	ANATEL reage a queixas sobre falta de rigor na fiscalização	Um fato que pode ter precipitado a decisão contundente da ANATEL na suspensão das vendas das celulares foi a proibição de vendas de chips em Porto Alegre e com a suspensão das vendas, a ANATEL reforçou que ainda tem competência e força para desempenhar seu papel, atuando com rigor
Gazeta do Povo	19/06/2013	Lana Canepa e Eloá Cruz	Quatro das cinco operadoras assinam o TAC da CPI da Telefonia Móvel	As operadoras Oi, Vivo e Claro assinaram o termo no final da tarde, depois da TIM. SERCOMTEL foi a única empresa a não assinar o termo