

Área Temática

Administração Geral

Título do Trabalho

Interfaces entre Agências Reguladoras e Inovação no Poder Público: O Caso da ANATEL

AUTORAS

AMANDA FERREIRA LOPES DE OLIVEIRA

Universidade Federal de Ouro Preto

amandafloliveira@gmail.com

MONIQUE SALOTO NOGUEIRA

Universidade Federal de Ouro Preto

moniquesaloto@hotmail.com

MARCELA ESPINDOLA SOARES SANTOS

Universidade Federal de Ouro Preto

marcelaesoares@hotmail.com

Resumo

No final do século XX, o governo FHC deu início a Reforma do Estado Brasileiro que propiciou a criação das agências reguladoras. Essa reforma pode ser vista como uma inovação por parte do Estado, uma vez que essa é uma tentativa de melhoria nos serviços públicos prestados a população a partir de uma administração distinta da outrora efetuada pelo mesmo. Partindo desse princípio, pretende-se analisar as interfaces entre as agências reguladoras e a inovação no poder público, analisando especificamente o caso da ANATEL. Faz-se pertinente investigar inovação no Estado, já que sua forma de administração é determinada pelo Direito Administrativo. Nesse contexto, as propostas de inovação e mudança organizacional enfrentam ainda obstáculos como a padronização burocrática. Analisa-se a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), desde a sua criação no contexto da reforma, sua estrutura e dinâmica de funcionamento, até a sua atuação nos dias de hoje depois de 10 anos de existência no cenário brasileiro vem seguindo o papel proposto pelo Estado. A escolha da mesma se justifica por essa regular e fiscalizar um setor estratégico como o de telecomunicações, além desse setor ter sofrido muitas alterações após a reforma.

Palavras-chave: Reforma do estado; Agências Reguladoras; Inovação

Abstract

In the end of the twenty century, the FHC government started the Brazilian State Reform, which provided the creation of the Regulatory Agencies. This Reform might be viewed as an innovation from the government, since this corresponds to the first step in the direction to promote an improvement in the public services provided to the population from a different administration when compared to the previous one. In this scenario, the purpose of this work is to analyze the relationship between the regulatory agencies and the innovation in the public sector, more precisely the ANATEL case. In this context, the purposes of innovation and

organizing changes have still faced obstacles, like the standardization of bureaucracy. In the present account, the ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações) is analyzed from its creation on the reform's context, its structure and operation dynamics, up to the its performance nowadays, after 10 years of existence on the Brazilian scenario, following its role as was proposed by the government. The choice of this Agency is justified because it regulates and monitors a strategic sector such as the telecommunication one. In addition, this sector has been hardly modified after the reform.

Key-words: State's Reform, Regulatory Agencies, Innovation.

1. INTRODUÇÃO

No final do século XX, o governo FHC deu início a Reforma do Estado Brasileiro que propiciou a criação das agências reguladoras. Essa reforma foi realizada devido a crescente interação entre as unidades supra-nacionais, além da necessidade de desenvolver setores responsáveis por serviços de infra-estrutura do país controlados por empresas estatais que encontravam-se obsoletas pela falta de investimentos.

Com essa reforma, empresas privadas assumiram o controle de setores estratégicos através de inúmeras leis sancionadas pelo Estado, visando o desenvolvimento dessas áreas para a consolidação e projeção do país no cenário capitalista nacional. Para a regulação desses serviços que passaram para o domínio do interesse privado, foram criadas as agências reguladoras. Essas agências não são apenas responsáveis pela regulação, mas pela fiscalização dos serviços e defesa dos usuários.

Essa reforma pode ser vista como uma inovação por parte do Estado, uma vez que essa é uma tentativa de melhoria nos serviços públicos prestados a população a partir de uma administração distinta da outrora efetuada pelo mesmo. Tal inovação reside no fato do Estado tentar uma maior aproximação com a iniciativa privada e sociedade, manifestando uma descentralização do poder.

Partindo desse princípio, pretende-se analisar as interfaces entre as agências reguladoras e a inovação no poder público, analisando especificamente o caso da ANATEL. A relevância dessa discussão consiste em evidenciar a criação como ato de inovação no poder público, visualizando ainda se esse ato contribuiu para a melhoria da infra-estrutura dos meios de comunicação, no tocante a estrutura tarifária e no acesso da população, até então, em sua maioria, excluída desses serviços. Além disso, faz-se pertinente investigar inovação no Estado, já que sua forma de administração é determinada pelo Direito Administrativo. Nesse contexto, as propostas de inovação e mudança organizacional enfrentam ainda obstáculos como a padronização burocrática.

Analisa-se a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), desde a sua criação no contexto da reforma, sua estrutura e dinâmica de funcionamento, até a sua atuação nos dias de hoje depois de 10 anos de existência no cenário brasileiro vem seguindo o papel proposto pelo Estado. A escolha da mesma se justifica por essa regular e fiscalizar um setor estratégico como o de telecomunicações, além desse setor ter sofrido muitas alterações após a reforma.

Para o desenvolvimento desse trabalho, estrutura-se o mesmo em três eixos de discussão centrais, além das partes introdutória e conclusiva, sendo inicialmente a contextualização e apresentação do cenário e particularidades da reforma regulatória no Brasil seguida por uma breve explanação acerca das especificidades da inovação no âmbito do poder público. Essas discussões irão embasar a análise dos dados acerca do objeto de investigação. O segundo eixo consiste na apresentação das orientações metodológicas desse artigo, um estudo de caso de caráter exploratório. Nesse eixo ainda tem-se a caracterização do objeto de pesquisa, a ANATEL. Passando para o terceiro eixo, tem-se por fim, a análise das interfaces entre a agência reguladora em destaque e a inovação no campo do serviço público. Encerrando, evidencia-se as conclusões logradas a partir desse estudo.

Portanto, esse estudo não pretende tecer afirmações definitivas sobre a temática em pauta, visando levantar aspectos que contribuam para a produção de conhecimento acerca de agência reguladoras, assim como sua implicação no cenário brasileiro.

2. REFORMA REGULATÓRIA

2.1 A Reforma do Aparelho do Estado

Em um cenário econômico fechado, o Estado pode, de certa maneira, ser capaz de proteger sua economia do mercado internacional. Porém, com a globalização, essa realidade se altera. O mundo passa a ser caracterizado pela interação entre mercados, economias, políticas e até mesmo problemas, observando-se assim, a necessidade da existência de um Estado estratégico, hábil em criar uma atmosfera favorável a investimentos.

Nesse contexto, o Estado brasileiro restringe sua função de intervir nas transações, para fins de adaptação às novas regras que passaram a reger as economias em âmbito internacional. Regras tais como: o desaparecimento das fronteiras entre políticas nacionais e mundiais, novos fluxos financeiros, investimento estrangeiro direto no local desejado e novas formas de relações transfronteiriças entre empresas privadas.

A assertiva acima pode ser confirmada através da citação do ex-ministro da fazenda Luiz Carlos Bresser Pereira (1998, p. 5) crise do Estado impôs a necessidade de reconstruí-lo; a globalização, o imperativo de redefinir suas funções.

Em relação a intervenção do Estado na economia, Moreira Neto (2003) a classifica, do ponto de vista jurídico, em quatro espécies, em função de seu conteúdo: (i) a regulatória, que se caracteriza pela imposição de condutas positivas ou negativas sobre o desempenho de atividades econômicas privadas; (ii) a concorrencial, que se configura pela imposição da presença do Estado como agente econômico, em regime de competição em condições igualitárias ou privilegiadas com os agentes privados; (iii) a monopolista, que consiste na presença do Estado como agente econômico exclusivo, afastando a competição com os agentes privados; e (iv) a sancionatória, que se constitui na imposição de sanções punitivas pelo Estado aos agentes privados que, no desempenho da atividade econômica, transgridem normas predefinidas.

Dentre essas, destaca-se a regulação que pode ser considerada uma opção política de modelo econômico em que o Estado não assume diretamente a atividade empresarial, mas intervém no mercado, utilizando os instrumentos de autoridade que lhe são próprios. GOUVEIA (2004).

Diante desse cenário, nos anos 90, emerge a idéia de reformular a estrutura burocrática do Brasil, pois a abertura de mercado, a exaustão financeira, a ausência de condições para o desenvolvimento de novas atividades econômicas e a crise institucional acarretaram a deteriorização da forma de organização do estado brasileiro, este que se tornou incapaz de prosseguir como principal financiador do desenvolvimento econômico sendo primordial a necessidade do aprimoramento da execução das funções reguladoras.

Contudo, para Pacheco (2003, p.2) a temática regulação pode ser compreendida no contexto da reforma do estado da seguinte forma:

apesar da referência à nova função de regulação, o documento-marco da reforma gerencial - o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - não detalhou uma proposta institucional precisa para as agências regulatórias. Englobou-as, junto com as demais atividades exclusivas do Estado, na proposta de "agências autônomas", que deveriam gozar de maior autonomia para atingir melhores resultados. O foco era o da superação da rigidez burocrática, que desde a Constituição de 1988 amarrava a administração indireta aos mesmos controles formais da administração direta.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado obtém aprovação em 1995 pela Câmara da Reforma do Conselho de Governo da Presidência da República, sendo baseado na experiência americana, além de apresentar diagnóstico da crise do Estado burocrático, delineia as suas funções necessárias para viabilizar o atendimento das demandas sociais e a inserção competitiva do País nos mercados internacionais. (SANTANA, 2002, p.75).

Na seqüência, apresenta-se de forma esquemática o Plano Diretor da Reforma do Estado.

	Forma de propriedade			Forma de administração		Instituições
	Estatal	Pública Não-Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial	
Atividades exclusivas do Estado	Núcleo estratégico Congresso, Tribunais Superiores, Presidência, Cúpula dos Ministérios	○			○	Secretarias formuladoras de Políticas Públicas Contrato de Gestão
	Unidades Descentralizadas Polícia, Regulamentação Fiscalização, Fomento da área social e científica, Seguridade social básica	○				Agências Executivas e autônomas
	Serviços não-exclusivos Escolas, hospitais, centros de pesquisa, museus	Publicização → ○	○			Organizações sociais
	Produção para o mercado Empresas Estatais		Privatização → ○	○		Empresas privadas

Figura 1 – Plano Diretor da Reforma do Estado
Fonte: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1995)

Assim, através desse esquema, observa-se que em se tratando do Núcleo Estratégico, a reforma visa restabelecer a capacidade do governo no tocante a elaboração, análise, desenvolvimento e controle de políticas públicas que visam sanar as principais demandas e interesses da sociedade brasileira. Por sua vez, em relação às Atividades Exclusivas e Serviços Não-Exclusivos do Estado o objetivo apresenta uma configuração mais pragmática, sendo esse elevar a eficiência e eficácia na prestação de serviços. Para execução de atividades exclusivas propõe-se a criação e implantação de Agências Autônomas, na modalidade Executiva ou Reguladora. Nos serviços não-exclusivos, planeja-se passar sua execução para entidades públicas não-estatais, como exemplo: as organizações sociais e organizações não-governamentais. Por fim, tem-se a proposta de privatização de empresas estatais voltadas para a produção de bens e serviços para o mercado consumidor.

A partir do exposto acima, tem-se que o grande pano de fundo da reforma do estado realizada nos primeiros anos do governo FHC é a descentralização do poder estatal, sendo ainda um processo de transformação da administração pública puramente burocrática para a administração pública gerencial.

Para Bresser Pereira (1998, p. 11) toda a ênfase foi dada à descentralização mediante a autonomia da administração indireta, a partir do pressuposto da rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração descentralizada.

Corroborando Bertero (1985, p.17) afirma que subjacente à decisão de expandir a administração pública através da administração indireta, está o reconhecimento de que a administração direta não havia sido capaz de responder com agilidade, flexibilidade, presteza e criatividade às demandas e pressões de um Estado que se decidira desenvolvimentista.

Vale acrescentar que essa noção de descentralização nasce com a constatação da ineficiência estatal no tocante a execução simultânea de funções de regulação e de gerenciamento, pois isso leva a questão do Estado auto-regulador (fiscalizar a si próprio). Pelo modelo de reforma, a regulação passa a ser desenvolvida por agências autônomas ligadas ao Estado e o gerenciamento executado pela iniciativa privada.

A questão da auto-regulação pode ser melhor compreendida a partir da citação de Gasparini (2000, p. 342):

Com a implementação da política que transfere para o setor particular a execução dos serviços públicos e reserva para a Administração Pública a regulamentação, o controle e a fiscalização da prestação desses serviços aos usuários e a ela própria, o Governo Federal, dito por ele mesmo, teve a necessidade de criar entidades para promover, com eficiência, essa regulamentação, controle e fiscalização, pois não dispunha de condições para enfrentar a atuação dessas parcerias. Tais entidades, criadas com essa finalidade e poder, são as agências reguladoras. São criadas por lei como autarquia de regime especial recebendo os privilégios que a lei lhes outorga, indispensáveis ao atingimento de seus fins. São entidades, portanto, que integram a Administração Pública Indireta.

Para Moreira Neto (2000, p.150) o movimento de transferência da prestação dos serviços públicos às empresas privadas passou a exigir um concomitante retorno da regulação e do controle do Estado, o que promoveu nova criação de órgãos especializados para o gerenciamento dos diferentes setores de serviços, aptos a zelar pela execução fiel dos princípios e regras de proceder específicas a eles aplicáveis.

As agências foram criadas a partir de 1997 nas três esferas de governo, ou seja, federal, estadual e municipal e segundo o formato consagrado na experiência internacional: autonomia decisória e financeira, com mandatos fixos para seus dirigentes e não coincidentes com os do executivo. Os demais projetos foram encaminhados pelo Executivo já incorporando tal modelo e as várias agências criadas foram inspiradas no modelo geral adotado na esfera federal (PACHECO, 2003).

Dessa maneira ao longo dos anos, com o contínuo processo de implantação dessas agências, hoje vem sendo discutido como estas atuaram nos governos FHC e Lula. Essas diferenças entre as agências no governo dos dois presidentes consistem principalmente no fato de que, a gestão FHC as criou para garantir a lucratividade dos grupos estrangeiros que compraram as empresas que antes eram estatais. Já no governo Lula algumas privatizações foram interrompidas; além disso, algumas agências reguladoras conseguiram ser controladas e houve a necessidade de consolidar as instituições regulatórias através da criação de quadros, papéis e regras de funcionamento.

Desse modo, segue uma apresentação das agências reguladoras no Brasil desde a criação até seu modo de atuação.

2.1 As Agências Reguladoras

As agências reguladoras foram criadas no Brasil na era da desestatização. Foram instauradas visando à descentralização do poder Executivo com a finalidade de uma administração mais eficiente. Constituem um tipo de autarquia, isto é, possuem personalidade jurídica no direito público e são reguladas e criadas por leis. Dessa forma, o Estado pode concentrar-se nas atividades primordialmente sociais e usufruir dos impostos recolhidos.

Para Salgado (2003), essas agências representam um novo desenho institucional do papel ocupado pelo Estado no ambiente econômico. Cumprem a dupla função de estruturar mercados e de garantir que eles se pautem por regras predefinidas, em que a concorrência se inscreve como parâmetro que orienta a ação regulatória. São consideradas agências de Estado, uma vez que comportam simultaneamente aspectos regulatórios e programáticos, aplicando a lei, na forma estabelecida pelo legislativo. A seguir, apresenta-se um quadro comparativo entre as diversas agências com função regulatória.

	BACEN	CVM	SUSEP	ANS	ANATEL	ANEEL	ANP	ANVISA
Natureza Jurídica da Organização	Autarquia	Autarquia sob regime especial	Autarquia	Autarquia sob regime especial	Autarquia sob regime especial	Autarquia sob regime especial	Autarquia sob regime especial	Autarquia sob regime especial
Corpo Diretivo	Presidente e 8 Diretores	Presidente e 4 Diretores	Conselho Diretor com Superintendente e 4 Diretores	Diretoria Colegiada com 4 Diretores e Diretor Presidente	Conselho Diretor com 4 Conselheiros e Presidente	Colegiado com Diretor-Geral e 4 Diretores	Diretoria com Diretor-Geral e 4 Diretores	Diretoria Colegiada com 4 Diretores e Diretor-Presidente
Investidura no Cargo	Nomeação pelo Presidente da República, após aprovação do Senado	Nomeação pelo Presidente da República, após aprovação do Senado	Nomeação pelo Presidente da República	Nomeação pelo Presidente da República, após aprovação do Senado	Nomeação pelo Presidente da República, após aprovação do Senado	Nomeação pelo Presidente da República, após aprovação do Senado	Nomeação pelo Presidente da República, após aprovação do Senado	Nomeação pelo Presidente da República, após aprovação do Senado
Grau de Insulamento	Presidente e Diretores demissíveis ad nutum	Mandato de 5 anos, com estabilidade imediata	Superintendente e Diretores demissíveis ad nutum	Mandato de 3 anos, estabilidade após os 4 meses iniciais e quarentena de 4 meses	Mandato de 5 anos, estabilidade imediata e quarentena de 4 meses	Mandato de 4 anos, estabilidade imediata e quarentena de 4 meses	Mandato de 4 anos, estabilidade imediata e quarentena de 4 meses	Mandato de 3 anos, estabilidade após os 4 meses iniciais e quarentena de 4 meses
Órgão Normativo Externo	CMN	CMN	CNSP (CMN)	CONSU	---	---	---	---
Recurso Administrativo das Decisões	CRSFN	CRSFN	CRSNP	---	---	---	---	---
Contrato de Gestão	Não	Não	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim
Fontes de Recurso	Taxa de fiscalização, recursos do OGU e outras receitas	Taxa de fiscalização, recursos do OGU e outras receitas	Taxa de fiscalização, recursos do OGU e outras receitas	Taxa de Saúde Suplementar, recursos do OGU e outras receitas	FISTEL, recursos do OGU e outras receitas	Taxa de fiscalização, recursos do OGU e outras receitas	Parcela de participações governamentais sobre concessões, recursos do OGU e outras receitas	Taxa de fiscalização de vigilância sanitária, recursos do OGU e outras receitas
Tipo de Regulação	Econômica sobre atividade privada	Econômica sobre atividade privada	Econômica sobre atividade privada	Econômica/social sobre atividade privada	Econômica sobre serviço público/atividade privada	Econômica sobre serviço público/atividade privada	Econômica sobre serviço público/atividade privada	Social/Econômica sobre atividade privada
Decretação de Regimes Especiais	RAET, Intervenção e Liquidação Extrajudicial	---	Direção Fiscal, Intervenção e Liquidação Extrajudicial	Direção Fiscal, Direção Técnica e Liquidação Extrajudicial	Intervenção sobre o concessionário	Intervenção sobre o concessionário	---	---
Termo de Compromisso	Não	Sim	Não	Sim	Não	Não	Não	Não

Quadro 1 - Comparativo entre autarquias com funções de regulação

Fonte: Gouveia (2004, p. 148)

No dizeres de Ramalho (2009, p. 152) o modelo geral seguido para a criação das agências reguladoras configura-se, na prática, em diversidade de desenhos institucionais próprios, que variam em cada uma das agências. Houve para cada agência a edição de uma lei de criação, que aprovou conjunto de características próprias. O quadro acima exemplifica as características relacionadas a cada agência.

Essas agências devem ser responsáveis por monitorar setores fundamentais da economia, garantindo seu funcionamento orgânico; impedir a degradação dos serviços e aumentar sua eficiência; buscar sua universalização, em benefício da justiça social; proteger o consumidor; e atuar contra os abusos do poder econômico. (SUNDFELD, 2002)

No Brasil, as agências reguladoras possuem autonomia. Ao adotar um regime de regulação realizado por agências independentes, o Estado optou passar de uma fase endógena para exógena, transferindo as funções regulatórias para entes com personalidade jurídica própria, com independência técnica e sem subordinação hierárquica (NUNES, 1997).

Às agências reguladoras apresentam ainda o poder normativo, podendo expedir normas jurídicas referentes às suas respectivas competências, dentro dos parâmetros estipulados pela legislação.

As agências reguladoras não são exclusividade do Brasil, conforme visto essas já tinham sido implantadas em outros países, como nos Estados Unidos. No entanto, não podem ser vistas como modelo a ser seguido, pois quando criadas devem encaixar-se na dinâmica da relação entre Estado e sociedade de cada país. O processo de descentralização do poder ocorrido nos Estados Unidos foi estudado e instaurado para encaixar-se perfeitamente neste país. Portanto, países de características e histórico totalmente distintos não podem ter o mesmo embasamento da política de descentralização.

Diante dessa questão, tem-se que a reforma regulatória visa trazer muitos benefícios para o Estado, e teoricamente é criada para auxiliar e não pra prejudicar. Entretanto, surgiram na nação várias críticas direcionadas às agências, principalmente pela vulnerabilidade do modelo regulatório e inadequação a realidade nacional. Para Villela (1999, p. 132):

A citada independência dos órgãos reguladores é relativa, posto que vigora o princípio da jurisdição una, o que implica em dizer que nenhuma lesão ou ameaça de lesão escapará à apreciação do Poder Judiciário. Essa submissão das decisões das agências reguladoras ao magistrado diminui-lhes a força e a eficácia de agilizar o procedimento, solucioná-los através da intervenção de técnicos habilitados e reduzir os custos do contencioso. O ideal é introduzir a limitação da lei nº 9307 (que regula arbitragem), somente admitindo o questionamento jurisdicional se houver vícios formais na decisão, respeitadas as situações em que há direitos indisponíveis do estado.

Além desses exemplos, pode-se citar a Lei das agências que foi contestada no Supremo Tribunal Federal. Isso acabou resultando num atraso para a economia e tornando as agências reféns de altos índices de rotatividade. Analisando a situação, pergunta-se o por quê? Por que as agências falharam aqui e não em vários outros países? Falharam mesmo? Para responder a essas perguntas foram criadas algumas teses expressas a seguir.

Existe a tese do inconformismo, isto é, o Poder Executivo não se conformaria com as perdas de seu poder para os órgãos. Logo, não permitiria a autonomia das agências, sempre interferindo nas ações passando a controlar o setor em que foram destinadas a auxiliar, tornando-as grandes “pesos” para a sociedade, com alta burocracia desnecessária.

Outra tese, já citada, é o mau entendimento do modelo que não foi esclarecido para a sociedade e a maioria das leis que criaram as agências não são seguidas, não é falta de leis, mas o problema do entendimento.

Assim, a criação das agências traz muitos benefícios para o Estado, como por exemplo, este deixa de arcar com os custos de ineficiência das empresas e lucra com os impostos. Porém, a forma como foram implantadas trouxe as discussões sobre seu verdadeiro propósito.

Em suma, as agências reguladoras foram criadas para criar vantagens ao Estado. Logo, a descentralização do poder estatal visa facilitar a execução dos objetivos do Estado, para que o mesmo desempenhe suas funções com eficiência técnica, jurídica e financeira, proporcionando aos consumidores dos serviços maior satisfação. Entretanto, na prática no Brasil, as agências não tiveram essas características como no teórico, não por terem um sucesso ilusório, mas por terem sido espelhadas em outros países com outras necessidades e terem sido implantadas sem conhecimento da maioria, e não aplicação do ordenamento jurídico como tal está previsto em lei. Tem-se como exemplo o “apagão” no setor de energia elétrica e os conflitos entre as empresas concessionárias de telefonia, que não foram bem administrados por suas respectivas agências, ANEEL e ANATEL.

Nesse trabalho, visa-se focar a ANATEL devido ao setor de telecomunicações estar intimamente relacionado ao cotidiano de todos os brasileiros e ser essencial para inserção destes no ambiente internacional de forma competitiva.

Para fins de desenvolvimento do objetivo proposto na parte introdutória desse artigo, tem-se a seguir uma breve exposição sobre a questão da inovação na área pública.

3. INOVAÇÃO NO ÂMBITO DO PODER PÚBLICO

A sociedade capitalista necessita de inovações em seus setores para seu próprio desenvolvimento. Porém essas inovações precisam ser conscientes e intencionais para criarem oportunidades de mudança e progresso dentro de uma sociedade. Mas o que é “inovação”? Conceituar inovação não é uma tarefa fácil, a palavra inovar, do latim, significa tornar novo, renovar, inventar, criar, enquanto inovação traduz-se pelo ato de inovar.

Segundo um dos mais importantes economistas do século XX, Schumpeter (1985) as inovações são o motor do processo de mudança que marca o desenvolvimento capitalista e resultam da iniciativa dos agentes econômicos. Ainda que parta de um escopo individual, as implicações da inovação são elevadas e conduzem à reorganização econômica, gerando o fator instável e evolutivo do sistema capitalista de produção. Assim, o desenvolvimento é ocasionado pela realização de inovações.

Kim e Nelson (2005) argumentam que a inovação é uma atividade precursora, originalmente enraizada nas competências internas da organização, para desenvolver e introduzir um novo produto no mercado pela primeira vez.

Contudo, inovação é mais do que uma simples invenção, também precisa ser reconhecida pela sociedade, pode ser a introdução de um novo bem ou uma nova qualidade, um novo progresso de produção entre outros. Para a maioria dos pensadores existem vários tipos de inovações e classificações destas, existem as inovações tecnológicas, as inovações de processos, as inovações de marketing, as inovações institucionais entre outras. Para nosso estudo o importante é englobar todos os tipos de inovações como um todo e entender sua relação com empreendedorismo e sua ligação com o Estado.

Para Schumpeter (1985, p.48) existem cinco tipos de inovações:

- 1 - Introdução de um novo bem (com o qual os consumidores ainda não estejam familiarizados) ou de uma nova qualidade de um bem;
- 2 - Introdução de um novo método de produção, ou seja, um método ainda não testado em determinada área e que tenha sido gerado a partir de uma nova descoberta científica;
- 3 - Abertura de um novo mercado, ainda não explorado, independentemente do fato do mercado já existir ou não;
- 4 - Conquista de uma nova fonte de matéria-prima ou de bens semimanufaturados;
- 5 - Aparecimento de uma nova estrutura de organização em um setor.

O caso da reforma do aparelho do Estado pode ser uma inovação no tocante ao aparecimento de uma nova estrutura organizacional. A inovação cria aumento na competitividade importante para economia e mercado e pode ser considerada um fator fundamental para o crescimento econômico de uma sociedade. Para garantir essa competitividade no mercado o Estado também precisa aderir a novas formas de inovação para acompanhar as mudanças, por exemplo, com as privatizações é possível uma melhoria nos serviços, diminuindo a burocracia e aumentando a eficiência dos serviços.

É necessário dar destaque para a inovação no setor público que encontra grandes dificuldades de ser implantada porque vai além dos interesses individuais visando alcançar um melhoramento na vida da população. Schwella (2005, p 267) afirma que:

O setor público numa sociedade moderna é cada vez mais afetado pelo ambiente no qual opera, transformando-se em um sistema aberto com contínuas relações de troca, no qual também se testemunham mudanças rápidas nas relações entre funcionários públicos e seus clientes. O ambiente externo das organizações do setor público agora pode ser caracterizado como altamente turbulento o que implica um conjunto de condições cada vez mais dinâmicas, hostis e complexas.

Por causa do engessamento do Estado deve se considerar que as inovações são dificilmente implantadas devido ao exagero de burocracia, o que atrapalha o entendimento das normas, aumenta as complexidades, aumenta a distância entre normas e objetivos, gera maiores problemas, excesso de formalismo; e a dificuldade de representação dos interesses coletivos, entre outros. Todos esses fatores tornam-se obstáculos para possíveis mudanças na estrutura da nação. Além disso, a administração pública é determinada por lei para fins de garantir a lisura do ato administrativo coletivo.

Na reforma do Estado, três ações caracterizam bem o caráter inovativo da administração gerencial: a Privatização (transferência de atividades econômicas para o setor privado), a Publicização (transferência de atividades de cunho social para o terceiro setor) e a regulação (criação de agências executivas e reguladoras). Isso ocorre visando maior dinamismo operacional por meio da autonomia e descentralização funcional.

Pode-se perceber que todas as nações para se desenvolverem precisam ter inovações, como, por exemplo, os EUA, Países Asiáticos, entre outros e o Brasil não foge desse quadro. Para o progresso é necessário que se saiba a diferença de inovação para imitação criativa, esta é apenas a difusão da inovação. Conforme Tigre (2006), os processos de inovação devem estar associados com o processo da difusão. Essa difusão como o processo pelo qual uma inovação é comunicada por meio dos canais, ao longo do tempo, entre os membros de um sistema social.

Em suma, o Brasil necessita de um esforço maior para concretizar as inovações no setor público como, por exemplo, as agências reguladoras que teoricamente são eficientes e dotadas de autonomia para agir, mas sofrem na prática enormes interferências.

4. ORIENTAÇÕES METODOLÓGICAS

4.1 Delineamento

Pesquisar significa, para Minayo (1993, p.23), uma atividade básica das ciências na sua indagação e descoberta da realidade. É uma atitude e uma prática teórica de constante busca que define um processo intrinsecamente inacabado e permanente.

Demo (1996, p.34) considera a pesquisa como um questionamento sistemático crítico e criativo, mais a intervenção competente na realidade, ou o diálogo crítico permanente com a realidade em sentido teórico e prático. De acordo com Gressler (1989, p.27), os tipos de pesquisa dependem dos objetivos do estudo e da natureza do problema.

No presente estudo, investiga-se a atuação das agências reguladoras no país tendo como principal objeto a ANATEL. Trata-se de um estudo de caráter exploratório, dado que se pretende conhecer mais aprofundadamente alguns fatos já levantados rapidamente por outros autores da área, principalmente no tocante a inovação, caracterizando uma revisão de literatura. Segundo Gil (2002), uma pesquisa exploratória tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito.

Para elaboração dessa revisão, utilizou-se o recurso de investigação bibliográfica em dados de caráter secundário. A pesquisa bibliográfica consiste na análise de várias fontes como: livros, jornais, revistas, Leis, o que fornece um embasamento teórico ao trabalho ajudando, não apenas na produção do referencial teórico, mas em todas as partes da pesquisa.

Pode-se delinear ainda essa pesquisa como um estudo de caso. Segundo Triviños (1987) no estudo de caso, os resultados são válidos só para o caso que se estuda. Não se pode generalizar o resultado atingido no estudo de um hospital, por exemplo, a outros hospitais. Mas nesse ponto se encontra o grande valor do estudo de caso: fornecer um conhecimento aprofundado de uma realidade delimitada. Assim, procurou-se obter um contato com a situação a ser pesquisada e um melhor conhecimento sobre o objeto de estudo, sendo investigado um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto real.

4.2 Objeto de Investigação: ANATEL

Ao longo de muitos anos, o setor de telecomunicações foi marcado pelo domínio dos monopólios, privados ou principalmente públicos, por elevadas tarifas e pela ineficiência. Além disso, o acesso à esses recursos era extremamente restrito. Entretanto, a evolução da indústria, as inovações tecnológicas e a difusão dos meios de comunicação começaram a tornar o setor atrativo.

Conforme já mencionado, com a justificativa de escassez de recursos para um grande investimento nessa área, que seria essencial para proporcionar o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, o governo FHC deu o primeiro passo na reestruturação do setor no Brasil. Em agosto de 1995, aprova-se a Emenda Constitucional nº 8, retirando a exclusividade da prestação de serviços do controle de empresas estatais.

A partir desse fato, varias leis foram aprovadas até a sanção da mais significativa delas, a Lei Geral das Telecomunicações (Lei no 9472). A LGT estabelecia as normas da privatização do Sistema Telebrás e os novos princípios dos serviços, além de criar a Agência Nacional de Telecomunicações, a ANATEL através do Art. 8º:

Art. 8º : Fica criada a Agência Nacional de Telecomunicações, entidade integrante da Administração Pública Federal indireta, submetida a regime autárquico especial e vinculada ao Ministério das Comunicações, com a função de órgão regulador das telecomunicações, com sede no Distrito Federal, podendo estabelecer unidades regionais.

Para a desestatização do Sistema Telebrás, houve a cisão da Telebrás em diversas holdings, que tiveram suas ações leiloadas na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro em julho de 1998. Veja figura:



Figura 2 – Distribuição da Telefonia Fixa por Região
 Fonte: TELECO (2009)

A empresa vencedora do leilão da Tele Centro Sul foi a Brasil Telecom, da Tele Norte Leste foi a Telemar e a Telesp foi adquirida pela Telefônica. Conseqüentemente, o serviço de telefonia deixou de ser responsabilidade de empresas estatais e teve seu controle obtido pelo setor privado. Dessa forma, a ANATEL adquiriu a responsabilidade de regulamentar, ordenar e desenvolver o setor das telecomunicações no Brasil.

Conforme o Art. 2º da Lei 9472 a natureza de autarquia especial conferida à Agência é caracterizada por independência administrativa, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes e autonomia financeira.

De acordo com o Portal Anatel (2009), a missão da agência é promover o desenvolvimento das telecomunicações do País de modo a dotá-lo de uma moderna e eficiente infra-estrutura de telecomunicações, capaz de oferecer à sociedade serviços adequados, diversificados e a preços justos, em todo o território nacional.

Os Planos principais da ANATEL, instituídos em 1997, eram o Plano Geral de Outorgas, que dividiu o território brasileiro em várias regiões para coibir a construção de monopólios; e o Plano Geral de Metas para Universalização dos Serviços de Telecomunicações, constituído por metas para universalizar o acesso aos serviços.

A ANATEL tem, entre outras funções, o dever de implementar as políticas nacionais de telecomunicações, compor administrativamente conflitos de interesses entre prestadoras de serviços de telecomunicações, atuar na defesa e proteção dos usuários e estabelecer a estrutura tarifária de cada modalidade de serviços prestados em regime público. Além disso, umas das principais funções como reguladora, é o de estabelecer restrições, limites ou condições a grupos empresariais para obtenção e transferência de concessões, permissões e autorizações, a fim de garantir a competição e impedir a concentração econômica no mercado. (ANATEL, Portal. 2009)

O patrimônio da ANATEL é formado por recursos próprios, que pertencem ao povo brasileiro. As normas estabelecidas pela autarquia são submetidas à consulta pública e as atas e sessões são expostas formalmente para avaliações críticas e análise da sociedade. Ela possui também um ouvidor, responsável pela fiscalização e mediação com o público. A ANATEL herdou os poderes de outorga, regulamentação e fiscalização, além de um grande acervo técnico e patrimonial do Ministério das Comunicações. O último possui o poder de outorga apenas dos serviços de radiodifusão e TV, porém, o poder de fiscalização de todos os serviços é da Agência.

A Agência não atua apenas na área de telefonia fixa e móvel. Além desse setor, ela é responsável também pelos de radiodifusão, TV por assinatura, Radioamador, Radiofrequência, certificação de produtos, e outros serviços.

A ANATEL possui um conselho consultivo composto por representantes do executivo, do Congresso e de entidades prestadoras de serviços públicos, além dos usuários e do povo, responsável pela fiscalização da Agência.

O FISTEL, Fundo de Fiscalização das Telecomunicações, assegura a autonomia financeira da ANATEL. Parte dos recursos deve ser destinado ao Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações, e valores devem ser transferidos também ao Tesouro Nacional Brasileiro.

Passados mais de 10 anos da instalação da ANATEL no país, muitas críticas são feitas à autarquia, pois acredita-se que ela não conseguiu cumprir com eficiência seus principais objetivos dentro do Brasil, os de universalizar e preservar a competitividade no setor de telecomunicações. (LIMA e SETTI, 2008)

Dado o exposto, visa-se analisar a seguir, a criação da ANATEL como tentativa de inovação no setor governamental.

5. INTERFACES ENTRE A ANATEL E A INOVAÇÃO NO PODER PÚBLICO

A reforma regulatória realizada no governo FHC, já tratada no estudo, foi realizada como uma tentativa de abandonar a estagnação econômica e descentralizar o controle de setores tidos como essenciais para o desenvolvimento do país. Para que isso pudesse ser alcançado, havia a necessidade de se investir em infra-estrutura, e tornar os serviços mais modernos, eficientes e acessíveis. Havia, assim, a necessidade de inovar.

Há a premente dificuldade de se inovar no setor público, já que a burocracia e o direito administrativo tornam a máquina estatal morosa e aversiva a novas idéias. Assim, para que se possa implantar uma inovação, principalmente quando ela atinge e altera um vasto campo de instituições, serviços ou idéias, deve ser planejada uma reforma baseada em uma análise de todas as causas, processos, e possíveis efeitos.

Com esse intuito, uma das medidas inovadoras tomadas foi a criação das agências reguladoras que teriam o propósito de fiscalizar e regulamentar as empresas privadas que ficariam responsáveis por determinados serviços, após a privatização das estatais. Assim, com o leilão da TELEBRÁS e a sua cisão em várias empresas com áreas de atuação definidas, a ANATEL foi criada para a supervisão e intervenção dessas prestadoras.

A ANATEL, desde sua criação é responsável até os dias atuais pela fiscalização do setor de telecomunicações no Brasil, recebe muitas críticas em relação a sua implementação, atuação, autonomia e credibilidade.

Há a crítica de que a implantação das agências em geral foi falha por não levar em consideração as particularidades do país, e que por tentar imitar um modelo criado especialmente para a organização estatal norte-americana ignorou em partes as necessidades do quadro brasileiro.

Além disso, critica-se também o fato de a ANATEL não ter cumprido com sucesso seus principais objetivos estabelecidos desde a sua criação: universalizar os serviços e preservar a competitividade no setor. No meio rural, a oferta de telefonia é precária e limitada. Regulamentar a telefonia rural abrindo oportunidade aos novos assinantes e garantindo os direitos dos usuários antigos, prestando um serviço qualificado a preços justos, é uma dívida da qual a Anatel não pode se esquivar (Relatório da Ouvidoria, 2007).

De acordo com Dino (2003), as agências foram criadas com o intuito de se aproximarem da tecnicidade e se distanciarem o máximo possível da política, para se livrar dos lobbies e adquirir o máximo de credibilidade possível.

O problema encontra-se no fato de a autonomia das empresas ser ilusória de certa forma, já que ficou evidenciado que a função reguladora na verdade corresponde à mera função regulamentar, isto é, submetida às leis, como ocorre com os demais entes da Administração Pública. (DINO, 2003).

No relatório de ouvidoria de 2007, consta ainda a afirmação que após 10 anos de criação, a Anatel, por não cumprir ou não fazer cumprir integralmente os propósitos que justificaram a sua criação, vive, a nosso ver, uma relevante crise existencial. O ouvidor justifica essa crise primeiramente pelo fato de a agência não ter se desvinculado à idéia de assegurar retorno aos investidores:

... a constituição da Anatel com a visão de privilegiar prioritariamente o mercado ainda permanece viva na Agência e continua a gerar influências internas e impactos negativos para os consumidores. Esta é uma importante deficiência e o primeiro fato crítico que a Agência precisa enfrentar. (Relatório de Ouvidoria, 2007.)

Além disso, ele cita a falta de concorrência da telefonia fixa e os monopólios locais; e os altos valores adquiridos pela assinatura básica dos serviços de telefonia. Assim, o ouvidor define quais devem ser as principais preocupações da ANATEL:

Em resumo, cabe-nos sugerir à Agência, considerando seu potencial técnico e suas competências institucionais, em primeiro lugar que abra uma ampla discussão interna sobre o verdadeiro papel da Agência na conciliação dos interesses entre as prestadoras, o Estado e o consumidor/cidadão; em segundo lugar, que atue para implantar, efetivamente, o instituto da competição na telefonia local, quebrando os atuais monopólios privados regionais, em terceiro lugar, que coloque na pauta da revisão dos contratos de concessão a discussão crítica sobre os valores da assinatura básica, chamando, para tal debate, além das próprias concessionárias, os representantes das entidades da sociedade civil, os poderes constituídos, os órgãos de defesa do consumidor, etc. (Relatório de Ouvidoria, 2007.)

Por fim, outro aspecto criticado na ANATEL é a falta ou inadequação na mediação dos conflitos e transações entre as prestadoras. A última polêmica criada foi a recente aquisição da Brasil Telecom pela Oi, com aval da ANATEL, que modificou o Plano Geral de Outorgas para que se pudesse realizar a transação. A Associação Pró-Teste de Consumidores critica duramente a ANATEL afirmando que a agência que deveria regular as telecomunicações, dobra sua espinha às operadoras, em detrimento dos usuários, defendendo a idéia de que essa compra deve reduzir a concorrência e concentrar ainda mais o mercado.

Contudo, outra face dessa Agência pode ser evidenciada como a questão do recurso da portabilidade. Esse válido integralmente, em março de 2009, pode contribuir para o fomento da competição, fortalecendo o direito à opção do usuário por melhores serviços, o que forçará as prestadoras a lançarem mais ofertas de planos de serviços a preços atrativos, a serem mais flexíveis e atentarem ainda mais para o quesito qualidade. (Relatório Anual da ANATEL, 2008).

No tocante a internet, há o projeto Banda larga nas escolas caracteriza-se como um programa de inclusão digital, com o objetivo de levar a Internet em banda larga a mais de 56 mil escolas públicas urbanas do País, encontrando-se, no final de 2008, com 17.861 escolas urbanas conectadas, cuja velocidade é igual ou superior a 1 Mbps. A partir de 2010, a velocidade de conexão será obrigatoriamente ampliada para 2 Mbps. (Relatório Anual da ANATEL, 2008).

Pode-se mencionar ainda que no ano de 2008 ocorre a conclusão do planejamento da canalização necessária para a implementação da TV digital em todas as capitais do País e o início de sua interiorização. Tem-se ainda no gráfico abaixo o aumento do consumo por serviços de telefonia móvel.

Em termos de planta do serviço móvel, o Brasil ocupa o 5º lugar no ranking internacional, precedido pela China (575 milhões de acessos), Estados Unidos (259 milhões), Índia (257 milhões) e Rússia (168 milhões). (Relatório Anual da ANATEL, 2008).

A ANATEL, segundo dados de seu relatório, no exercício de 2008, às ações fiscalizadoras que resultaram na instauração de cerca de 2,2 mil Procedimentos para Apuração de Descumprimento de Obrigações, decorrentes de não-cumprimento de obrigações legais, regulamentares e contratuais por parte das operadoras de telecomunicações. Relativamente aos Procedimentos de Averiguação encerrados, a Agência concluiu, em 2008, cerca de 7,8 mil desses processos.

Dessa forma, pode-se dizer que a ANATEL é resultado de uma inovação no aparelho do Estado decorrente da necessidade de descentralização do poder executivo e superação da administração burocrática pela gerencial. Contudo, observou-se que esses dois fatores decisivos para qualificar a agência reguladora como inovadora não ocorrem efetivamente na prática atual da ANATEL, na medida em que a mesma é fortemente influenciada pelo poder executivo e legislativo, além de ter optado por uma estrutura burocrática funcional.

A autonomia da ANATEL é teórica. Essa agência está a mercê das demandas do cenário político, sendo ainda afetada por lobistas que garantiram a aquisição da Brasil Telecom pela Oi. Tal compra fere o princípio de defesa dos interesses do consumidor brasileiro, pois permite a formação de um grande monopólio. Vale lembrar que monopólio, concorrência e melhoria da qualidade e queda dos preços dos serviços não são aspectos, que geralmente, aparecem em um mesmo plano de atuação.

Através dos dados apresentados, extraídos do Relatório Anual da ANATEL de 2008, pode observar-se que a ANATEL busca desenvolver seus objetivos de criação, melhorando os serviços de comunicação estrutural no âmbito interno do país. Certificam ainda que sua existência faz-se pertinente. No entanto, essas ações não certificam a ANATEL em relação ao desenvolvimento de sua autonomia e desvinculação da morosidade burocrática.

A partir disso, fica claro que a tentativa de inovar no setor público com a implantação das agências reguladoras ocorre em função do contexto político-econômico da época. Essa ação não pode ser considerada algo além de tentativa, pois na prática os principais fatores inovativos não se processam. A ANATEL está alojada nos determinantes braços do poder executivo, assim como enraizada no modelo tradicional burocrático de operacionalização da máquina pública. Porém, já se considera a tentativa de inovação um avanço.

6. CONCLUSÕES

Dado o exposto, o que pode ser percebido é que a Reforma proposta pelo Governo FHC propunha a desvinculação da idéia do Estado como interventor e controlador, para uma função de regulação. O que se queria era uma “liberalização do Welfare State”.

Para o desenvolvimento do país e a modernização dos serviços, várias inovações foram pensadas e criadas. Mesmo com o engessamento do Estado provocado pela burocracia, pelo direito administrativo e pela representação dos interesses coletivos, conseguiu-se aprovar essas inovações. Nesse contexto foram criadas as agências reguladoras com o intuito de regulamentar os setores de energia, petróleo, aviação, e o analisado no estudo, de telecomunicações. Porém, a interface dessa agência como a inovação se processa no campo do Plano Diretor da Reforma do Estado de 1995, pois em sua dinâmica funcional efetiva a ANATEL é ligada ao executivo e estruturalmente burocrática.

Baseado no estudo de caso da ANATEL pode-se requerer que a inovação saia do campo ilusório e passe a ser praticada efetivamente no poder público. O que se busca é a reestruturação da agência para fins de desenvolvimento do seu real papel no cenário econômico e político do país, regular autonomamente e gerencialmente as concessionárias do setor de telecomunicações. Um processo de retorno a doutrina originária para, enfim, efetivá-la.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANATEL – **Agência Nacional de Telecomunicações**. Disponível em: <http://www.anatel.gov.br/> Acesso em 12 de maio de 2009.

ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações. **Relatório Anual** 2008. Brasília: Anatel. Relatório da Ouvidoria da Anatel - Disponível em: <http://www.anatel.gov.br>. Acesso em 14 de maio de 2009.

ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações. **Relatório da Ouvidoria** 2007. Brasília: Anatel. Relatório da Ouvidoria da Anatel - Disponível em: <http://www.anatel.gov.br>. Acesso em 12 de maio de 2009.

BERTERO, C. O. **Administração Pública e Administradores**. Brasília: FUNCEP, 1985.

BRASIL. Lei nº. 9.472, de 16 de julho de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L9472.htm> >. Acesso em: 13 de maio de 2009.

BRASIL. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Câmara da Reforma do Estado da Presidência da República. Brasília, 1995.

DEMO, P. **Pesquisa e construção de conhecimento**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1996.

DINO, F. **O fim das agências reguladoras**. Rio de Janeiro: Valor Econômico, 29 de julho de 2003.

GASPARINI, D. **Direito Administrativo**, 5ª Edição. São Paulo, Saraiva, 2000.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOUVEIA, M. T. C. S. **O modelo de Agência Reguladora e a ANS: construção do regime regulatório na saúde suplementar**. Rio de Janeiro, 2004. Dissertação (Mestrado). Fundação Oswaldo Cruz.

GRESSLER, L. A. **Pesquisa educacional**. São Paulo: Loyola, 1989.

KIM, L.; NELSON, R. R. **Tecnologia, Aprendizado e Inovação**. Campinas, Unicamp: 2005.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento**. São Paulo: Hucitec, 1993.

MOREIRA NETO, D. F. **Direito regulatório**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

MOREIRA NETO, D. F. **Mutações do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Brasília/DF: Jorge Zahar, 1997.

PACHECO, R. S. **Agências reguladoras no Brasil: Ulisses e as sereias ou Narciso e Eco?** VIII Congresso Internacional do CLAD, Panamá. 2003.

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

SALGADO, L. H. **Agências regulatórias na experiência brasileira: um panorama do atual desenho institucional.** Brasília/DF: IPEA. 2003. Texto para discussão nº 941.

SANTANA, A. Agências Executivas e Agências Reguladoras - O Processo de Agencificação: Pressupostos do Modelo Brasileiro e Balanço da Experiência. In: MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Balanço da reforma do Estado no Brasil: a nova gestão pública.** Brasília: MP/Seges, 2002.

SCHUMPETER, J. A. **A teoria do desenvolvimento econômico.** São Paulo: Nova Cultural, 1985.

SCHWELLA, Erwin. Inovação no governo e no setor público: desafios e implicações para a liderança. **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro, v. 56, n. 3, p. 259-276, jul/set. 2005.

SETTI, C., LIMA, M. Anatel não responde críticas feitas por seu próprio ouvidor. **Brasil de Fato/BR.** Brasília, 27 de março de 2008.

SUNDFELD, C. A. **Direito administrativo ordenador.** São Paulo: Malheiros, 2003.

TELECO – Conhecimento em Telecomunicações. Disponível em: http://www.teleco.com.br/tutoriais/tutorialstfc/pagina_4.asp. Acesso em: 13 de maio de 2009.

TIGRE, P. B. **Gestão da Inovação.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

TRIVIÑOS, A. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais.** São Paulo Atlas, 1987.

VILLELA, M. J. Agências Reguladoras. Rio de Janeiro, **Revista de Direito Administrativo** nº 216: abr. / jun. 1999.