



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
FACULDADE UnB PLANALTINA – FUP
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA – PPGP
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA

**AUTONOMIA DE GESTÃO DE PESSOAS: UM ESTUDO NA AGÊNCIA
NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES**

EVANDRO LUIZ DIEFENBACH

Brasília – DF
2017

EVANDRO LUIZ DIEFENBACH

**AUTONOMIA DE GESTÃO DE PESSOAS: UM ESTUDO NA AGÊNCIA
NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Gestão Pública – PPGP da Faculdade de Planaltina (FUP) da Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Gestão Pública. Linha de atuação: Monitoramento e avaliação da gestão pública.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Luciana de Oliveira Miranda.

**Brasília – DF
2017**

Diefenbach, Evandro Luiz
DEV92a Autonomia de gestão de pessoas: um estudo na
Agência Nacional de Telecomunicações/ Evandro
Luiz Diefenbach; orientador Luciana de Oliveira
Miranda. -- Brasília, 2017.
135 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado Profissional em
Gestão Pública) -- Universidade de Brasília, 2017.

1. Autonomia. 2. Agências reguladoras. 3. Anatel. 4.
Gestão de Pessoas. I. Miranda, Luciana de Oliveira,
orient. II. Título.

EVANDRO LUIZ DIEFENBACH

**AUTONOMIA DE GESTÃO DE PESSOAS: UM ESTUDO NA AGÊNCIA
NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Gestão Pública pela Universidade de Brasília do aluno.

Prof.^a Dra. Luciana de Oliveira Miranda
Professora-Orientadora

Prof. Dr. Mário Lúcio de Ávila
Professor-Examinador Interno

Prof. Dr. Edgar Reyes Junior
Professor-Examinador Externo

Prof. Dr. Jonilto Costa Sousa
Professor-Examinador Suplente

Brasília, 19 de setembro de 2017.

Aos meus queridos Carina, Diego e Amanda.

RESUMO

Este trabalho teve como objetivo comparar as autonomias formal e informal em seis diferentes dimensões na área de gestão de pessoas na Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel: autonomia de gestão, de intervenção, legal, financeira, estrutural e de política. Sendo as agências reguladoras entidades dotadas de autonomia, esperava-se que nas agências, entre elas a Anatel, se tenha a confirmação empírica dos efeitos das autonomias formal e informal em níveis que permitissem a realização de diversas ações na área de gestão de pessoas. No entanto, considerando diversos eventos que questionaram a autonomia da gestão de pessoas na Anatel, buscou-se investigar as autonomias formal e informal nessa área de atuação da organização. Assim, realizou-se uma pesquisa empírica com uso de entrevistas semiestruturadas e análise de conteúdo, comparando-se com os resultados de uma pesquisa documental a fim de identificar as características da atuação da gestão de pessoas frente aos limitantes formais. Foi identificado equilíbrio entre autonomia formal e informal na autonomia de gestão e na autonomia de intervenção. No entanto, na autonomia de política e na autonomia estrutural foram identificados níveis mais altos de autonomia informal do que formal. Já na autonomia financeira ocorreu o contrário, uma preponderância da autonomia formal sobre a autonomia informal, a diferença mais relevante encontrada nesse estudo. Adicionalmente, na autonomia legal não foi possível mensurar uma classificação na dimensão informal, o que impediu a comparação. Concluiu-se assim que a autonomia não é igualmente distribuída na área de gestão de pessoas da Anatel. Existem disparidades entre as seis dimensões analisadas. Ainda, pode-se concluir que, em pelo menos metade dessas dimensões há diferenças entre os níveis de autonomia formal e informal. A autonomia informal pode ser maior, menor ou ser praticada em nível próximo ao da autonomia formalmente constituída dependendo da dimensão analisada. Ainda, de forma complementar, esse estudo identificou na percepção dos servidores e na pesquisa documental que a redução da autonomia financeira influencia na autonomia de gestão, na autonomia de intervenção, na autonomia de política e na autonomia estrutural, impactando no relacionamento informal e no nível de confiança entre a Agência e a Administração direta. Porém, não influencia de maneira substancial a autonomia legal.

Palavras-chave: autonomia, gestão de pessoas, agência reguladora, Anatel.

ABSTRACT

This work aimed to compare the formal and informal autonomy in six different categories in the area of human resources management in the Brazilian National Agency of Telecommunication – Anatel. Being the regulators entities endowed with autonomy, it is expected that in the agencies, including Anatel, there was an empirical confirmation of the effects of formal and informal autonomy at levels that allow the accomplishment of various activities in the area of human resources. Considering some cases that put in doubt the de facto autonomy of human resources in Anatel, it sought to investigate the formal and informal autonomy in this area of activity of the organization. Thus, it made an empirical research using semi-structured interviews and content analysis method, comparing with the results of documentary research in order to identify the characteristics of the human resources management front of formal constraints. It was identified balance of formal and informal autonomy in dimension the autonomy of management and intervention autonomy dimension. However, in policy autonomy dimension and structural autonomy dimension were identified higher levels of informal than formal autonomy. In the dimension of financial autonomy occurred otherwise, a preponderance of formal autonomy on the informal autonomy, the most significant difference found in this study. Additionally, in the legal autonomy dimension could not measure a rating on informal dimension, which impeded the comparison. It was concluded that autonomy is not equally distributed in the human resource area management of Anatel. The informal autonomy can be greater, less or be practiced near the level of autonomy formally constituted depending on the dimension is under focus. Even so, this study identified the perception of servers and in documentary research too that the reduction of financial autonomy influences on management autonomy, intervention autonomy, policy autonomy and structural autonomy dimension, impacting on the informal relationship and the level of trust between the Agency and the government, but not in the legal autonomy dimension.

Keywords: autonomy, human resource management, regulatory agency, Anatel.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Criação das agências reguladoras federais.....	28
Tabela 2 – Composição do quadro da AFPE na Anatel.....	59
Tabela 3 – Perfil dos selecionados para entrevista.....	61

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Os quatro níveis da autonomia nas agências reguladoras.....	31
Quadro 2 – Características das dimensões formal e informal dos reguladores.....	34
Quadro 3 – Quadro de Síntese teórica.....	38
Quadro 4 – Tipificação da pesquisa.....	43
Quadro 5 – Síntese das técnicas de pesquisa.....	43
Quadro 6 – Linha do tempo da gestão de pessoas na Anatel.....	56
Quadro 7 – Síntese dos desdobramentos das dimensões de análise.....	62
Quadro 8 – Desdobramento das subdimensões em categorias de análise.....	63
Quadro 9 – Autonomia de gestão de pessoas.....	66
Quadro 10 – Categoria I Percepção de impotência frente à autonomia formal.....	66
Quadro 11 – Categoria II Ações de contorno aos impedimentos formais	68
Quadro 12 – Categoria III Motivadores da imposição do poder formal.....	73
Quadro 13 – A autonomia de intervenção na área de gestão de pessoas.....	78
Quadro 14 – Categoria IV Necessidade de reportar ações.....	78
Quadro 15 – Categoria V Frequência do reporte.....	80
Quadro 16 – Categoria VI Ocorrência de retaliação ou sanção contra a Agência.....	82
Quadro 17 – A autonomia legal na área de gestão de pessoas.....	85
Quadro 18 – Categoria VII Evolução do relacionamento com o ministério.....	86
Quadro 19 – Categoria VIII Nível de confiança entre a agência e o governo.....	87
Quadro 20 – A autonomia de política na área de gestão de pessoas.....	92
Quadro 21 – Categoria IX Definição dos instrumentos e processos da política.....	92
Quadro 22 – Categoria X Definição de regulamentos de uso geral.....	94
Quadro 23 – A autonomia de estrutural na área de gestão de pessoas.....	94
Quadro 24 – Categoria XI Possibilidade de mandato do presidente não se completar.....	98
Quadro 25 – Categoria XII Prestação de contas e avaliação.....	101
Quadro 26 – A autonomia financeira na área de gestão de pessoas.....	106
Quadro 27 – Categoria XIII Possibilidade de estabelecer taxas.....	107
Quadro 28 – Categoria XIV Possibilidade de fazer parcerias com o setor privado.....	109
Quadro 29 – Categoria XV Possibilidade de captar recursos fora do orçamento federal.....	110

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Motivos para criação de agências reguladoras.....	22
Figura 2 – Estrutura de vinculação.....	25
Figura 3 – Classificação das agências por gerações.....	26
Figura 4 – Classificação das agências por área de atuação.....	28
Figura 5 – Evolução da gestão de pessoas no Brasil.....	37
Figura 6 – Percurso metodológico usado na pesquisa.....	44
Figura 7 – Percurso metodológico completo da Análise de conteúdo.....	50
Figura 8 – Evolução da composição agregada do quadro da Anatel.....	55
Figura 9 – Linha do tempo da gestão de pessoas na Anatel.....	57
Figura 10 – Comparação de resultados autonomia formal e informal.....	113

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFPE	Gerência de Administração e Desenvolvimento de Pessoas
AGU	Advocacia-Geral da União
ANA	Agência Nacional de Águas
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ANCINE	Agência Nacional do Cinema
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CGU	Controladoria-Geral da União
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
DF	Distrito Federal
DNPM	Departamento Nacional de Produção Mineral
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FISTEL	Fundo de Fiscalização das Telecomunicações
FUST	Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações
FUNTEL	Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações
IBICT	Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
LGT	Lei Geral de Telecomunicações
MCTIC	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
MT	Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NPM	<i>New Public Management</i>
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PND	Plano Nacional de Desestatização
Scielo	<i>Scientific Electronic Library Online</i>
SEGES	Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
Serpro	Serviço Federal de Processamento de Dados
SGP	Superintendência de Gestão de Pessoas
SIPEC	Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal
SPOA	Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração
TCU	Tribunal de Contas da União
TST	Tribunal Superior do Trabalho

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
1.1 Objetivos.....	16
1.2 Justificativa da Pesquisa.....	16
2. REFERENCIAL TEÓRICO	19
2.1 Do Estado Provedor às Agências Reguladoras.....	19
2.2 A Autonomia nos Órgãos de Regulação.....	29
2.3 O Modelo de Gestão de Pessoas das Agências Reguladoras.....	35
3. PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA	40
3.1 Metodologia	40
3.2 Tipo de pesquisa.....	41
3.3 Técnica de coleta de dados	45
3.3.1 O instrumento de coleta de dados.....	48
3.4 Procedimentos de análise de dados.....	48
3.5 Caracterização da organização.....	52
3.6 Eventos que indicam disparidades entre autonomia formal e informal.....	57
3.7 Participantes da pesquisa	59
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	64
4.1 A autonomia de gestão de pessoas.....	64
4.2 A autonomia de intervenção na área de gestão de pessoas.....	76
4.3 A autonomia legal na área de gestão de pessoas.....	85
4.4 A autonomia de política na área de gestão de pessoas.....	92
4.5 A autonomia estrutural na área de gestão de pessoas.....	97
4.6 A autonomia financeira na área de gestão de pessoas.....	106
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	115
REFERÊNCIAS.....	117
APÊNDICE A – Carta de apresentação.....	129
APÊNDICE B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecimento Institucional.....	130
APÊNDICE C – Roteiro de pesquisa.....	131
APÊNDICE D – Relação de documentos de pesquisa.....	132

1. INTRODUÇÃO

As agências reguladoras surgiram no contexto das reformas administrativas no Brasil acompanhando o crescimento da *New Public Management* em boa parte do mundo (POLLITT; BOUCKAERT, 2001). Foram criadas como órgãos reguladores advindos da mudança de perfil do Estado, que começou a migrar da função de empreendedor à de regulador da atividade econômica, especialmente no que tange à infraestrutura, objeto natural da atuação das agências reguladoras federais (ALMEIDA; SILVA, 1996; BRESSER-PEREIRA, 1998b; CAPELLA, 2016; MAJONE, 1997, 2011).

No Brasil, as primeiras agências já haviam sido previstas nas emendas constitucionais de 1995, que permitiram ao Estado a delegação das respectivas atividades, bem como previram a criação dos órgãos reguladores pertinentes. O arcabouço regulatório foi sendo consolidado por meio de vários instrumentos legais ao longo do tempo, conforme autorizam os artigos da Constituição Federal de 1988, alterados pelas Emendas Constitucionais nº 8 e nº 9, *in verbis* (BRASIL, 1995a, 1995b; DIAS, 2011; DI PIETRO, 2007, 2009):

Art.1º O inciso XI e a alínea "a" do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

Art. 21. Compete à União:

[...] XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os **serviços de telecomunicações**, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, **a criação de um órgão regulador** e outros aspectos institucionais (BRASIL, 1995a, grifo nosso);

Art.1º O § 1º do art. 177 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

[...]§ 2º A lei a que se refere o § 1º disporá sobre:

I - a garantia do fornecimento dos **derivados de petróleo** em todo o território nacional;

[...] III - **a estrutura e atribuições do órgão regulador** do monopólio da União (BRASIL, 1995b, grifo nosso);

As leis de criação dessas entidades determinaram que as agências reguladoras tivessem independência administrativa, hierárquica, decisória e técnica, e que a seus dirigentes sejam atribuídos mandatos a termo fixo, a fim de melhor implementar políticas públicas de

regulação permanentes de Estado, independentemente do governo à época (BRESSER-PEREIRA, 1998b, 2007; GUERRA, 2012; SALAMA, 2016).

Assim, no Brasil, as agências foram criadas como autarquias especiais com vínculos desprovidos de subordinação hierárquica aos ministérios responsáveis do setor no qual ambos órgãos operam. As autarquias são entes da Administração federal indireta, sendo que a Administração federal se divide em Administração Direta e Indireta (DI PIETRO, 2007, 2009; MEIRELLES, 1990; PACHECO, 2006).

A Administração Direta se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos ministérios. A Administração Indireta compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria: autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas. Diferentemente dos órgãos da Administração Direta, que agem em nome do Estado, as entidades da Administração Indireta, inclusive as autarquias, possuem personalidade jurídica própria, agindo em seu próprio nome, vinculando-se sem hierarquia aos ministérios (BRASIL, 1967 DI PIETRO, 2007, 2009; MEIRELLES, 1990).

Essa vinculação sem subordinação entre agências e ministérios não significa que as primeiras gozam de autonomia de gestão irrestrita e os segundos de nenhuma, bem pelo contrário, na prática, ambos contam com níveis aparentemente próximos de autonomia administrativa. Primeiro, porque, em termos de autonomia administrativa, existe um mínimo necessário para a própria operacionalização do órgão, não sendo viável a autonomia administrativa nula (PETERS, 2008; VINCI, 2015; FONSECA; MENESES; SILVA FILHO; TALBOT, 2004; CAMPOS, 2013).

Segundo, porque a garantia da autonomia administrativa disposta nas normas não assegura sua preservação na prática de maneira bem conhecida e determinada, sendo essa relação ainda objeto de pesquisas, como é o caso aqui. Em teoria, uma agência pode exercer

uma autonomia maior ou menor do que a formalmente definida (CHRISTENSEN; LAEGREID, 2004; POLLITT, 2004; YSEILKAGIT, 2004).

Terceiro, porque os diversos recortes feitos para tentar explicar o complexo fenômeno da autonomia das agências reguladoras não permitem que se expanda os resultados das pesquisas de mensuração dos efeitos da influência político-partidária em cada um desses recortes, especialmente porque a política procura obter influência sobre a regulação, buscando responder a pressões políticas *ad hoc*, porém influencia atividades de apoio e finalísticas em níveis diferentes (CHRISTENSEN; LAEGREID, 2004; RICHARDS; SMITH, 2006).

No entanto, a configuração montada com a criação dessas agências autônomas busca garantir que se crie um ambiente seguro e lucrativo aos investidores privados, incentivando-os a fazer investimentos onde antes atuava o Estado na função de empresário, buscando que sejam oferecidos serviços públicos com mais eficiência e de melhor qualidade (AMANN; BAER, 2005; MAJONE, 2011; PÓ; ABRÚCIO, 2006).

Assim, apesar da problemática que envolve a ideia na qual se defende que a autonomia das agências reguladoras deva ser garantida e que fortalecer as agências é uma sinalização importante para se propiciar um ambiente de confiança aos investidores, mesmo que isso não garanta a performance desses investimentos (HANRETTY; KOOP, 2009; TRILLAS, 2010), existe uma provável desproporção entre a autonomia administrativa que as agências deveriam ter e a autonomia que essas organizações dispõem.

A autonomia administrativa é aquela que permite que a agência realize atos de gestão discricionários, por sua própria decisão (SILVA, 2016). O limite que se impõe aos gestores delas define, em última análise, se os resultados das ações alcançarão seu público. Assim, ações, tarefas, projetos e processos de gestão das agências reguladoras podem ser caracterizados como atos que dependem da autonomia administrativa que seus gestores

possuem na prática, formal ou “de fato”, além da sua própria iniciativa, persistência e vontade de realizá-los (FONSECA; MENESES; SILVA; CAMPOS, 2013).

A Agência Nacional de Telecomunicações foi criada em 1997 como uma típica agência reguladora de infraestrutura fortemente associada à privatização do setor em que atua. Ao ser constituída, a ANATEL recebeu todas as prerrogativas normativas disponíveis à época que pudessem lhe assegurar a independência de atuação, quase todas ainda presentes após 20 anos de atividade. No entanto, os efeitos práticos dessa inicial vontade legislativa de proteção parecem bastantes relativizados na prática. A percepção é que, na verdade, a autonomia da agência foi sendo diluída ao longo do tempo (SILVA, 2010).

Uma das faces mais perceptíveis da relativização da autonomia da Agência é a que se refere à Gestão de Pessoas. O quadro de servidores pode ter sua motivação influenciada pela percepção de que a autonomia de gestão de pessoas é reduzida comparando ganhos, benefícios, competências funcionais, estrutura remuneratória, disponibilidade de capacitações, licenças, entre outros (OCDE, 2010). Essa percepção varia ao longo do tempo e é construída por comparações. As comparações são feitas entre a agência e outras organizações públicas; entre a agência e organizações privadas e entre a agência e sua própria condição anterior, considerando as expectativas de melhora ou piora (SANTOS, 2012). Ainda, a percepção de que “o planejamento estratégico formal não tem na gestão de pessoas um de seus pilares” pode deslocar sua participação aos atendimentos de demandas emergentes e limitações ambientais informais e induzir a participação indireta na formulação estratégica (FONSECA; MENESES; SILVA FILHO; CAMPOS, 2013).

Assim, pergunta-se **quais as características da autonomia de gestão de pessoas na Anatel?**

1.1 Objetivos

Objetivo Geral

Este trabalho teve por objetivo geral comparar as autonomias formais e informais na área de gestão de pessoas na Agência Nacional de Telecomunicações. Para tanto, os objetivos específicos da pesquisa são:

Objetivos Específicos

- a) Descrever a normatização referente à autonomia de gestão de pessoas na Anatel;
- b) Identificar a autonomia informal de gestão de pessoas na Anatel em seis diferentes categorias;
- c) Delinear como se comporta a área de gestão de pessoas frente aos limitantes formais.

1.2. Justificativa da pesquisa

A Anatel é a agência reguladora responsável pelo equilíbrio regulatório entre os interesses dos consumidores, das operadoras de telecomunicações e do governo, no que tange às comunicações no Brasil. Nesse conceito, a Agência não faz parte do governo, caracterizando-se como um órgão de Estado totalmente independente. No entanto, atualmente, a conjuntura é bastante distante disso (BRASIL, 1996).

Resultado direto da privatização do Sistema Telebrás, a Agência foi criada sob os escombros dessa empresa. Ocupou seu espaço físico, absorveu muitos de seus servidores e tecnologias e, acima de tudo, adotou sua cultura organizacional, característica de um órgão provedor de serviços. Desde 1997, quando criada, Anatel manteve uma postura inercial de reivindicação de sua autonomia administrativa de forma tímida e desorganizada. No entanto, o amadurecimento organizacional foi gradualmente mudando essa postura e expondo a necessidade de aumento da autonomia administrativa da Agência. Para esse processo contribuíram a chegada de novos servidores concursados a partir de 2005; a ascensão de servidores dos quadros próprios aos cargos de níveis mais altos da administração; a aceleração

da saída de funcionários da Telebrás após sua reativação em 2010; a evolução das tecnologias de telecomunicações, especialmente a internet, entre outras (GIACOMONI, 2013; ANATEL, 2017b).

Atualmente, a Agência estabeleceu instrumentos de transparência, reestruturou seus canais de comunicação e procura aproximar-se das partes interessadas no setor de comunicações (ANATEL, 2016b). Ainda, está desenvolvendo a atualização do marco regulatório e investindo em ferramentas de gestão e planejamento (ANATEL, 2017a, 2017b). Porém é alvo de um forte controle social e tem uma imagem institucional fragilizada, sendo alvo de protestos largamente divulgados na imprensa de massa (OLIVEIRA, 2015). Uma das causas pode ser o reflexo direto da divulgação na mídia de atos de gestão controversos e pouco compreendidos pela população, já que a agência trabalha em um setor altamente técnico, em um mercado que evolui rápido e cuja transparência não é, ainda hoje, compatível com a relevância dos efeitos dos seus atos para a vida dos consumidores. Complementarmente, o próprio papel da Agência no sistema regulatório pode não estar claro para a maioria da população, técnicos e políticos (QUEIROZ; PRADO FILHO, 2002).

Nesse contexto, naturalmente emergem questões que chamam a atenção dos pesquisadores. A criação das agências reguladoras no Brasil, além de ser um movimento inédito no país e extremamente interessante pelas suas peculiaridades frente a outras iniciativas no mundo, traz um rico campo a ser estudado. Quando o objeto dos estudos é a autonomia das agências reguladoras, a maioria dos trabalhos se foca na autonomia técnica e regulatória, a capacidade de regular o mercado reduzindo as interferências de grupos de interesse externos (LAFFONT; TIROLE, 1991). Assim fizeram Christensen e Laegreid (2004) e Pollitt (2004).

Um segundo grupo se preocupa com a autonomia financeira, motivados pela suposta ilegalidade do contingenciamento orçamentário e de execução financeira impostos às agências no Brasil. São assim os trabalhos de Tyriaki (2012) e de Sultani (2005). Um terceiro grupo de

autores se preocupou em realizar trabalhos que pesquisam a autonomia de intervenção ou a autonomia estrutural ou ambas, a exemplo de Pollitt (2002), Gelis Filho (2004) e Pacheco (2006).

No campo administrativo, inseridos do contexto da autonomia de gestão, encontramos trabalhos que se dedicam à área de gestão de pessoas, como fez Salama (2016) e Fonseca e Meneses (2016). Para o setor público, uma parte da literatura tem utilizado a abordagem de Verhoest *et al* (2004), que propõem seis dimensões para melhor entender a autonomia. Assim, pesquisas em 30 diferentes países têm permitido a análise comparativa da autonomia em organizações públicas em diferentes contextos (FONSECA *et al*, 2013).

Em artigo destinado a pesquisa da autonomia para gestão estratégica de pessoas no setor público federal, Fonseca *et al* (2013) propõem as seguintes linhas de investigação como agenda a ser pesquisada: descentralização; autonomia formal; autonomia informal; configuração e atuação da unidade de gestão de pessoas; e relação da autonomia em gestão de pessoas com variáveis da força de trabalho e organizacionais. A comparação entre os níveis de autonomia formal, definida pelas normas, e a autonomia informal, exercida no cotidiano da Agência, poderia auxiliar no entendimento de como se dá a gestão de pessoas na organização.

Assim, esse estudo se insere no grupo de trabalhos que se dedica à autonomia da área de gestão de pessoas, mas também pode ser inserido no grupo dos que analisam a relação das agências reguladoras com a Administração Direta, por ser esse o *stakeholder* interessado na face administrativa de gestão e ser o contraponto da autonomia na área de gestão de pessoas.

O estudo busca ser oportuno à Administração Pública por apresentar resultados sugestivos que têm potencial para incentivar discussões sobre a padronização de procedimentos ou delimitação mais transparente do limite de decisão de outros órgãos da Administração Pública Federal, especialmente, no que tange a autonomia de gestão de pessoas em outras agências reguladoras.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Dividiu-se o referencial teórico em três partes. Na primeira parte procurou-se apresentar o processo evolutivo da função do Estado segundo conceitos econômicos antecedentes ao surgimento das agências reguladoras, encaminhando uma delimitação da definição de autonomia nas agências. Na segunda, é desenvolvida teoricamente a autonomia, aprofundando a análise e delineando conceitos que auxiliam no entendimento do que a autonomia representa para um órgão regulador. Na terceira parte, descreve-se o modelo de gestão de pessoas nas agências reguladoras. A ideia é que, ao final, se possa contribuir para a explicação do fenômeno estudado e se crie um motivador para a reflexão sobre o tema.

2.1 Do Estado Provedor às Agências Reguladoras

A regulação é o contraponto da mão invisível. A ideia de que o mercado se regula sozinho, sem a intervenção do estado e, portanto, sem regulação, tem sua melhor representação visual na figura da mão invisível do mercado, apresentada em *The Wealth of Nations* de 1776 por Adam Smith. O sistema de liberdade natural, conhecido como liberalismo, e a proposta do Estado mínimo, que teria atribuições restritas às que o setor privado certamente não proveria, como a manutenção da lei e da ordem, defesa nacional e fornecimento de certos bens públicos, são ideias fortemente associadas ao trabalho de Adam Smith (GONÇALVES, 2014; MATTOS, 2007). Sanches (2000) defende que existe uma oposição entre regulação e o conjunto formado pelos princípios do *Laissez-faire* (não interfiram) e da mão invisível (SAMUELSON; NORDHAUS, 1988; SANCHES, 2000; SMITH, 1983).

A crise instalada com a Grande Depressão de 1929, especialmente nos Estados Unidos, levou o então Presidente Franklin Roosevelt a adotar a política do *New Deal*, idealizada nos trabalhos de economistas clássicos como Keynes e Mill, entre outros. A ideia central era intervir na economia provendo bens e serviços, especialmente grandes obras públicas, e

consequentemente gerando empregos. Esses empregos girariam a economia criando um ciclo econômico virtuoso na iniciativa privada. O Estado foi, a partir de então, o grande provedor do mercado. Esperava-se com isso que se evitasse a ocorrência das rupturas cíclicas do liberalismo, como a Crise de 1929. A grande crise demonstrou que o liberalismo econômico necessitava evoluir (FISHBACK, 2016; HIGGS, 1987; KINDLEBERGER, 1973).

Essa fase de Estado provedor, ou Estado empresário, durou até o momento em que se percebeu que a política do *New Deal* era um entrave aos avanços econômicos, após o sistema já ter se estabilizado. Era necessária uma mudança que permitisse a continuidade da melhoria econômica mas evitasse novas crises. Nesse contexto surgiu o neoliberalismo. Agora a ideia era incorporar uma regulação feita pelo Estado associada à liberação do mercado à iniciativa privada. Em outras palavras, a produção de bens e serviços seria realizada pelas empresas privadas e pela livre iniciativa, enquanto a organização econômica seria feita pelo Estado com o intuito de que, uma vez que os serviços fossem fornecidos com mais eficiência, se pudesse garantir um fim maior: a promoção do interesse público e, consequentemente, o bem-estar da população (MAJONE, 2011; PECI, PIERANTI, RODRIGUES, 2008).

Em 1968, Dwight Waldo iniciou um novo movimento, o *New Public Administration* (NPA), que prescreveu mudanças para a administração pública americana, incorporando premissas do behaviorismo sobre o comportamento humano, adicionando valores como ética, equidade, participação e *accountability*. Waldo propôs ainda mudanças no perfil gerencial, a adoção de instrumentos e ferramentas gerenciais utilizadas pelas empresas privadas (SOUZA, 2007).

Com a crise do petróleo de 1972, outro movimento surge com força no Reino Unido, expandindo-se para toda Europa. Do governo de Margareth Thatcher surge a *New Public Management* (NPM), uma frontal oposição ao modelo burocrático que prevaleceu desde o início do século XX. Na década de 80, o governo Ronald Reagan nos Estados Unidos cria um

terceiro movimento reformista da administração pública, que apesar de coincidentemente também ficar conhecido como o *New Public Administration*, seguiu os mesmos moldes da NPM inglesa.

Assim, resultado dessa sequência, consolida-se o movimento maior de liberalização no setor público, também conhecido como Nova Gestão Pública ou Nova Gerência Pública ou, ainda, Nova Administração Pública, corresponde à versão em inglês *New Public Management* (BRESSER PEREIRA; SPINK, 2007; SOUZA, 2007). Tais movimentos reformistas foram amplamente utilizados por vários países do mundo como referências para reformas estruturais, sua abrangência portanto, é global, e em muitos setores da economia. A adoção da NPM foi diferente em cada país, mas o processo pode ser sintetizado pelo modo de adesão em quatro grupos semelhantes, nomeados pelo país mais representativo de cada grupo: Modo Japonês, Americano, Sueco ou Alemão (HOOD, 1991, 1995; POLLITT, 1993).

A partir da influência do Novo Gerencialismo Público e das políticas restritivas de gastos oriundas da Crise do Petróleo, as políticas públicas ganharam novos formatos, todos voltados para a busca de eficiência (SOUZA, 2006; CEPIK; CANABARRO; POSSAMAI, 2010). Como consequência dessa busca passou-se a enfatizar a questão da racionalidade das políticas públicas, que seria alcançada por novas políticas voltadas, por exemplo, para a desregulamentação, privatização e para reformas no sistema social, surgindo daí uma janela de oportunidades o surgimento das agências reguladoras (BARZELAY; GAETANI; VELARDE; CEJUDO, 2003; CAPELLA, 2016; HARRIS; MILKIS, 1996; KINGDON, 2011; MARTINS, H., 2002).

A criação de agências reguladoras é apenas um dos instrumentos que o Estado regulador possui para realizar a política regulatória. Na prática, a política regulatória é implementada usando um conjunto de regulamentos estatais, uma combinação de agências reguladoras independentes, auto regulação e regulação por comando-controle (AYRES; BRAITHWAITE,

1992, tradução nossa). A regulação pode ser realizada por uma série de organizações: parlamento, ministérios, cortes, autoridades locais, organizações do setor privado e organizações internacionais. Nem todas as agências são reguladoras. Algumas podem ser responsáveis por tarefas de gestão, enquanto outras fornecem serviços ou assessoramento político (CHRISTENSEN; LAEGREID, 2004). A regulação por meio de agências reguladoras independentes pode ser entendida como resultado de tentativas políticas de desenvolver a credibilidade das políticas regulatórias e reduzir a incerteza política (GILARDI, 2004). Assim, as agências reguladoras são vistas como uma forma organizacional favorável porque agências podem ficar insuladas das pressões políticas e partidárias diretas (CHRISTENSEN; LAEGREID, 2006).

Em resumo, as agências reguladoras foram sendo criadas como órgãos reguladores advindos da mudança de perfil do Estado, que começou a migrar da função de empreendedor à de regulador da atividade econômica, especialmente nos setores de infraestrutura, em um processo que se deu em tempos diferentes ao redor do mundo, uma espécie de onda que alguns autores chamaram de *agencification* e que refletiu os efeitos na *New Public Management* (MAJONE, 1997, 2011; VERHOEST; VAN THIEL; BOUCKAERT; LAEGREID, 2016).

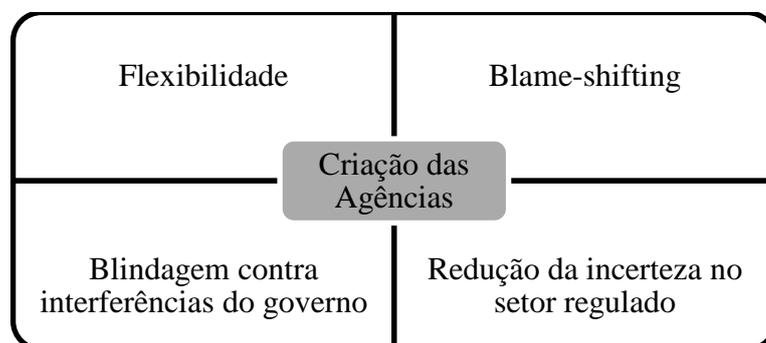


Figura 1 – Motivos para criação de agências reguladoras
Fonte: Elaborado pelo autor.

Conforme se percebe na Figura 1, a literatura aponta quatro principais razões para a criação das agências reguladoras: gerar uma flexibilidade inalcançável com a estrutura

administrativa disponível (CHRISTENSEN; LAEGREID, 2006); o fato do poder da regulação levar à especialização e redução da incerteza do setor no qual atuam (BRESSER-PEREIRA, 1988a); o *blame-shifting*, que significa a possibilidade de delegar às agências medidas impopulares ou muito complexas (FIORINA, 1982); e o aumento da confiança de que o governo não vai interferir arbitrariamente no setor regulado (LEVY; SPILLER, 1996).

As agências reguladoras são objeto de pesquisa no mundo a um bom tempo. Existe uma crescente literatura sobre agências, sobre regulação e sobre reformas regulatórias no mundo (CHRISTENSEN; LAEGREID, 2006). Já no Brasil, os pesquisadores começaram a publicar a partir de 1998, de início se preocupando especialmente com os setores de infraestrutura e a regulação econômica, desenvolvendo pesquisas quanto às características de cada setor, instrumentos de regulação, mecanismos tarifários e outros aspectos. Estudos sobre os aspectos político-sociais surgiram alguns anos mais tarde (PACHECO, 2006; PIRES; PICCININI, 1999).

Paralelamente, no Brasil, o Princípio da eficiência emergiu como princípio constitucional expresso a partir da Emenda Constitucional nº 19, em 04 de junho de 1998. Esse dispositivo conferiu a base para que se desse maior autonomia e liberdade de ação para a consecução das finalidades públicas, o que reflete a necessidade de eficiência na atuação dos administradores públicos (DANTAS, 2011). O Princípio da eficiência é imprescindível ao bom funcionamento de qualquer administração, pois é destinado a produzir resultados positivos, devendo estar não apenas na organização e estrutura públicas, mas na atividade de cada agente, em todas as atuações do poder público (DANTAS, 2011; DI PIETRO, 2009).

A eficiência refere-se à relação entre os resultados obtidos e os recursos empregados, é a capacidade de um administrador para conseguir produtos mais elevados em relação aos insumos necessários para obtê-los (MEGGINSON; MOSLEY; PIETRI, 1998). A lógica de “fazer mais com menos” aproximou o *modus operandi* do setor privado na prestação de

serviços e atividades de interesse público. Essa demanda movimentou a prática nos governos ao redor do mundo, inclusive o Brasil (DE MELO; SECCHI, 2012).

Nesse contexto, veio a criação das primeiras agências reguladoras emanada dos artigos 1º, 21, 173 e 175 da Constituição Federal de 1988, cujas consequências foram o Plano Nacional de Desestatização (PND) e uma sequência de leis regulamentadoras da atividade de regulação (CARVALHO FILHO, 2015; DI PIETRO, 2007, 2009). Esse plano tomou corpo na década de 1990 quando o Estado Brasileiro passou pela reforma administrativa que rompeu com os monopólios estatais do petróleo, telecomunicações e energia visando incentivar o investimento privado nacional e estrangeiro nesses setores, onde anteriormente atuava diretamente na condição de estado empreendedor, relativizando a rigidez burocrática constitucional (LODGE; VAN STOLK; BATTISTELLA-MACHADO; HAFNER; SCHWEPPENSTEDDE, 2017; PACHECO, 2006).

No Brasil, diferentemente dos Estados Unidos e da Inglaterra, de onde o formato advém, as agências reguladoras independentes foram criadas por iniciativa do Poder Executivo, exceto a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), que é resultado da iniciativa do Poder Legislativo, com transferência das competências regulatórias dos ministérios para essas novas estruturas (BREGGER; EDLES, 2015; SILVA, 2010). Assim, as agências foram criadas por leis específicas e fazem parte da administração indireta. Foram concebidas como autarquias especiais e dotadas legalmente de autonomia política, financeira, orçamentária, normativa e administrativa.

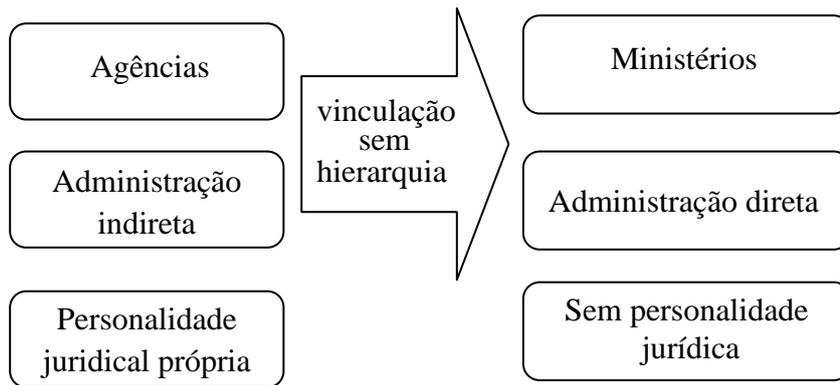


Figura 2 – Estrutura de vinculação
Fonte: Elaborado pelo autor.

Como se visualiza na Figura 2, as agências possuem personalidade jurídica própria e fazem parte da Administração Indireta. São vinculadas, não subordinadas, a cada ministério mais afim ao setor regulado, não estão sob a influência hierárquica desses ministérios. Os ministérios, por sua vez, são parte da Administração Indireta e não têm personalidade jurídica.

Inicialmente, o regime jurídico do quadro de empregados públicos das agências foi o mesmo da iniciativa privada, pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), mas desde 2004, o regime estatutário único dos servidores é o regido pela Lei nº 8.112/1990 (BRASIL, 1988, 2000c, 1990b, 2004; SALAMA, 2016).

Para Mueller e Pereira (2002), as agências reguladoras foram criadas porque o governo buscava mais flexibilidade administrativa do que a estrutura pública permitia e para diminuir as incertezas nos mercados regulados na busca de investimentos nacionais e estrangeiros. Ainda, possivelmente buscava transferir parte da culpa por medidas impopulares ou muito complexas e para aumentar a credibilidade regulatória, criar estabilidade das regras de mercado e mitigar os efeitos de eventuais ações oportunistas dos governos e políticos (PÓ; ABRUCIO, 2006).

Cabe aqui descrever brevemente a corrente teórica de um grupo de autores, especialmente, Pó e Abrúcio (2006), Martins, H. (2002) e Santana (2002), quanto às gerações

das agências. Segundo eles, no Brasil, podem ser identificadas três gerações de agências reguladoras federais. A primeira é relacionada com a quebra dos monopólios de setores de infraestrutura, incluindo nessa geração além da ANATEL, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

A segunda geração ocorre nos anos de 1999 e 2000 e inclui a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), que fiscalizam oferta e qualidade de mercados já competitivos. A terceira geração é composta por um grupo de agências que, segundo os autores, não se relacionam com o referencial inicial de regulação de mercados antes monopolistas. Sua criação pode se aproximar do processo descrito por Pollitt (2002) como mimetismo, característico das reformas de estado da década de 90, no qual se copiam as estruturas em contextos diferentes (POLLITT, 2002), são elas: Agência Nacional do Cinema (ANCINE), Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), Agência Nacional de águas (ANA) e Agência Nacional de Avião Civil - ANAC (PACHECO, 2006), conforme pode-se visualizar na Figura 3.

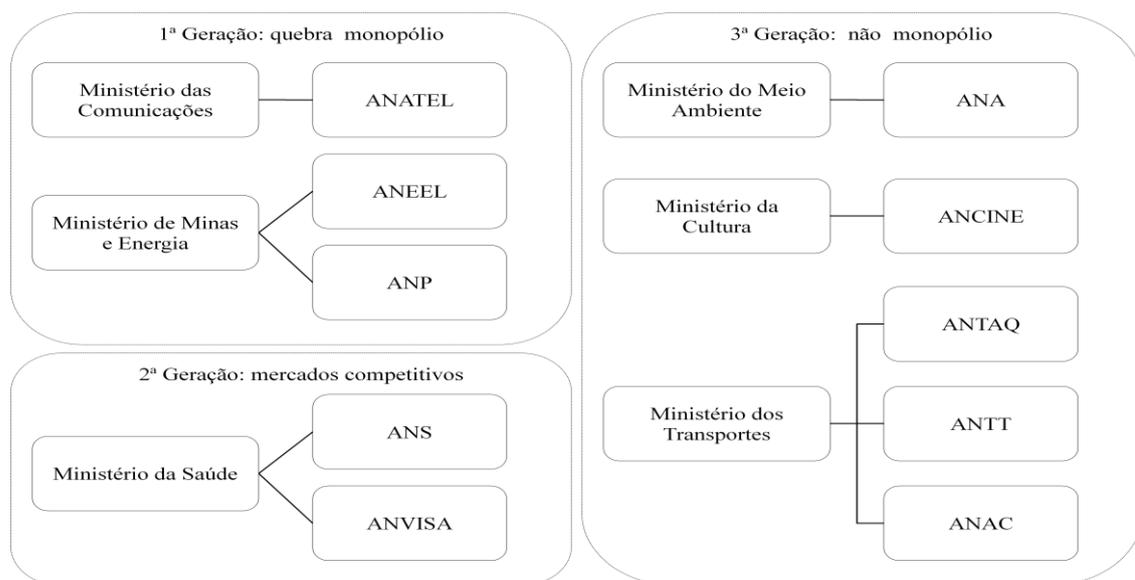


Figura 3 – Classificação das agências por gerações
Fonte: elaborado pelo autor.

O modelo de agências reguladoras independentes é largamente usado no mundo nos setores de infraestrutura. No Brasil, o modelo também foi adotado para os setores chamados sociais. Os autores frequentemente dividem as agências reguladoras em dois grupos: as agências de setores de infraestrutura e as que atuam na área social, como é o caso da ANS, além da ANVISA e ANCINE. Autores como Melo (2002) e Muller e Pereira (2002) convergem no sentido de registrar que as agências de infraestrutura privilegiam a credibilidade regulatória e a especialização técnica. Para eles, no entanto, a criação das agências das áreas sociais se justifica, como citado anteriormente, pelo *blame-shifting*, uma tentativa do governo de se desonerar de decisões impopulares e complexas (COSTA, 2002; MELO, 2002; PACHECO, 2006; MULLER; PEREIRA, 2002).

A ANTAQ, ANAC e a ANTT podem ser classificadas como de terceira geração, mas pertencem ao grupo que atua nos setores de infraestrutura, assim, dessa geração, são as três agências que apresentam natureza reguladora. A ANA não guarda relação com o referencial inicial de regulação de mercados antes monopolistas, sua criação pode assemelha-se ao processo descrito como mimetismo, no qual se copiam as estruturas em contextos diferentes. Ainda, a ANCINE foi criada por Medida Provisória, ato privativo do Presidente da República, e definida na sua criação como um “órgão de fomento”, não se justificando o formato de agência reguladora, segundo os autores (MARTINS, H., 2002; PÓ; ABRÚCIO, 2006; POLLITT, 2002; SANTANA, 2002).

A expressão gráfica que resume essa linha teórica de classificação das agências reguladoras está contida na Figura 4.

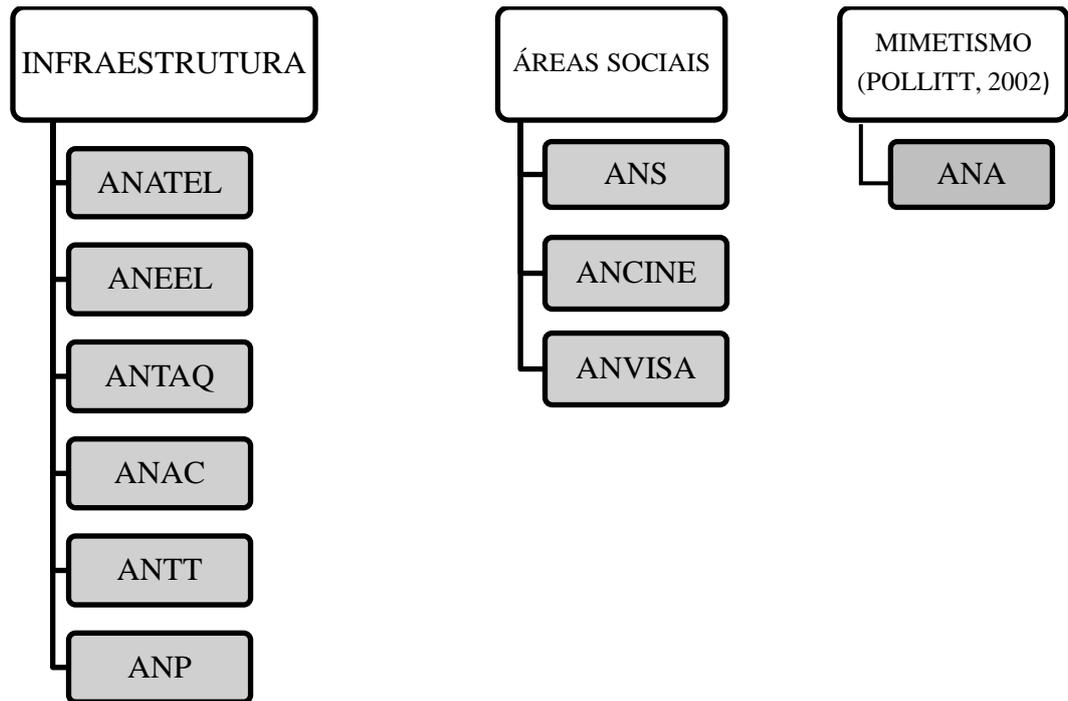


Figura 4 – Classificação das agências por área de atuação
Fonte: desenvolvido pelo autor.

A base legal que rege as agências reguladoras federais brasileiras é bastante consistente e reflete a intenção do governo à época. Por meio dela, pode-se perceber as diferenças delegativas e seus reflexos na autonomia dessas entidades. A Lei nº 8.987/1995 dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal. A Lei nº 9.074/1995 estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos, a Lei nº 9.491/1997 altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização. Ademais, entre outras, as agências possuem suas normas de criação, conforme a Tabela 1.

CRIAÇÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS

AGÊNCIA	ANO	NORMA	MINISTÉRIO ATUAL DE VÍNCULO
ANEEL	1996	Lei nº 9.427	Minas e Energia
ANATEL	1997	Lei nº 9.472	Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
ANP	1997	Lei nº 9.478	Minas e Energia
ANVISA	1999	Lei nº 9.782	Saúde

ANS	2000	Lei nº 9.961	Saúde
ANA	2000	Lei nº 9.984	Meio Ambiente
ANTAQ	2001	Lei nº 10.233	Transportes, Portos e Aviação Civil
ANTT	2001	Lei nº 10.233	Transportes, Portos e Aviação Civil
ANCINE	2001	MP nº 2.228	Cultura
ANAC	2005	Lei nº 11.182	Transportes, Portos e Aviação Civil

Tabela 1 – Criação das agências reguladoras federais

Fonte: desenvolvido pelo autor.

Pode-se perceber pelos dados da Tabela 1 que o espaço temporal de criação das agências reguladoras no Brasil estabelece-se entre 1996 e 2005, em dez anos todas as agências foram criadas. Ainda, somente a Anac não foi criada nos primeiros anos do Governo FHC, fora do período inicial 1996-2001 e após a troca de Governo ocorrida em 2002.

2.2 A Autonomia dos Órgãos de Regulação

O tema da autonomia aparece na literatura acadêmica vinculado à ideia da ampliação da participação política, à descentralização e à desconcentração de poder (MARTINS, A., 2002a). No contexto organizacional, a autonomia se insere em uma linha de Teorias da Administração usadas para estudar o *empowerment* dos funcionários e gestores de empresas de médio escalão (MINTZBERG, 1995; RODRIGUES; SANTOS, 2001).

A cultura burocrática, a estrutura burocrática, a rigidez dos procedimentos e sistemas, a falta de autonomia, são dificuldades inerentes ao serviço público (INGRAHAM; RUBAIN-BARRETT, 2007). No entanto, o grau de autonomia auferido pela organização depende da natureza e da força dos controles criados como contrapartida da descentralização (VERHOEST; PETERS; BOUCKAERT; VERSCHUERE, 2004). O conceito de autonomia no setor público tem forte relação com o movimento da *New Public Management* e é associado à ruptura com a burocracia e com a hierarquia. A ideia de maior autonomia está aliada à ideologia gerencialista, referindo-se nesse caso, à delegação de maior margem de

decisão aos gestores para a adoção de práticas gerenciais típicas do setor privado (SMULLEN, 2003).

A pesquisa empírica é bastante limitada na conceituação de autonomia, dando ênfase em algumas dimensões e negligenciando outras. A concentração maior é na autonomia de gestão. Ainda, segundo Verhoest *et al* (2004) poucos estudos reconhecem explicitamente as importantes distinções entre os tipos e dimensões da autonomia. Os autores indicam que podem ocorrer problemas de seletividade nas pesquisas, já que os indicadores usados podem evidenciar apenas alguns aspectos quando são usados apenas um ou dois desses indicadores. Isso eventualmente ocorre porque nem sempre a escolha dos indicadores é bem justificada nas pesquisas. Apontam que quase nenhuma pesquisa inclui a análise da autonomia formal no escopo (VERHOEST *et al*, 2004). Entre os estudos que fazem a distinção entre autonomia formal e factual ou entre autonomia formal e autonomia percebida, foram encontrados casos em que a autonomia informal percebida era menor do que a formalmente definida nas agências mais (BURGER, 1992; TREUR, 1998; POLLITT; BIRCHALL; PUTMAN, 1997) assim como Verhoest e Van Thiel (2002) encontraram agências com autonomia informal maior nas áreas de recursos humanos e finanças do que a delegada nas leis, normas e contratos.

A literatura aponta seis dimensões no conceito de autonomia, cada um mantendo relação com um tipo de controle distinto, são elas: autonomia de gestão, autonomia de política, autonomia estrutural, autonomia financeira, autonomia legal e autonomia de intervenção (VERHOEST *et al*, 2004).

Para uma agência reguladora, segundo Verhoest *et al* (2004), as seis dimensões da autonomia podem variar em níveis. Os níveis são em número de quatro e vão de um mínimo de autonomia em cada dimensão até a autonomia plena, sendo que esse enquadramento segue o critério de existência de algumas características pré-estabelecidas por esses autores, conforme sintetizado no Quadro 1.

	Autonomia de Gestão	Autonomia de política	Autonomia Estrutural	Autonomia Financeira	Autonomia Legal	Autonomia de Intervenção
Nível mínimo de autonomia da agência	As decisões relativas a ações gerenciais são tomadas externamente e pelo governo, sem aviso prévio à agência.	As decisões relativas a estrutura e conteúdo do processo, instrumentos e resultados de políticas são tomadas externamente pelo governo, sem aviso prévio à agência.	O presidente é nomeado e avaliado pelo governo. Ele é diretamente responsável perante o governo central. Não há nenhum Conselho consultivo ou de fiscalização envolvidos.	A agência é totalmente financiada pelo governo. Não precisa cobrir déficits e não tem nenhuma capacidade de financiamento por vendas ou empréstimos no mercado de capitais.	A agência é parte do governo central sem distinção para órgãos da Administração direta.	As operações da agência são supervisionadas diretamente pelo governo com normas ou regras rígidas. Desvios resultam em sanções severas e intervenção imediata pelo governo.
Nível médio	A agência pode tomar decisões administrativas respeitando as definições de procedimentos estabelecidas pelo governo.	A agência pode decidir a estrutura e conteúdo do processo legislativo dentro de linhas, normas, objetivos definidos pelo governo central (alta autonomia política operacional).	O presidente da agência é nomeado pelo governo. Ele é responsável perante o governo central ou um conselho fiscal com maioria do governo. O conselho fiscal poderia exonerá-lo livremente.	A agência é financiada prioritariamente pelo governo, mas pequena parte do financiamento vem de orçamento de outros governos, venda de produto ou empréstimo. A agência tem que cobrir sozinho uma parte menor dos déficits.	A agência tem um estatuto próprio baseado em atos de delegação. A agência não tem personalidade jurídica separada do governo.	A agência tem várias obrigações de se reportar ao governo com normas explícitas. Desvios resultam em sanções e possível intervenção pelo governo.
Nível superior	A agência pode definir os procedimentos respeitando os princípios gerais estabelecidos pelo governo.	A agência pode decidir instrumentos e processos, mas dentro dos objetivos e normas do governo. O presidente pode decidir sozinho sobre a aplicação individual de regulamentos de uso geral.	O presidente da agência é nomeado e avaliado pelo conselho de supervisão no qual o governo tem a maioria dos votos. Esses representantes podem ser exonerados pelo governo a qualquer tempo.	A agência é financiada principalmente e por outras fontes que não o governo. Por exemplo, tarifas, contribuições e taxas, mas pequena parte vem do governo. A agência tem que cobrir a maior parte dos déficits. Exemplo: ter um orçamento de difícil contingenciam	A agência tem personalidade jurídica de direito público e é criada por um ato do Poder Legislativo.	A agência tem obrigações limitadas de se reportar ao governo. Está sujeita a auditorias ad hoc encomendadas pelo governo. Sanções e intervenções somente com consulta à agência e pequeno risco de sanções leves.

				ento.		
Nível máximo de autonomia da agência	A agência é capaz de decidir sozinho sobre todos os aspectos da gestão, como princípios gerais, procedimentos e transações.	A agência pode decidir sozinho todos os aspectos da política, tais como, instrumentos e processos. A agência está autorizada a estabelecer regulamentos de uso geral; (alta autonomia de política estratégica).	O presidente da agência é nomeado e avaliado pelo Conselho, no qual representantes de terceiros tenham voto majoritário.	A agência que possui autonomia financeira é aquela que se financia exclusivamente e por receitas de outras fontes que não o governo, por exemplo, tarifas, contribuições e taxas. A agência tem que cobrir seus déficits sozinho.	A agência que tem autonomia legal plena deve possuir personalidade jurídica de direito privado.	A agência não deve ter que se reportar ao governo e não está sujeita a auditorias do governo.

Quadro 1 – Os quatro níveis da autonomia nas agências reguladoras

Fonte: adaptado de Verhoest *et al* (2004).

Conforme pode-se ver no Quadro 1, os autores definem assim as seis dimensões: A agência reguladora que possui autonomia de gestão deve ser capaz de decidir sozinho sobre todos os aspectos da gestão, como princípios gerais, procedimentos e transações, possui uma alta autonomia de gestão estratégica. A agência que possui autonomia de política pode decidir sozinho sobre todos os aspectos da política, como objetivos, instrumentos de política a serem usados e processos, sendo autorizada a emitir regulamentos de uso geral, possui alta autonomia de política em nível estratégico. Na agência que possui autonomia estrutural o presidente da agência é nomeado e avaliado pelo Conselho, no qual representantes de terceiros tenham voto majoritário. A agência que possui autonomia financeira é aquela que se financia exclusivamente por receitas de outras fontes que não o governo, por exemplo, tarifas, contribuições e taxas. A agência tem que cobrir seus déficits sozinho. A agência que tem autonomia legal plena deve possuir personalidade jurídica de direito privado. Por fim, para ter autonomia de intervenção a agência não deve ter que se reportar ao governo e não está sujeita a auditorias do governo.

As seis dimensões da autonomia de uma agência reguladora pode variar em um contínuo que vai da autonomia mínima à autonomia plena. Verhoest *et al* (2004) estabeleceram quatro níveis para graduar em que local desse espectro se encontra a organização. No primeiro nível, o de autonomia mínima, a autonomia de gestão de uma agência é caracterizada pelas decisões relativas a ações gerenciais que são tomadas externamente pelo governo, sem aviso prévio à agência. O poder decisório não se encontra na agência, sendo o governo o verdadeiro decisor. Nesse nível, as decisões são tomadas sem aviso anterior à agência, a sua revelia. Na autonomia de política, o primeiro nível é caracterizado pelas decisões relativas a estrutura e conteúdo do processo, instrumentos e resultados de políticas que são tomadas externamente pelo governo, sem aviso prévio à agência. Na autonomia estrutural, O presidente é nomeado e avaliado pelo governo. Ele é diretamente responsável perante o governo central. Não há nenhum Conselho consultivo ou de fiscalização envolvidos. Na autonomia financeira, a agência é totalmente financiada pelo governo. Não precisa cobrir déficits e não tem nenhuma capacidade de financiamento por vendas ou empréstimos no mercado de capitais. Na autonomia legal, a agência é parte do governo central sem distinção para órgãos da Administração direta. Finalmente, na autonomia de intervenção, As operações da agência são supervisionadas diretamente pelo governo com normas ou regras rígidas. Desvios resultam em sanções severas e intervenção imediata pelo governo (VERHOEST *et al*, 2004).

Sobre a autonomia organizacional, Young e Tavares (2004) e Braadbaart, Van Eybergen e Hoffer (2007) dividem a autonomia em formal e informal. Segundo esses autores, a formal é aquela autonomia com previsão legal, que transfere o poder decisório, delegam autoridade, mas também estabelecem controles visando o alinhamento do exercício dessa autonomia aos objetivos do governo. Já a autonomia informal é definida pelo exercício efetivo das competências, no dia a dia das atividades organizacionais, é a autonomia de fato,

factual ou “real” (YESILKAGIT; VAN THIEL, 2008). Já Verhoest; Peters; Bouckaert e Verschuere (2004) acrescentam uma terceira categoria para fins de comparação em estudos empíricos: a autonomia percebida. Para eles, essa é aquela autonomia que os entrevistados percebem, podendo ser maior ou menor do que a formal ou a informal.

Gilardi e Maggetti (2010) delinearão as características das autonomias formal e informal, no intuito de conceituar para poder mensurar. Segundo os autores, ambas dimensões são importantes e capturam diferentes facetas da independência dos reguladores. No Quadro 2 são sintetizadas as características das dimensões formal e informal da independência das agências a serem consideradas nos estudos empíricos.

Operacionalização da independência de autoridades regulatórias		
Autonomia Formal	Presidência, Conselho e corpo administrativo	Mandato Procedimento de nomeação Procedimento de desligamento Possibilidade de recondução Compatibilidade com outros órgãos Requisitos formais da independência
	Relacionamento com políticos eleitos	Independência estabelecida formalmente Obrigações formais Reversão de decisões
	Finanças e organização	Fontes orçamentárias Organização interna da Agência Controle dos recursos humanos
	Competências regulatórias	Normatização Monitoramento Sancionamento
Autonomia Informal	De políticos	Frequência da “porta giratória” Frequência dos contatos Influência do orçamento Influência da organização interna Partidarismo político das nomeações Vulnerabilidade política Influências externas na regulação

	De reguladores	Frequência da “porta giratória” Frequência dos contatos Adequação do orçamento Adequação da organização interna Atividade profissional da alta cúpula Influências externas na regulação
--	----------------	--

Quadro 2 – Características das dimensões formal e informal dos reguladores
 Fonte: desenvolvido pelo autor.

No Quadro 2 pode-se perceber o desdobramento das autonomias formal e informal para fins de pesquisas que usem essas dimensões como fator de análise. Após separar as dimensões a autonomia formal em quatro subdimensões: Presidência, Conselho e corpo administrativo; Relacionamento com políticos eleitos; Finanças e organização; e Competências regulatórias. A autonomia informal, por sua vez, é separada somente em duas subdimensões: de políticos e de reguladores. Para cada uma dessas subdimensões são então, elencadas as características a serem analisadas.

No campo da gestão de pessoas, considerando a autonomia informal, pode-se também pesquisar quais elementos interferem sobre as decisões de gestão de pessoas e quais estratégias informais são utilizadas pela unidade responsável para conquistar maior inserção nas decisões da organização (BREWSTER; LARSEN; MAYRHOFER, 2000). A abordagem de tais aspectos é uma lacuna relevante na literatura de autonomia de gestão de pessoas no setor público (FONSECA; MENESES; SILVA FILHO; CAMPOS, 2013).

O apoio informal da alta administração da agência, dos gestores e dos servidores à unidade de gestão de pessoas fornece as condições para obtenção de legitimidade e autonomia necessárias para que a unidade seja capaz de propor uma transição para uma abordagem mais estratégica de gestão de pessoas (FONSECA; MENESES; SILVA FILHO; CAMPOS, 2013).

2.3 O Modelo de Gestão de Pessoas das Agências Reguladoras

A gestão de pessoas é uma responsabilidade de linha e uma função de *staff* (STIEGLITZ, 1965). Apesar da literatura já ter se aprofundado ao longo do tempo no tema dos conflitos entre gestores de linha e a unidade de gestão de pessoas em suas atribuições de

consultoria interna, para as organizações públicas o princípio é ainda bastante convidativo à reflexão. Na iniciativa privada, novas estruturas organizacionais e os arranjos colaborativos de *empowerment* dos funcionários reduzem a necessidade de monitoramento do potencial conflituoso das atividades de gestão de pessoas. Porém, nas estruturas lineares, pautadas nas linhas hierárquicas e no Princípio da unidade de comando, típicas das organizações públicas brasileiras, ainda existe um campo a ser pesquisado (KETTL, 2000; MINTZBERG, 1995; VIEIRA; VIEIRA, 2004; VOSKOPOULOS, 2016).

O conceito Gestão de Pessoas é bastante recente. Anteriormente, a nomenclatura da unidade responsável pelas atividades de gestão de pessoas se chamava Recursos Humanos e Administração de Pessoal. No início desta forma tradicional de gerir as pessoas nas empresas, não havia a preocupação com as práticas de relacionamento pessoal ou participação estratégica. Os objetos de trabalho se limitavam às atividades relacionadas a salários, legislação trabalhista, treinamento, desenvolvimento, avaliação, formação e compensação dos empregados, fazendo da área uma função unicamente de *staff* nas empresas e bastante associada à função de mitigar os efeitos conflituosos entre empregados e empregador (CARVALHEIRO, 2011; IVANCEVICH; KONOPASKE, 2012).

Segundo aponta a literatura, o início do Século XX é o marco temporal do início das atividades do departamento de administração de pessoal na maioria das organizações. Após a 2ª Guerra Mundial, houve uma ampliação do campo de atuação, porém ainda sem atuação estratégica. Nesse período também foi usada a nomenclatura de Departamento de relações industriais. Durante a década de 70, foram usados os termos departamento pessoal, função pessoal e direção de pessoal. A partir da década de 80, os recursos humanos passaram a serem percebidos como um investimento e não um custo. Nesse período usou-se intensamente o termo recursos humanos. A ideia é que o termo remete ao plano estratégico, enquanto aos termos anteriores remetiam ao plano operacional. Nos anos 90, ocorre uma evolução

conceitual de aproximação com a estratégia organizacional e o desenvolvimento dos colaboradores, os termos agora são gestão de pessoas, talentos e gestão estratégica de recursos humanos (BOHLANDER; SNELL; SHERMAN, 2005; MILKOVICH; BOUDREAU, 2000; PRICE, 1997).

antes da década de 30	<ul style="list-style-type: none"> • FASE PRÉ-JURÍDICO TRABALHISTA • INEXISTÊNCIA DE UAP • PROPRIETÁRIO É O GESTOR DE RECURSOS HUMANOS
década de 30 a 50	<ul style="list-style-type: none"> • FASE BUROCRÁTICA • LEGISLAÇÃO TRABALHISTA • GURGEM OS DEPARTAMENTOS DA ÁREA DE GESTÃO DE PESSOAL • ATENDIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS
década de 60	<ul style="list-style-type: none"> • FASE TECNICISTA - RELAÇÕES INDUSTRIAIS • INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA (PRODUÇÃO EM MASSA) • IMPLANTAÇÃO DOS SUBSISTEMAS DE RH • PREOCUPAÇÃO COM A EFICIÊNCIA E DESEMPENHO
década de 70	<ul style="list-style-type: none"> • FASE SISTÊMICA - DEPARTAMENTO PESSOAL • GERÊNCIA DE RECURSOS HUMANOS • INTEGRAÇÃO DOS ENFOQUES ADMINISTRATIVO, ESTRUTURALISTA E COMPORTAMENTAL • PREOCUPAÇÃO COM A EFICIÊNCIA E DESEMPENHO
década de 80	<ul style="list-style-type: none"> • FASE TRANSFORMATIVA - GERÊNCIA DE RECURSOS HUMANOS • MIGRAÇÃO DA FUNÇÃO DE RH PARA AS ÁREAS OPERACIONAIS • SURGIMENTO DO MOVIMENTO DA QUALIDADE
década de 90	<ul style="list-style-type: none"> • FASE ESTRATÉGICA - GESTÃO DE TALENTOS OU DE PESSOAS • MIGRAÇÃO DA FUNÇÃO DE RECURSOS HUMANOS PARA O NÍVEL DE PLANEJAMENTO • GESTÃO DE PESSOAS OU DE TALENTOS

Figura 5 – Evolução da gestão de pessoas no Brasil

Fonte: desenvolvido pelo autor.

Na Figura 5 foi apontado o histórico evolutivo das gestão de pessoas no Brasil por década. Inicia-se com o período anterior à Década de 30 e termina com a Década de 90. Na figura foram descritas as fase dessa evolução e suas principais características.

Em processo semelhante à evolução na iniciativa privada, a área de gestão de pessoas no setor público percorreu uma trajetória evolutiva, porém diferente no tempo e na forma. Se por um lado, no setor privado é notório que os recursos humanos são um elemento essencial

de diferenciação e obtenção de vantagens competitivas sustentáveis, no setor público, só nos últimos dez anos começaram a surgir preocupações em aproximar os recursos humanos da estratégia, afastando ela da gestão administrativa tradicional e burocrática (MENDES, 2012).

Em muitas das organizações públicas brasileiras, as áreas que cuidam da gestão de pessoas ainda se dedicam principalmente às atividades relacionadas à folha de pagamento, benefícios da aposentadoria, proposição de leis, regras e regulamentos, e treinamento e capacitação. A forma de atuação frequentemente ainda é reativa, respondendo às demandas das outras áreas da organização (SCHIKMANN, 2010). No cenário internacional, surgiram os estatutos dos funcionários públicos, os quais estabeleciam conjuntos de direitos e deveres aos trabalhadores da Administração Pública, alguns na forma de documento unificado, como os códigos, em outros casos é constituído por um conjunto de leis avulsas (BROWN, 2004). No Brasil, em 1990 também surgiu o estatuto dos servidores públicos, consubstanciado na Lei nº 8.112/1990. Em qualquer das situações estabeleceram-se as regras de funcionamento da Administração Pública e, em especial, a separação entre a Administração e a Política (ROCHA, 2005; PACHECO, 2002). Assim, formou-se o arcabouço teórico desejado, conforme sintetizado no Quadro 3.

Quadro de síntese teórica		
Categoria	Principais variáveis	Principais autores
Autonomia de Gestão	Autonomia formal/características do serviço e localização	Pollitt; Brichall; Putman, 1998
	Autonomia/controle/resultado financeiro/competição	Burger, 1992 Treur, 1998 Braadbaart; Van Eybergen; Hoffer, 2007
	Autonomia/controle de resultado/incentivo financeiro/competição	Verhoest, 2002
	Autonomia/ requisitos de accountability /competição / tamanho /política/risco	Van Thiel, 2000
Autonomia de Intervenção	Autonomia/ requisitos de accountability /competição / tamanho /política /risco	Van Thiel, 2000 Christensen; Laegreid, 2006

Autonomia Legal	Autonomia/competição	Ter Bogt, 1998
Autonomia Política	Autonomia/dicotomia do público e privado	Neelen, 1993
	Autonomia/credibilidade/delegação	Gilardi, 2004
		Christensen, 1999
		Hanretty; Koop, 2009
Autonomia Estrutural	Autonomia formal	Kunneke, 1991
Autonomia Financeira	Autonomia/competição/gestão interna	Dunsire; Hartley; Parker, 1991
	Autonomia formal	Kunneke, 1991
	Autonomia orçamentária/contingenciamento	Xavier, 2011

Quadro 3 – Quadro de síntese teórica

Fonte: Elaborado pelo autor.

3. PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA

Uma vez embasados os principais conceitos que envolvem essa pesquisa, passa-se a descrever o percurso metodológico. Este capítulo é dividido em seis partes: a primeira é composta pela metodologia, onde se descreve brevemente a teoria que envolve o tipo de pesquisa escolhido. Na segunda, classifica-se a pesquisa, estabelecendo sua tipificação. Na terceira, descreve-se, com melhor nível de detalhe, como se dará a coleta de dados. Na quarta, como serão os procedimentos de análise desses dados. A quinta parte traz a caracterização da organização envolvida no escopo da pesquisa. Por fim, na sexta parte são apresentados os eventos que indicaram as disparidades percebidas entre as autonomias foral e informal que motivaram o autor a realizar esse estudo.

3.1. Metodologia

Uma das principais preocupações por parte do pesquisador refere-se à escolha do uso da metodologia na estrutura de uma pesquisa empírica. A escolha de um determinado objeto a ser analisado e descrito, pode ser, na área das ciências sociais, uma instituição, uma empresa, um produto ou um programa, um indivíduo ou um grupo de indivíduos (VERGARA, 2005). Nesse trabalho, a opção de pesquisa foi por um estudo exploratório, qualitativo, feito através da estratégia do estudo de caso.

Os estudos exploratórios têm por finalidade examinar um objeto, tema ou problema de pesquisa pouco observado, do qual se tem bastantes dúvidas ou não foi pesquisado anteriormente. Essas pesquisas usualmente são abordadas nas pesquisas qualitativas, recebendo influência, interação, troca de ideias e de aceções, de modo que várias realidades e percepções são aplicadas e exploradas com a finalidade em anotar as opiniões e diferentes representações sobre o assunto ou problema em que se busca solução (GASKELL, 2002).

A pesquisa qualitativa é uma pesquisa interpretativa, na qual o investigador envolvido tem uma experiência sustentada e intensiva com os participantes. O pesquisador qualitativo

reflete sistematicamente sobre o que ele observa e o modo que percebe a realidade. A introspecção e esse reconhecimento de valores e interesses são típicos da pesquisa qualitativa (CRESWELL, 2007). Os estudos qualitativos geralmente são feitos no local de origem dos dados, porém não impedem o pesquisador de empregar a lógica do empirismo científico, que é adequada para fenômenos claramente definidos, mas partem da suposição de que seja mais apropriado empregar a perspectiva da análise fenomenológica, quando se trata de fenômenos singulares e dotados de certo grau de ambiguidade (NEVES, 1996). A pesquisa qualitativa é orientada para a análise de casos concretos em tempo e lugar particulares, para compreender sujeitos, campos ou atividades dos atores em seus locais de ação (FLICK, 2009).

O estudo de caso é um tipo de abordagem metodológica que pode ser usada quando o pesquisador deseja compreender em profundidade um assunto, situação ou caso, considerando a percepção dos demais atores (GODOI; BANDEIRA-DE-MELLO; SILVA, 2010). O estudo de caso é um tipo de instrumento de pesquisa que tem sido largamente empregado em estudos nas áreas de comportamento, mudança e inovação organizacional a partir da complexa interação entre as forças internas e o ambiente externo. Os estudos de caso também são adequados quando se pretende investigar questões que requerem entendimento detalhado acerca de processos de gestão e organizacionais devido à riqueza dos dados coletados em seu contexto, na medida em que proporciona uma investigação aprofundada, identificando os aspectos, interações e percepções dos atores sobre a autonomia a eles delegada e por eles exercida.

3.2. Tipo de pesquisa

A pesquisa a ser aplicada nesse estudo pode ser classificada com exploratória de abordagem descritiva quanto aos objetivos com uso do método dedutivo. No método dedutivo a informação da conclusão já está contida nas premissas, de modo que se toda a informação

das premissas é verdadeira, a informação da conclusão também deverá ser verdadeira. (COHEN; NAGEL, 1973).

Foi adotada a tipologia de Vergara (2016) para classificar a pesquisa, especificando suas características quanto aos fins e aos meios. Quanto aos fins, a pesquisa pode ser classificada como exploratória, com características do tipo descritiva, pois tem o objetivo de registrar e delinear as percepções dos entrevistados quanto a fatores que influenciam a autonomia informal, de fato, frente às restrições da autonomia formal delegada à gestão de pessoas na Anatel, não tendo sido encontrados estudos descritivos anteriores, para essa área ao qual a pesquisa foi realizada.

Quanto aos meios, a estratégia metodológica empregada na pesquisa foi o estudo de caso (YIN, 2015). O escopo do trabalho pode ser classificado na definição estabelecida por Yin (2015):

Um estudo de caso é uma observação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos. [...] A investigação de um estudo de caso enfrenta uma situação tecnicamente única em que haverá muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados, e, como resultado, baseia-se em várias fontes de evidências, com os dados precisando convergir em um formato de triângulo, e como outro resultado, beneficia-se do desenvolvimento prévio de proposições teóricas para conduzir a coleta e a análise dos dados (Yin, 2015).

Para Vergara (2016) o estudo de caso é aquele circunscrito a uma ou poucas unidades, entendidas como uma pessoa, uma família, um produto, uma empresa, um órgão público, uma comunidade ou mesmo um país. Tendo caráter de profundidade e detalhamento. Pode ou não ser realizado no campo. A síntese pode ser acompanhada no Quadro 4.

Tipologia de pesquisa	
abordagem	Qualitativa-descritiva
natureza	Pesquisa Aplicada
quanto aos objetivos (fins)	Exploratória
quanto aos meios	Estudo de caso
método	Dedutivo

Quadro 4 – Tipificação da pesquisa

Fonte: Elaborado pelo autor.

O Quadro 4 apresenta uma visualização rápida da tipificação da pesquisa em termos da abordagem, da natureza, sua classificação quanto aos meios e quanto aos objetivos, por fim, classifica o método analítico. Para a classificação e montagem do quadro foram usadas as teorias de Yin (2015) e Vergara (2016).

Técnicas de pesquisa		
técnica	Documental	Entrevista semiestruturada
instrumento	Documentos internos e externos	Roteiro de entrevista individual
fonte de dados	Secundária	Primária
levantamento e coleta	Arquivo local, setorial, e geral, intranet, bancos de dados internos	Autorização, agendamento, preparativos pré-entrevista, aplicação da entrevista
tipo de material	Relatórios, normas, notícias, planos, projetos, atas, recomendações de auditoria, fluxogramas, fichas de trabalho, procedimentos operacionais	Transcrições de entrevista
análise dos dados	Análise Documental	Análise de Conteúdo
objetivos a atingir	1	2 e 3

Quadro 5 – Síntese das técnicas de pesquisa

Fonte: Elaborado pelo autor.

As técnicas de pesquisa foram sistematizadas no Quadro 5. A fim de identificar a normatização que sustenta a autonomia formal de gestão de pessoas na Anatel foi realizada a coleta de dados por meio de pesquisa documental e analisados os dados por meio da análise

documental. Para o segundo e o terceiro objetivos específicos, quais sejam, identificar fatores que possam influenciar a autonomia informal de gestão de pessoas na Anatel e identificar como se comporta a organização informalmente frente aos limitantes formais, respectivamente, foi feita a coleta dos dados usando uma série de entrevistas semiestruturadas seguidas de análise dos dados por meio de análise de conteúdo (BARDIN, 2009).

Após classificada a pesquisa, passam a ser elencadas as técnicas, ferramentas e instrumentos utilizados neste estudo, conforme Figura 6. Para se alcançar o objetivo geral dessa pesquisa foi necessário o uso de uma variedade de métodos, dependendo do objetivo específico a ser alcançado.

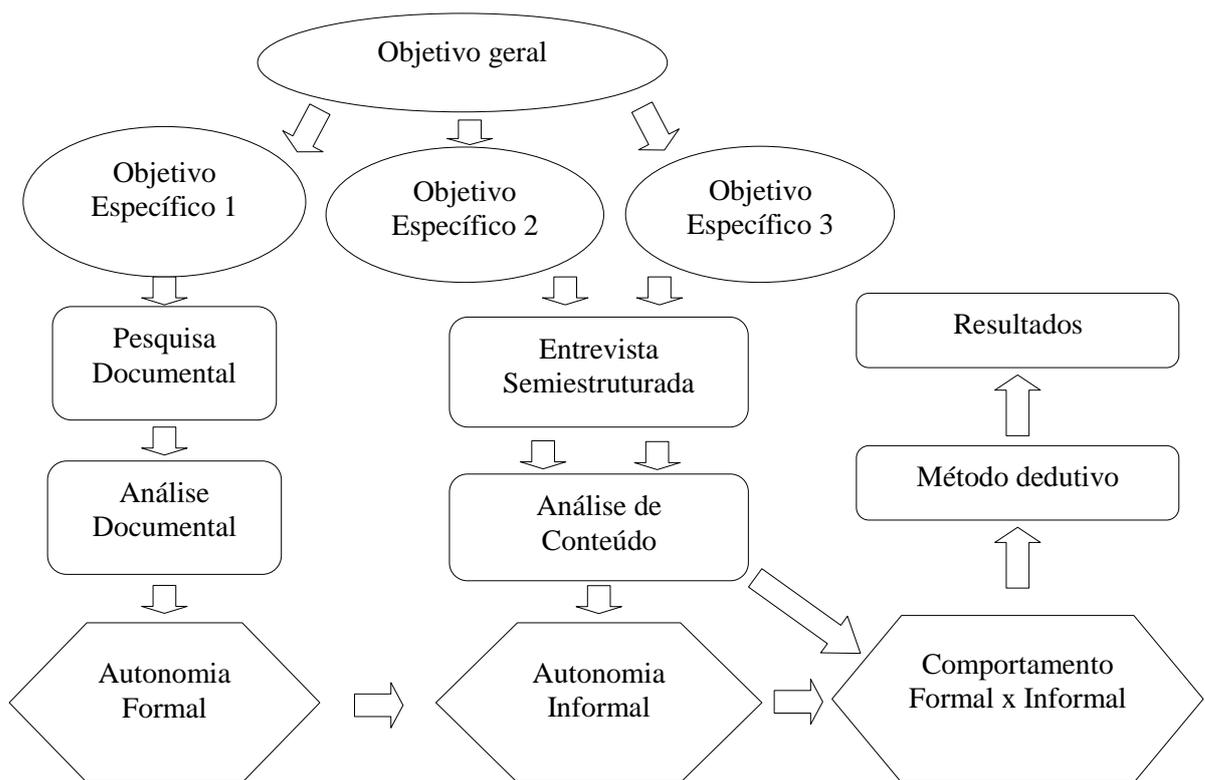


Figura 6 – Percurso metodológico usado na pesquisa
Fonte: Elaborado pelo autor.

A Figura 6 representa o fluxo da pesquisa demonstrando a divisão do objetivo geral em objetivos específicos. Após divididos, associa a técnica de coleta para cada objetivo e o tipo

de análise correspondente, relacionando com a dimensão analisada. Por fim, demonstra o método e os resultados da pesquisa.

3.3. Técnica de coleta de dados

A opção pelas técnicas de coleta de dados está diretamente relacionada com o problema a ser estudado. Essa escolha depende de vários fatores relacionados à pesquisa, à natureza do fenômeno estudado, ao objeto pesquisado, aos recursos disponíveis, incluindo a equipe e outros elementos que possam surgir no campo de investigação (MARCONI; LAKATOS, 2007). Os métodos de coleta de dados estão se desenvolvendo e cada vez mais exigem a participação ativa dos envolvidos e sensibilidade dos participantes da pesquisa na busca do estabelecimento de uma relação de harmonia e credibilidade. Quer seja na entrevista ou técnica documental, os procedimentos de coleta de dados definem as fronteiras do estudo e escopo da coleta de informações, bem como, protocolo de modo a registrá-las (CRESWELL, 2007). A coleta de dados foi realizada por meio de três técnicas no presente trabalho: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas.

A pesquisa bibliográfica tem por objetivo acessar a produção científica em relação ao tema de estudo, por meio de diferentes materiais e instrumentos, permitindo ao pesquisador subsidiar a pesquisa, a análise dos achados ou realizar manuseio das informações (MARCONI; LAKATOS, 2007). As bases de dados acadêmicas Scielo, CAPES e ProQuest, entre outras, foram usadas como fundo para o levantamento inicial desses artigos científicos. Dessa etapa foram usados os seguintes descritores: agências reguladoras, autonomia administrativa e gestão de pessoas e seus correspondentes em língua inglesa. Para cada um dos tópicos que se desdobraram dessa primeira fase, foi usada uma sequência própria de palavras-chave.

Na fase seguinte, foram coletadas pistas no conjunto de artigos e livros resultantes da pesquisa bibliográfica para identificação dos autores-referência sobre todos os temas que

envolvem a pesquisa. Uma vez selecionados os artigos científicos, livros e outros materiais esses serviram para auxiliar no delineamento da pesquisa documental. O objetivo é que essa revisão da literatura auxilie na definição do escopo da pesquisa e na validação do delineamento do objeto, além de compor o arcabouço teórico que embasa a pesquisa.

A pesquisa documental é uma fonte de coleta de dados restrita a documentos com objetivos predeterminados (MARCONI; LAKATOS, 2007). A pesquisa documental corresponde a uma fonte de coleta de dados por meio de documentos escritos ou não, internos às organizações, tais como manuais, relatórios, atas, processos, organogramas, fluxogramas, bancos de dados, entre outros. Trata-se de processo relevante à medida que oportuniza o acesso amplo e criterioso a informações, visto que essas já estão compiladas e passaram por um processo de reflexão quando da elaboração, aprimorando o trabalho do pesquisador (CRESWELL, 2007).

Os documentos referentes à gestão de pessoas na Anatel foram obtidos junto à rede intranet, à biblioteca institucional e ao portal da instituição, além de vários repositórios que a Agência mantém para a consulta de servidores, colaboradores e do público externo. Adicionalmente foram consultados outros sítios especializados disponíveis na internet. Por fim, foram utilizadas informações e documentos disponibilizados na Wikianatel e no Integra, espaços virtuais destinados à gestão do conhecimento de uso interno.

As entrevistas são uma das principais fontes de informações para estudos de casos. Elas podem ser conduzidas de diferentes formas, porém, nos estudos de casos, costumam ser aplicadas com uma abertura, devido ao fato de que se espera que os participantes, além de respondentes, atuem como informantes. Nesses casos, eles não somente fornecem ao pesquisador as percepções e interpretações sobre um determinado assunto, como também sugerem, eventualmente, novas fontes nas quais pode-se buscar evidências adicionais (YIN, 2015).

Apesar dos estudos de caso poderem fazer uso de entrevistas semiestruturadas, normalmente as entrevistas nesses casos são de natureza de resposta aberta, na qual pode-se perguntar ao respondente sobre fatos de um assunto assim como a sua opinião sobre esses acontecimentos. Eventualmente, pode-se pedir para o respondente propor as suas próprias perspectivas em relação a certas ocorrências e pode usar tais proposições como base para novos questionamentos (YIN, 2015).

Nessa pesquisa, foram realizadas entrevistas semiestruturadas que possuem questões centrais, mas permitem um certo nível de flexibilidade que disponibiliza a oportunidade de estabelecer diálogo entre o pesquisador e os respondentes da pesquisa. O objetivo foi buscar informações sobre as limitações ou facilidades introduzidas pela autonomia formal nos processos de trabalho e como a organização respondeu a esses condicionantes. As entrevistas foram aplicadas pessoalmente, em local isolado próximo ao local de trabalho, a um grupo de servidores sêniores de gestão de pessoas que tenham tempo de serviço na Agência igual ou superior a 10 anos, que ingressaram no primeiro ou segundo concursos públicos.

O procedimento que se estabeleceu para as entrevistas buscou garantir a realização da pesquisa na organização escolhida. Para realizá-lo foi apresentada a proposta de trabalho ao atual gerente de gestão de pessoas da Anatel. Na oportunidade foi entregue uma cópia da Carta de Apresentação (Apêndice A) e do Termo de Consentimento Livre e Esclarecimento Institucional (Apêndice B). Ainda, foi solicitado o acesso aos documentos internos da área, respeitados os classificados como sigilosos e a autorização para a realização das entrevistas. Os procedimentos visam assegurar a realização da pesquisa garantindo os preceitos éticos da investigação científica, em respeito à organização e aos participantes aderentes às recomendações das melhores práticas registradas na literatura (CRESWELL, 2007).

3.3.1 O instrumento de coleta de dados

O roteiro de entrevista foi desenvolvido a partir de adaptações de outro instrumento de coleta. Partiu-se de um formulário genérico desenvolvido em 2008 e 2009 por membros da rede *Comparative Research into Current Trends in Public Sector Organization* (CRIPO) para comparar Agência reguladoras ao redor do mundo denominado *COBRA-survey* (VAN THIEL, 2012). O *Comparative Public Organization Data Base for Research and Analysis – network* (COBRA-survey) foi adaptado e aplicado inicialmente em agências 29 países e na União Europeia e posteriormente em outros 15 países, formando uma base de dados internacional para a comparação acadêmica da autonomia das agências. O formulário foi desenvolvido de maneira que permita, propositalmente, sua adaptação para entrevistas semiestruturadas (COST, 2017).

O formulário usado como base para o desenvolvimento do roteiro é composto por 5 partes: identificação e ambiente; autonomia; direção e controle; cultura; e desempenho. No intuito de adaptá-lo, partindo da sua aplicação para a instituição como um todo para o objetivo do trabalho, que é pesquisar somente a área de gestão de pessoas, foram selecionadas as perguntas das partes 2 e 3, quais sejam, autonomia e direção e controle, uma vez que as informações de identificação são parte do objeto da pesquisa documental e as partes da cultura e desempenho fogem do escopo do trabalho. O roteiro resultante consta como Apêndice C.

3.4. Procedimentos de análise de dados

Qualquer técnica de análise de dados, em última instância, significa uma metodologia de interpretação. Como tal, possui procedimentos peculiares, envolvendo a preparação dos dados para a análise, visto que esse processo consiste em extrair sentido dos dados de texto e imagem (CRESWELL, 2007). Contudo, entre as diferentes estratégias analíticas, os processos e os termos diferem, entre elas, a análise de conteúdo também apresenta peculiaridades (MOZZATO; GRZYBOVSKI, 2011).

Krippendorff (1980) definiu a análise de conteúdo como uma técnica de investigação que permite fazer inferências, válidas e replicáveis, dos dados para o seu contexto. Mas a definição mais conhecida é a de Bardin (2009): a análise de conteúdo, enquanto método, é um conjunto de técnicas de análise de comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores, quantitativos ou não, que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção ou recepção destas mensagens (BARDIN, 2009). A análise de conteúdo de Bardin (2009) sofreu reformulações ao longo dos anos desde os primeiros preceitos da sua versão clássica, baseada nos estudos propostos por Krippendorff (1980), conta agora com uma análise mais contemporânea, já de acordo com preceitos metodológicos influenciados pelo uso do computador (FARAGO; FOFONCA, 2012).

Segundo Bardin (2009), para uma aplicabilidade coerente do método, de acordo com os pressupostos de uma interpretação das mensagens e dos enunciados, a análise de conteúdo deve ter como ponto de partida uma organização. As diferentes etapas da análise de conteúdo organizam-se em torno de três grandes fases, ou etapas fundamentais: pré-análise; exploração do material; e tratamento dos resultados: a inferência e a interpretação (BARDIN, 2009).

A pré-análise, primeira fase desta organização, objetiva a sistematização para que o analista possa conduzir as operações sucessivas de análise. O objetivo central aqui é a escolha dos documentos a serem submetidos à análise entre um universo de documentos e a formulação das hipóteses para a elaboração de indicadores para a interpretação final. Nessa fase se dispõe o material a ser analisado com o intuito de torná-lo operacional por meio da sistematização das idéias iniciais. Essa fase é subdividida em quatro etapas: leitura flutuante; seleção de discursos; preparação do material; e referenciação de índices e criação de indicadores (BARDIN, 2009). Leitura flutuante é o contato inicial com os conteúdos coletados, feita pela leitura exaustiva do material. A preparação do material é o levantamento de questões em relação aos conteúdos para decifrá-los. A referenciação envolve o recorte dos

textos nos conteúdos que se mostrarem relevantes para análise. Nessa fase se dá a constituição do *corpus*, que é o conjunto de documentos tidos em conta para serem submetidos aos procedimentos analíticos. Segundo Bardin (2009), essa organização deve atender aos critérios de exaustividade, representatividade, homogeneidade, pertinência e exclusividade, nada deve ser omitido, a amostra deve representar o universo, os dados devem se referir ao mesmo tema, devem se adaptar ao conteúdo e objetivo da pesquisa e serem classificados em somente uma categoria cada, respectivamente. Desde a pré-análise devem ser determinadas operações de recorte de texto em unidades comparáveis de categorização para análise temática e de modalidade de codificação para o registro dos dados.

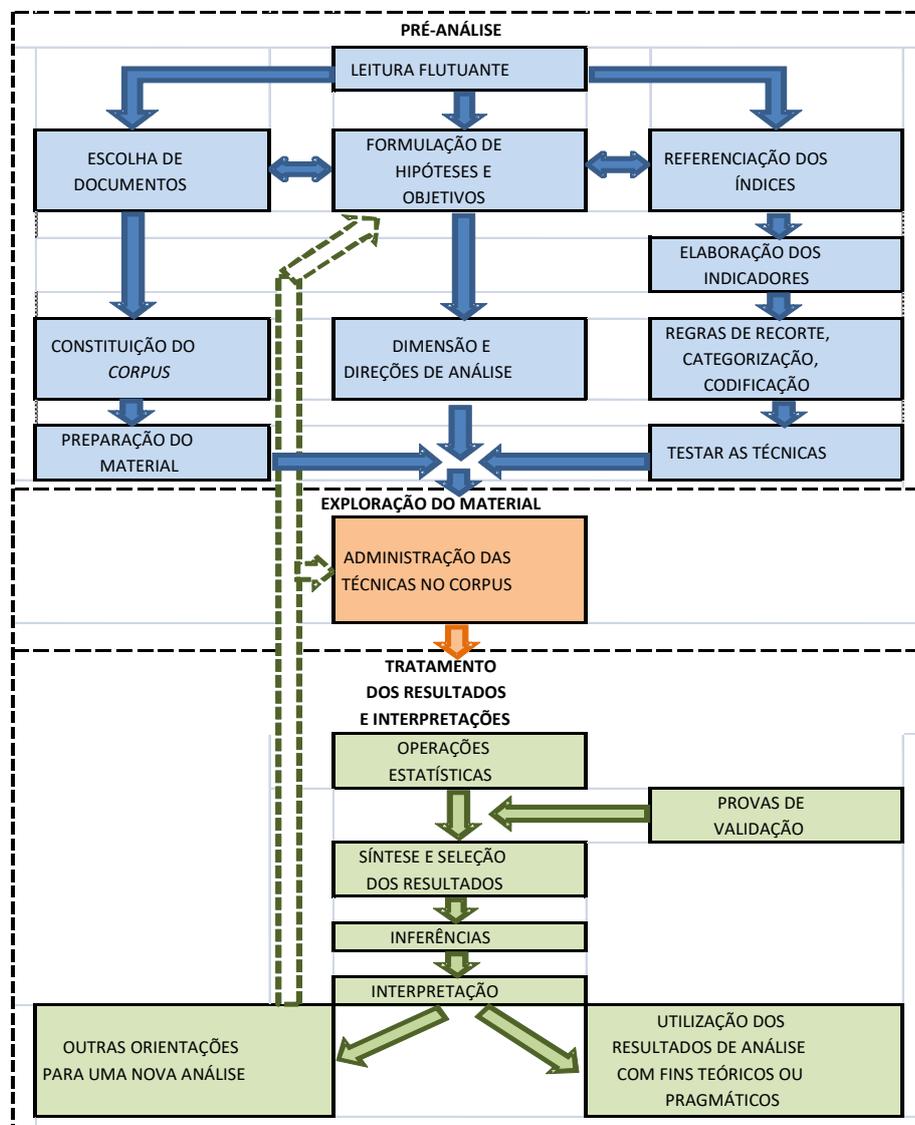


Figura 7 – Percurso Metodológico Completo da Análise de Conteúdo
 Fonte: Adaptado de Bardin, 2009, p.128, pelo autor.

A exploração do material é a segunda fase e consiste em estudar o material com a definição das categorias. Nessa fase é feita a administração das técnicas no *corpus*. A administração das técnicas no *corpus*: codificação; classificação; e categorização. A codificação é o processo pelo qual os dados brutos são transformados sistematicamente e agregados em unidades, as quais permitem uma descrição exata das características pertinentes do conteúdo. A classificação é a identificação das unidades dos registros. Por fim, a categorização implica a identificação das unidades de contexto nos documentos. Essa é a fase de descrição analítica e permite a profundidade e clareza das interpretações e inferências. Assim, a codificação, a classificação e a categorização são relevantes por subsidiar as análises (BARDIN, 2009). Unidade de registro é o segmento mínimo de conteúdo que se considera necessário para poder proceder à análise, colocando-o numa determinada categoria. Já a unidade de contexto se constitui do segmento mais longo de conteúdo que o investigador considera quando caracteriza uma unidade de registro, sendo a unidade de registro o mais curto. Este momento é o da aplicação do que foi trabalhado no momento da pré-análise.

A terceira fase é a do tratamento dos resultados e interpretações. Essa fase se propõe à inferência, interpretação e tratamento dos resultados, com a manipulação dos achados. Esse é o momento de condensar e destacar as informações para análise, resultando em interpretações inferenciais. Trata-se do momento da intuição, da análise reflexiva e crítica (BARDIN, 2009).

No tratamento dos resultados, realizado por meio de inferência e interpretações, buscaram-se os conteúdos manifestos e latentes contidos nos materiais coletados. Assim, a categorização representa o agrupamento de termos correlatos e informações por meio de um processo dedutivo, compreendendo o sentido e significado das verbalizações num processo reflexivo e dedutivo, desconstrução e construção das categorias, utilizando, para isso, as unidades de registro presentes nos documentos coletados e transcrições direcionadas e fundamentadas na literatura pertinente como referencial (BARDIN, 2009).

As atividades de pré-análise dos materiais permitiram organizar e sistematizar as ideias e desenvolver a interpretação de dados a partir da leitura flutuante das transcrições e documentos analisados. Na escolha desses documentos, as regras de Exaustividade, Representatividade e Homogeneidade foram respeitadas.

A análise de conteúdo foi desenvolvida por meio de uma contínua reflexão sobre as transcrições, questionando-se e analisando-se os documentos e as informações fornecidas pelos participantes. O uso da técnica empregada na análise requer que as descobertas tenham relevâncias teóricas. Segundo Franco (2008), uma informação puramente descritiva que não relaciona a outros atributos ou às características do emissor é de pequeno valor. Um dado sobre o conteúdo de uma mensagem deve, necessariamente, estar relacionada, no mínimo, a outro dado. O liame entre este tipo de relação deve ser representado por alguma forma de teoria. Assim, toda análise de conteúdo implica em comparações contextuais. Os tipos de comparações podem ser multivariados, mas devem, obrigatoriamente, ser direcionados a partir da sensibilidade, intencionalidade e competência teoria do pesquisador (FRANCO, 2008).

Assim, o processo de construção e classificação das categorias observou a semântica, as semelhanças e diferenças entre enunciados, produzindo comparações, descrições e interpretações de forma a produzir inferências, subsidiado pela literatura pertinente. Para isso, foram selecionados os dados tanto documentais quanto os das verbalizações para criação das categorias e realizada a comparação entre elas.

3.5. Caracterização da organização

A Agência Nacional de Telecomunicações é uma das dez agências reguladoras federais do Brasil. Trata-se de uma organização de natureza autárquica, vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MTIC). Portanto, é uma instituição pública integrante da administração indireta do Poder Executivo Federal

(ANATEL, 2017a). A Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 (LGT) dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. Assim criou-se a Agência Nacional de Telecomunicações em postura legislativa que deixa bem clara a intenção de dotar a agência de autonomia de gestão elevada, inclusive na área da gestão de pessoas, conforme grafado (BRASIL, 1997):

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.

[...]

§ 2º 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.**

Art. 9º A Agência atuará como autoridade **administrativa independente**, assegurando-se-lhe, **nos termos desta Lei**, as prerrogativas necessárias ao exercício adequado de sua competência (BRASIL, 1997, grifo nosso).

Mesmo antes da criação da Anatel, na exposição de motivos que apresentou a Lei Geral de Telecomunicações (LGT), já se via com clareza a intenção de delegar autonomia de gestão de pessoas à Agência Nacional de Telecomunicações (BRASIL, 1996, 1997), conforme pode-se depreender do texto:

[...] as condicionantes constitucionais foram implementadas através de mecanismos de controle de meios, que, além de ineficazes, limitam exageradamente a flexibilidade operacional indispensável à atuação empresarial, particularmente em ambiente competitivo. Essas restrições vão desde a exigência de processos licitatórios extremamente burocratizados e formalistas para as contratações de bens e serviços — que têm como consequência inevitável o aumento de custos e de prazos — **até a gestão de recursos humanos, com limitações salariais e exigência de concurso público para admissão e progressão interna**, passando pela impossibilidade de constituição de subsidiárias ou participação acionária em outras empresas sem prévia autorização legislativa, além da exigência de submissão de seu orçamento de investimentos à aprovação do Congresso Nacional. Acresce-se a isso o aumento de custos operacionais decorrente da instituição de miríades de controles necessários ao atendimento do excessivo formalismo dos diferentes órgãos internos e externos de fiscalização (Exposição de motivos LGT, Brasil, 1996, grifo nosso).

A alta administração da Agência é competência do Conselho Diretor. No que tange à nomeação dos membros do Conselho Diretor, o mais alto órgão da Agência, existem alguns

dispositivos que disciplinam um arcabouço jurídico próprio. O Conselho é composto por cinco conselheiros com mandato fixo e não coincidentes com o Presidente da República. Cada conselheiro é escolhido e nomeado diretamente pelo Presidente da república, após aprovação pelo Senado do indicado, porém, após nomeado é vedada sua exoneração *ad nutum* (livre). Deve ser comprovada a exigência constitucional de que o candidato tenha conhecimento técnico dos indicados; revisão de decisões somente pelo judiciário; fontes próprias de recursos; decisão própria de organização interna, pessoal e orçamento; proteção contra contingenciamento regida pelo artigo 15 da LGT; mas lhe falta a vedação contra a recondução que foi incorporada após sua criação. Além do Conselho Diretor, a Anatel conta com um Conselho Consultivo, Procuradoria, Corregedoria, e Ouvidoria, além das unidades especializadas incumbidas de diferentes funções (NUNES *et al*, 2007; PACHECO, 2006).

A Anatel é a única agência reguladora fruto de iniciativa do Poder Legislativo, cujo processo de tramitação durou 699 dias (SILVA, 2010). Após ser criada, a Agência recebeu inicialmente servidores transferidos dos ministérios, já que a sua lei de criação não estabeleceu para a Agência um quadro de servidores efetivos. Segundo Giacomoni (2013), isso ocorreu de maneira intencional, porque a Administração pretendia que as relações de trabalho nas agências fossem regidas pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em regime de emprego público. Nessa hipótese, num cenário de maior autonomia administrativa, as próprias agências estabeleceriam os seus quadros funcionais (GIACOMONI, 2013).

Em 2004, a Lei nº 10.871 criou as quatro carreiras que hoje compõem o quadro de servidores da Anatel, sendo o regime estatutário único da Lei 8.112/90. A legislação determina que os cargos de servidores requisitados de outros órgãos, como foram todos os iniciais da Agência, devem ser computados no quantitativo do quadro de servidores, devendo ser extintos à medida que ocorrem as vacâncias. A partir de 2005 os concursos de ingresso gradualmente aumentaram o quantitativo de servidores efetivos e ir substituindo os demais,

que no caso da Anatel são, basicamente, servidores do quadro específico dos ministérios que foram redistribuídos inicialmente, especialmente do Ministério das Comunicações, e servidores da Telebrás e subsidiárias, com destaque para a Telebrasil. A evolução da composição agregada do quadro da Anatel são os demonstrados na Figura 8.



Figura 8 – Evolução da composição agregada do quadro da Anatel
Fonte: elaborado pelo autor.

A evolução da composição dos trabalhadores da Anatel se percebe nos últimos cinco anos. Apesar de uma pequena diferença a maior nos cargos vagos, o percentual de servidores das carreiras aumentou significativamente (14%). Os gráficos foram desenvolvidos sobre a mesma base, definida pela Lei 10.871/2004, já que esse número se manteve constante desde 2004, ano em que foi definido o quadro aprovado de 1.690 vagas (BRASIL, 2004).

Desde a reestruturação de 2013, a gerência de gestão de pessoas na Anatel cabe à Superintendência de Administração e Finanças (SAF) por meio da Gerência de Administração e Desenvolvimento de Pessoas (AFPE). Além da AFPE a SAF também abriga mais três gerências: Gerência de Aquisições e Contratos (AFCA); Gerência de Finanças, Orçamento e Arrecadação (AFFO); e Gerência de Infraestrutura, Serviços e Segurança Institucional (AFIS). A AFPE conta com 32 servidores efetivos em atividade, sendo que apenas um é do quadro específico. Além desses, ficam lotados na AFPE os servidores cedidos a outros órgãos, em processo de transferência e outras situações temporárias, sendo que esse número atualmente é de 29 servidores (ANATEL, 2017b).

A área de gestão de pessoas da Anatel, assim como outras áreas semelhantes de outros órgãos da Administração Pública Federal, pode ter suas atividades bastante influenciadas pela normatização do setor.

EVENTO	ANO	ESCOPO
Privatização	1988	Privatização da Telebrás
Decreto nº 1.590	1995	Estabelece a jornada de trabalho na Administração Federal
Lei nº 9.472	1997	Criação e funcionamento da Anatel (LGT)
Decreto nº 2.338	1997	Regulamento da Anatel
Resolução nº 1	1997	Regimento Interno da Anatel
Resolução nº 197	1999	Novo Regimento Interno da Anatel
Lei nº 9.986	2000	Política de gestão de RH das agências reguladoras
Resolução nº 270	2001	Novo Regimento Interno da Anatel
Lei nº 10.871	2004	Criação das carreiras de servidores das agências
1º Concurso	2005	Ingresso dos servidores do 1º concurso da Agência
Lei nº 11.292	2006	Altera a legislação de RH das agências reguladoras
Lei nº 11.357	2006	Autoriza redistribuição do quadro específico para as agências
2º Concurso	2007	Ingresso dos servidores do 2º concurso da Agência
Portaria nº 430	2009	Implanta horário flexível na Anatel
3º Concurso	2009	Ingresso dos servidores do 3º concurso da Agência
Julgamento TCU	2010	TCU julga Horário flexível legal
4º Concurso	2012	Ingresso dos servidores do 4º concurso da Agência
Portaria nº 842	2012	Política de Gestão de pessoas da Anatel
Reestruturação	2013	Reestruturação da Agência
Resolução nº 612	2013	Novo Regimento Interno da Anatel
5º Concurso	2014	Ingresso dos servidores do 5º concurso da Agência
Subsídio	2017	Altera o sistema remuneratório para subsídio
Portaria nº 935	2017	Projeto-piloto de teletrabalho

Quadro 6 – Linha do tempo da gestão de pessoas na Anatel

Fonte: elaborado pelo autor.

O Quadro 6 traz as principais normas e eventos que influenciaram a gestão de pessoas na Anatel. Pode-se perceber que a área tem uma posição de protagonismo na Administração Pública Federal, sendo pioneira em algumas iniciativas inovadoras.

Após a descrição da organização a ser pesquisada o próximo capítulo passará a descrever os eventos nos quais se percebeu a diferença entre a autonomia formal e a autonomia informal, e que resultou na motivação para esse trabalho.

3.6 Eventos que indicam disparidades entre autonomia formal e informal

Nessa seção, é descrito o contexto de conflito que motivou e justifica a proposta de pesquisa. Isso é demonstrado por meio de uma breve consideração sobre alguns eventos que marcaram a história da Anatel. A ideia é demonstrar de maneira organizada como emergiu a percepção da diferença entre a autonomia formal e informal.

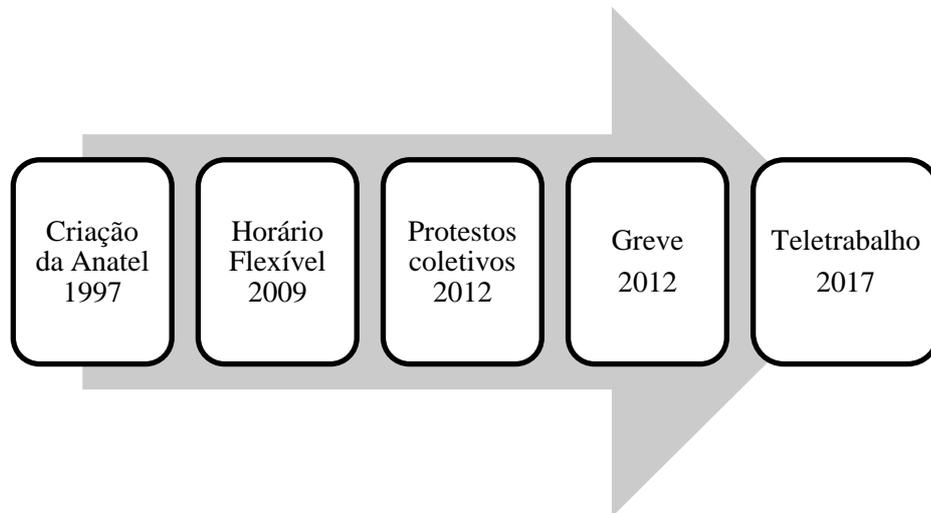


Figura 9 – Linha do tempo da gestão de pessoas na Anatel
Fonte: elaborado pelo autor.

Na Figura 9 pode-se perceber a ordem cronológica de alguns dos mais importantes eventos da área de gestão de pessoas na Anatel. O mais marcante é o caso do horário flexível. A evolução da iniciativa, desde sua concepção até seu término, foi acompanhada de perto pela Administração Pública Federal, incluindo atores dos três poderes da República. Após o fim do horário flexível e sob o efeito da nova postura do corpo de dirigentes de nível intermediário, nomeados pela recém empossada presidência da Anatel, começou a surgir uma convergência de interesses dos servidores e da gerência da base, no sentido de defender a continuidade da melhoria das condições da qualidade de vida no trabalho. Paralelamente, ocorreram o fechamento do posto médico e a desativação das áreas de alimentação, o que reforçou o sentimento de que havia um movimento planejado de fragilização da Agência por meio da redução da qualidade de vida no trabalho.

Como efeito do pedido coletivo de exoneração dos servidores da área de gestão de pessoas, houve a percepção entre os servidores de que a cadeia hierárquica havia rompido. Os servidores, ao perceber que as ações da suposta retaliação, não eram suportadas por toda a cadeia de comando, em um movimento não planejado e voluntário, iniciaram manifestações de apoio aos colegas e encadeadas com os pedidos de afastamento da alta administração da Agência.

Foram invadidas algumas áreas comuns, a área de gestão de pessoas, gabinetes de superintendentes e a secretaria da presidência. Esses eventos duraram alguns dias e foram documentados em vídeos postados na internet. Hoje todos os vídeos foram retirados por ordem judicial. A iniciativa do pedido de exoneração também incentivou outras áreas em ações semelhantes, o que criou um ainda maior distanciamento da alta administração com o resto da organização. A acomodação levou meses e os reflexos desses eventos se incorporaram à cultura organizacional da Anatel.

Aproveitando a energia dos protestos, as organizações sindicais colocaram na pauta, além da questão salarial, uma reivindicação antiga da carreira, a alteração do sistema remuneratório para subsídio, característico das carreiras do ciclo de gestão. Tal demanda foi motivada pelo fato das carreiras das agências reguladoras terem sido criadas formalmente como típicas de Estado, pela própria natureza da organização como reguladora de mercado, porém com sistema remuneratório típico da administração direta, qual seja, vencimento básico somado a gratificações por desempenho.

Após se estabelecer uma série de negociações, percebendo que a negociação seria dificultada pelo atrito advindo da questão do horário flexível e com o clima não amistoso formado internamente, deflagrou-se a greve na Anatel. Como tratava-se de uma época em que muitos outros órgãos estavam também negociando reajustes, a greve da Anatel pareceu fazer parte do movimento comum de campanha salarial, porém, suas reivindicações eram diferentes das demais. Havia manifestações frequentes com uma extensa pauta, desde o reajuste da

remuneração até a volta do horário flexível e outras melhorias da qualidade de vida no trabalho.

O resultado foi bastante negativo, as pautas não foram atendidas e a greve acabou. A greve tem natureza informal, porém a principal reivindicação, a troca do sistema remuneratório, foi atendida por meio de ações formais, e o subsídio foi estabelecido em janeiro de 2017, praticamente cinco anos mais tarde.

Após a breve contextualização dos eventos motivadores da pesquisa, a próxima seção passará a descrever os participantes que foram escolhidos para participar da pesquisa.

3.7. Participantes da pesquisa

Para realizar a seleção dos participantes da pesquisa é importante que se tome conhecimento da quantidade de profissionais que atuam a ser pesquisada. Assim, foi feito o levantamento exaustivo de todos os que trabalham na área de gestão de pessoas da Anatel. Ao acessar o sistema de gestão de pessoas foi obtida a seguinte composição da AFPE, conforme disposto na Tabela 2.

REGIME JURÍDICO	QUANTIDADE	PERCENTUAL
EFETIVOS NÍVEL SUPERIOR	20	62%
EFETIVOS NÍVEL MÉDIO	11	35%
QUADRO ESPECÍFICO	1	3%
TOTAL	-	100%

Tabela 2 – Composição do quadro da AFPE na Anatel

Fonte: desenvolvido pelo autor.

O levantamento dos participantes para a entrevista se deu a partir da pesquisa documental realizada. O resultado inicial foi a lista dos nomes das pessoas que trabalham na área. Após essa primeira seleção, foi aplicada uma segunda, escolhendo apenas os servidores com vínculo estatutário. O motivo é que o quadro específico, apesar da grande experiência que caracteriza seus integrantes, o que apresenta uma vantagem desejada pela pesquisa, pode apresentar um risco, uma vez que os interesses dos servidores que não são originários do órgão pesquisado poderiam distorcer os resultados, além de agregar um único indivíduo ao

grupo, nesse caso concreto. Ao analisar essa relação de risco e benefício optou-se pela sua exclusão.

Outro grupo significativo em número de trabalhadores do quadro é o dos estagiários. Os estagiários são em número de 8 e correspondem a 20% dos trabalhadores da área. São responsáveis por tarefas geralmente de menor complexidade, mas há exceções. São parte importante da força laboral, correspondendo a aproximadamente 20% das pessoas que trabalham na área. Nesse caso a exclusão ocorreu por conta da pouca experiência que via de regra esses colaboradores possuem no que se refere ao escopo de interesse da pesquisa, apesar de haver recentemente o ingresso de trabalhadores experientes nessas vagas. Ademais, a área não conta com colaboradores terceirizados, aqueles sem vínculo, tampouco aqueles servidores nomeados para cargo em comissão que tenham como único vínculo com a Agência esse tipo de nomeação.

Assim, os participantes entrevistados foram selecionados entre os servidores efetivos da área de gestão de pessoas, mas somente entre os servidores efetivos, ou seja, com vínculo estatutário. Para a escolha, foram ordenados em função do tempo de serviço, assumindo como pressuposto que o tempo de serviço reflete a experiência a ser relatada na pesquisa. Essa seleção intencional pode vir a ser uma vantagem da pesquisa (CRESWELL, 2007).

Após ordenados por tempo de serviço, foram selecionados para as entrevistas individuais sete servidores efetivos entre os que contam com mais de dez anos de casa, aproximadamente 22% do total de servidores efetivos. A Anatel foi criada em novembro 1997, porém seu primeiro concurso ocorreu em 2005 e o segundo em 2007. Assim, foram escolhidos somente servidores que ingressaram na Agência em virtude desses dois certames, os mais experientes à disposição no órgão. A parcela de servidores entrevistados constitui-se de uma parte representativa do grupo de servidores, apesar de que a técnica de análise que foi

empregada não exige uma quantidade específica ou estatisticamente representativa do universo pesquisado.

Quanto ao perfil do grupo de servidores selecionados, todos possuem nível superior apesar de que nem todos foram nomeados no quadro com cargos de nível superior. Ainda, registre-se que dos sete entrevistados, seis possuem cargo de chefia ou assessoria na área.

ENTREVISTADO	FORMAÇÃO	TEMPO DE SERVIÇO	TEMPO NA ÁREA
1	Administração	10	5
2	Administração	10	4
3	Psicologia	10	10
4	Administração	12	7
5	Administração	12	9
6	Administração	12	8
7	Direito	12	3

Tabela 3 – Perfil dos selecionados para entrevista
Fonte: desenvolvido pelo autor.

Na Tabela 3 estratificou-se o perfil dos entrevistados. Os nomes foram omitidos conforme recomendações das melhores práticas e critérios éticos de pesquisa. No perfil dos entrevistados pode-se perceber uma predominância da formação de Administração, cinco dos sete. Tal fato reflete uma característica dos trabalhadores das áreas meio, aquelas que se dedicam aos processos de gestão, e que costumam abrigar pessoas formadas em Administração e Gestão. Adicionalmente, a terceira coluna traz o tempo de serviço na Agência de cada entrevistado e a quarta coluna registra o tempo, contínuo ou não, de cada um deles na área de gestão de pessoas da Agência.

QUESTÃO PROBLEMA: quais as características da autonomia de gestão de pessoas na Anatel?

OBJETIVO GERAL: comparar as autonomias formal e informal na área de gestão de pessoas na Agência Nacional de Telecomunicações.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	DIMENSÕES	SUBDIMENSÕES
Descrever a normatização que sustenta a autonomia formal de gestão de pessoas na Anatel	Autonomia Formal	Autonomia de Gestão Autonomia de Intervenção Autonomia Legal Autonomia de Política Autonomia Estrutural Autonomia Financeira
Identificar a autonomia informal de gestão de pessoas na Anatel em seis diferentes categorias	Autonomia Informal	Autonomia de Gestão Autonomia de Intervenção Autonomia Legal Autonomia de Política Autonomia Estrutural Autonomia Financeira
Delinear como se comporta a área de gestão de pessoas frente aos limitantes formais.		

Quadro 7 – Síntese dos desdobramentos das dimensões de análise

Fonte: Elaborado pelo autor.

O Quadro 7 sintetiza a pesquisa, demonstrando o objetivo geral, desdobrado nos objetivos específicos e relacionando com as apropriadas dimensões de análise. As dimensões, quais sejam, a autonomia formal e a autonomia informal, foram definidas com base no trabalho de Gillardi e Maggatti (2010) e as subdimensões com base no trabalho de Verhoest *et al* (2004), conforme disposto no Quadro 7. Para cada uma das subdimensões, foram apontadas as categorias a serem analisadas, conforme sintetizado no Quadro 8. As categorias foram estabelecidas em grade aberta. A grade aberta foi escolhida por que, segundo Vergara (2005), é a mais apropriada para estudos exploratórios, como é o caso. Segundo a autora, na grade aberta identificam-se as categorias de análise conforme elas vão surgindo ao pesquisador. Ao se propor a comparação das dimensões formal e informal nas seis subdimensões e respectivas categorias de análise, optou-se pelo delineamento da dimensão formal por meio da pesquisa documental, enquanto a dimensão informal será provida pela análise de conteúdo sobre os dados levantados nas entrevistas, conforme esquematizado no Quadro 8.

SUBDIMENSÕES	CATEGORIAS
Autonomia de Gestão	I – Percepção de impotência frente à autonomia formal II – Ações de contorno aos impedimentos formais III – Motivadores da imposição do poder formal
Autonomia de Intervenção	IV – Necessidade de reportar ações V – Frequência do reporte VI – Ocorrência de retaliação ou sanção contra a Agência
Autonomia Legal	VII – Evolução do relacionamento com o ministério VIII – Nível de confiança entre a agência e o governo
Autonomia de Política	IX – Definição dos instrumentos e processos da política X – Definição de regulamentos de uso geral
Autonomia Estrutural	XI – Possibilidade de mandato do presidente não se completar XII – Prestação de contas e avaliação
Autonomia Financeira	XIII – Possibilidade de estabelecer taxas XIV – Possibilidade de fazer parcerias com o setor privado XV – Possibilidade de captar recursos fora do orçamento federal

Quadro 8 – Desdobramento das subdimensões em categorias de análise

Fonte: Elaborado pelo autor.

O Quadro 8 apresenta as categorias de análise estabelecidas na grade aberta para cada subdimensão da autonomia. As categorias foram identificadas durante a pesquisa. É oportuno registrar que as verbalizações da pesquisa foram todas registradas com a concordância nominal e verbal no masculino, independentemente do gênero do respondente. Isso foi feito para preservar a identidade dos entrevistados e entrevistadas, respeitando as melhores práticas de pesquisa científica.

No próximo capítulo serão descritos e discutidos os resultados da pesquisa.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Este capítulo reúne as percepções dos servidores selecionados acerca da gestão de pessoas na Anatel, levantados por meio das entrevistas e fundamentados pela literatura pertinente, bem como análise de documentos e de conteúdo. Refletem o que pensam as pessoas em relação a sua atuação como atores de ações de gestão de pessoas frente à realidade da autonomia formal imposta e as maneiras como agem delineando os limites da autonomia informal, no contexto de cada participante. Desse modo, são apresentados e discutidos os resultados da análise e discussão.

A apresentação dos resultados seguirá a mesma sequência das subdimensões.

4.1 A autonomia de gestão de pessoas

A agência reguladora que possui autonomia de gestão deve ser capaz de decidir sozinha sobre todos os aspectos da gestão, como princípios gerais, procedimentos e transações, possui alta autonomia de gestão estratégica (VERHOEST *et al*, 2004).

No intuito de delinear a dimensão formal da autonomia de gestão da área de gestão de pessoas da Anatel se fez uso da pesquisa documental. Foram analisados documentos internos, notícias, normas e todos os demais documentos que auxiliassem no atingimento desse objetivo. Assim, quanto à autonomia de gestão, destarte, emergiu o fato de que os limites da autonomia formal advêm basicamente da legislação correlata. Nesse sentido sobressai o Regime Jurídico Único dos servidores públicos civis da União, das autarquias e fundações públicas federais, estabelecido na Lei nº 8.112/1990 (Doc. 19):

Esta Lei institui o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das autarquias, **inclusive as em regime especial**, e das fundações públicas federais.

A regulamentação que define o detalhamento dessa lei é feita por uma série de outras leis, decretos, portarias, instruções normativas, orientações normativas, notas técnicas, além de manifestações dos órgãos de controle e dos tribunais superiores, trata-se de uma complexa coleção normativa que tende a ser exaustiva no detalhamento para a aplicação em casos

concretos ou gerais. No caso da Anatel, a Lei Geral de Telecomunicações (LGT), Lei nº 9.472/1997 (Doc. 3) estabelece a garantia de autonomia de gestão formalmente: “**A Agência atuará como autoridade administrativa independente**” e a Lei nº 9.986/2000 (Doc. 36) estatui: “As Agências Reguladoras, no exercício de sua autonomia, **poderão desenvolver sistemas próprios de administração de recursos humanos**, inclusive cadastro e pagamento”. No entanto, apesar de haver a previsão legal de garantia da autonomia de gestão, dada por leis posteriores e mais específicas, inclusive da área de gestão de pessoas, as normas emanadas pela administração direta, mesmo as de menor hierarquia, são publicadas com gerência sobre a agência, desconsiderando totalmente sua distinção dos demais órgãos.

Eventuais dúvidas da área de gestão de pessoas são dirimidas por meio de consultas formais ao Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais de Pessoal do Ministério do Planejamento, nos moldes da Orientação Normativa nº 7/2012 (Doc. 37), a própria área de gestão de pessoas não se reconhece com a autonomia necessária para decidir questões pontuais. Um documento que bem exemplifica essa situação é o Ofício Circular nº 292/2017-MP (Doc. 11) com “Orientações sobre horas eventualmente não trabalhadas em decorrência do movimento denominado "Greve Geral" previsto para o dia 30 de junho de 2017”.

Conclui-se que na dimensão formal, a subdimensão da autonomia de gestão, na área de gestão de pessoas da Anatel, evidenciada pela pesquisa documental, possui características do segundo nível (médio) da escala de quatro níveis estabelecida pela teoria de Verhoest *et al* (2004), qual seja, “Agência pode tomar decisões administrativas respeitando as definições de procedimentos estabelecidas pelo governo”.

Quanto à dimensão informal da autonomia de gestão de pessoas foi realizada análise de conteúdo sobre as entrevistas realizadas com sete servidores efetivos do quadro pertencente à Gerência de Administração e Desenvolvimento de Pessoas (AFPE). O objetivo foi delinear os limites da autonomia informal e identificar como se comporta a área frente aos

limitantes formais. Para tanto foram agregadas em um único questionamento as cinco perguntas do COBRA-*survey* referentes a essa área da gestão.

SUBDIMENSÃO - AUTONOMIA DE GESTÃO DE PESSOAS

Pergunta: A agência pode, sem influência ministerial e sem consentimento prévio, definir a política geral de gestão de pessoas para si, relativa a todos (ou quase todos) os aspectos de: condições para promoções, forma de avaliação, forma de nomeações de pessoal, critérios gerais de *downsizing*, e o número de funcionários, desde que respeitando o orçamento?

CAT	NOME DA CATEGORIA
I	Percepção de impotência frente à autonomia formal
II	Ações de contorno aos impedimentos formais
III	Motivadores da imposição do poder formal

Quadro 9 – Autonomia de gestão de pessoas

Fonte: Elaborado pelo autor.

As categorias, a pergunta aplicada, assim como a frequência das respostas, estão esquematizadas no Quadro 9. Foram estabelecidas três categorias de análise: Percepção de impotência frente à autonomia formal; Ações de contorno aos impedimentos formais; e Motivadores da imposição do poder formal.

SUBDIMENSÃO: AUTONOMIA DE GESTÃO DE PESSOAS

CATEGORIA I - Percepção de impotência frente à autonomia formal

Descrição: Refere-se à sensação de que nada pode ser feito fora dos limites da autonomia formal. Tem como característica a resignação. Não deve ser confundida com a simples denúncia de que a autonomia legal não é respeitada. É a ausência da percepção de que é possível a criação de iniciativas ou alternativas que tentem contornar os limites impostos.

Verbalização da categoria	Referências indicadas pela literatura	Relação com a pesquisa documental
Não tem autonomia nenhuma; A agência não pode fazer nada.	A garantia da autonomia administrativa disposta nas normas não assegura sua preservação na prática de maneira bem conhecida e determinada (CHRISTENSEN; LAEGREID, 2004);	A Agência atuará como autoridade administrativa independente (Doc. 3). As Agências Reguladoras, no exercício de sua autonomia, poderão desenvolver sistemas

<p>ou</p> <p>Algumas coisas nós podemos fazer;</p>	<p>Separação estrutural e medição da performance têm sido identificadas como variáveis-chaves para explicar a diversidade nas relações das agências (POLLITT, 2004).</p>	<p>próprios de administração de recursos humanos, inclusive cadastro e pagamento (Doc. 36).</p>
<p>Nessas amarras você pode se movimentar.</p>	<p>A agência reguladora que possui autonomia de gestão deve ser capaz de decidir sozinha sobre todos os aspectos da gestão, como princípios gerais, procedimentos e transações, possui uma alta autonomia de gestão estratégica (VERHOEST et al, 2004).</p>	<p>Entidade integrante da Administração Pública Federal indireta, submetida a regime autárquico especial caracterizado por independência administrativa, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes e autonomia financeira, a Agência é vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (Doc. 42).</p>

Verbalizações:

- E1 – “Agência é bem amarrada a diversas legislações, mas algumas coisas nós podemos fazer. Não só podemos como nós fizemos.”
- E1 – “Você vai ter que trabalhar com uma norma que já existe, trabalhar com algumas amarras, mas nessas amarras você pode se movimentar.”
- E2 – “A agência não pode fazer nada sem consentimento prévio do Ministério do Planejamento e do Ministério da Ciência e Tecnologia.”
- E3 – “Não tem autonomia nenhuma nesse sentido, em nenhuma dessas questões citadas.”
- E3 – “Dentro das normas, algumas podem trazer uma autonomia, mas muito limitada, muito amarrada a essas regras.”
- E4 – “Eu acredito que sim. Pode e deveria. Só que infelizmente não é essa a política aplicada hoje no país.”
- E5 – “Não resta discricionariedade à agência reguladora para atuação fora do previsto no arcabouço legal.”
- E5 – “Há o entendimento que a Agência integra o Sistema de Pessoal Civil do Executivo Federal (SIPEC) e como parte integrante desse sistema, deve reportar suas ações ao órgão central.”
- E6 – “Não pode. Hoje nenhum desses aspectos é livre para a Agência sem o aval do planejamento.”
- E7 – “Eu penso que não. A Anatel não tem essa liberdade para definir política geral de gestão de pessoas. A gente segue as normas lá do SIPEC. As poucas vezes que tentamos inovar eu penso que não tivemos muito sucesso ou não tivemos apoio. Então para mim a resposta é não.

Quadro 10 – Categoria I Percepção de impotência frente à autonomia formal

Fonte: Elaborado pelo autor.

A categoria I permite separar os entrevistados em dois grupos. Aqueles que acreditam que nada é possível de ser feito fora dos limites impostos pela reduzida autonomia formal e um segundo grupo, mais propositivo, que percebe espaços de atuação para contornar essas mesmas limitações ou agir dentro dos limites procurando expandir a autonomia de dentro para fora. Cabe aqui o registro de que as percepções sobre essa categoria só ocorrem por que existe um pano de fundo que move tanto a resignação quanto a rebeldia, que é a previsão legal de autonomia ampliada “garantida” em lei. Se não houvesse tal previsão, também não haveria a cisão dos grupos e a autonomia da agência seria considerada normal, pois parece ser

semelhante à autonomia de qualquer outro órgão que não tenha sido criado sob o regime especial. Pode-se perceber a clara distinção entre os dois grupos pelas verbalizações constantes do Quadro 10.

Percebe-se uma divisão quase igualitária entre aqueles que defendem que a Anatel possui a discricionariedade para planejar e realizar ações de gestão de pessoas e aqueles que acreditam que não tenha nenhuma possibilidade de isso ser feito. É necessário levar em conta nessa análise que as verbalizações refletem o entendimento do respondente da definição de ação de gestão de pessoas. Assim, quando o servidor diz que “Não resta discricionariedade à agência reguladora para atuação fora do previsto no arcabouço legal” e ele na sequência enumera algumas exceções, pode-se interpretar isso como uma universalização ou generalização exagerada e não literal. Equivaleria a dizer: “não resta discricionariedade à agência reguladora para atuação fora do previsto no arcabouço legal, exceto ações menos importantes.”

SUBDIMENSÃO: AUTONOMIA DE GESTÃO DE PESSOAS

CATEGORIA II - Ações de contorno aos impedimentos formais

Descrição: Refere-se à colocação em prática de ações que contornem as limitações impostas pelas restrições de autonomia formal. Caracteriza-se pela percepção de que é possível criar, adaptar e até transgredir levemente essas limitações, sem deixar de reconhecer a sua existência.

Verbalização da categoria	Referências indicadas pela literatura	Relação com a pesquisa documental
Criou; Fez; Fizeram. ou Não tem como fazer; Só com autorização; Não consegue.	A mensuração da autonomia é perceptual, tendo em vista a impossibilidade de se conceber a totalidade de fatores que a defina. O efeito de maior ou menor autonomia só se concretiza quando o tomador de decisão percebe sua margem e oportunidade de atuação (BRANDL; POHLER, 2010). Estratégias e elementos informais são utilizadas para obtenção de maior inserção nas arenas decisórias da organização (BREWSTER; LARSEN; MAYRHOFER, 2000).	Considerando o disposto no § 6º do art. 6º do Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995, que permite a realização de Programa de Gestão por Desempenho na Administração Pública; Considerando a autorização ministerial constante da Portaria nº 6.203, de 28 de dezembro de 2016, publicada no Diário Oficial da União nº 251, de 30 de dezembro de 2016 (Doc. 34). A partir desta terça-feira, 1º de agosto, dez servidores da Superintendência de Outorga e Recursos à Prestação (SOR) poderão realizar suas atividades

<p>A garantia da autonomia administrativa disposta nas normas não assegura sua preservação na prática de maneira bem conhecida e determinada (CHRISTENSEN; LAEGREID, 2004)</p>	<p>fora das dependências da Anatel (Doc. 4).</p>
<p>A existência de uma legislação de constituição de agência reguladora que, a princípio, contenha elementos favoráveis à independência não é suficiente para asseverar autonomia de fato (TIRYAKI, 2012).</p>	<p>Nunca defendemos a independência absoluta. Não acreditamos nesse conceito. O que acreditamos é que há, dentro de um contexto legal, possibilidades e espaço para uma gestão que é independente da administração central, com vistas a um resultado institucional (Doc. 16).</p>

Verbalizações:

E1 – “Para algumas formas de nomeação de pessoal, a gente tem hoje processo seletivo, quando você coloca isso ampliado no executivo, quase ninguém faz, na verdade eu desconheço quem mais esteja fazendo hoje para esse tipo de acesso.”

E1 – “Para o teletrabalho nós precisamos realmente pedir autorização para o MTIC porque o decreto que baseia a dispensa de frequência fala sobre autorização de Ministro de Estado, e o nosso presidente ele não tem status de Ministro de Estado. O presidente teve que ir lá pedir. Não só o presidente, a gente usou todos os recursos disponíveis.”

E2 – “Se fosse levar ao pé da letra o regimento atual, a gente faria praticamente a Administração de Recursos Humanos. Eu acho que a área de RH tem um papel fundamental em desenvolvimento organizacional. Se o RH não for pensar em D.O. quem vai pensar?”

E3 – “Ela tem autonomia para criar a superintendência, mas não tem para tirar um órgão que a lei diz que tem que ter. Então deu um jeitinho. Fizeram isso para ter um jeito que não tem que passar por autorização, porque aí o processo ia complicar.”

E3 – “A Anatel não consegue sozinha nem realizar concurso e mesmo depois que realizar, não pode nomear sem autorização para isso.”

E4 – “Quando a Anatel criou seu horário flexível, estabeleceu uma regra de como seria o funcionamento, o cumprimento da carga horária de seus servidores e o ministério não concordou. Ainda assim a Anatel implementou e ficou com esse horário flexível por mais de 3 anos. Posteriormente, por uma ação política e colocando “alguém” aqui dentro, como um conselheiro indicado politicamente que tomou, junto com o Ministério do Planejamento, a decisão de derrubar o horário flexível, o que era uma coisa insensata porque já tinha decisões do próprio governo, do TCU, do Tribunal de Contas, dizendo que eram ações promissoras.”

E4 – “Hoje até para fazer um piloto de teletrabalho tem que ter autorização do ministro. Além do teletrabalho ser uma política de gestão de pessoas já aplicada em vários países, em várias organizações, aqui mesmo no Brasil, infelizmente teve que o Ministro autorizar. Os órgãos têm adotado nessa nova lei que saiu, ótimo. ótimo, mas Anatel já pensava nisso há muitos anos.”

E5 – “As possibilidades são de outras práticas gerenciais como, por exemplo, processos seletivos internos para nomeação a cargos comissionados, promoção da melhoria do clima organizacional e qualidade de vida no trabalho, etc.”

E7 – “Quando a gente tentou inovar, com a questão de estipular uma jornada flexível, uma jornada diferente do que era posta para todos no serviço público federal eu penso que nós tivemos aqui uma resposta muito dura vinda do governo, vinda do Ministério do Planejamento.”

Quadro 11 – Categoria II Ações de contorno aos impedimentos formais

Fonte: Elaborado pelo autor.

A categoria II se propôs a levantar práticas que contornem as limitações impostas pelas restrições de autonomia formal, são caracterizadas pela percepção de que é possível

criar, adaptar e até transgredir levemente essas limitações, sem deixar de reconhecer a sua existência. Foi possível identificar algumas dessas ações nas verbalizações dos entrevistados. Entre os casos citados, sobressai a diferença de estratégia entre a viabilização do regime de horário flexível e do teletrabalho.

A Anatel, em junho de 2009, implementou, por intermédio da Portaria nº 430, de 19 de junho de 2009, o chamado “horário flexível”, instrumento que instaurou um regime com as seguintes características:

Compete ao gerente imediato de cada unidade ou setor fixar o horário de trabalho dos servidores, desde que respeitados o horário de funcionamento da Agência e a carga horária semanal de 40 horas, e considerada a necessidade de serviço de cada setor;
Jornada de trabalho de 7 (sete) horas ininterruptas, perfazendo 35 horas semanais, sendo que as 5 (cinco) horas restantes cumpridas sob o regime de sobreaviso;
Adoção do regime de trabalho de turno ou escala, em relação aos servidores que executam atividades técnicas de monitoramento e fiscalização de telecomunicações e radiodifusão, quando estas exigirem atividades contínuas por período ininterrupto igual ou superior a 12 horas;
Adoção do sistema de banco de horas, com máximo de 40 horas negativas ou positivas, contando somente das horas efetivamente trabalhadas além da jornada semanal de 40 horas (ANATEL, 2009).

Para Lucena (2013), não há dúvida que a modalidade criada pela Anatel representou um avanço no que se refere à aplicação do Princípio da Eficiência, constitucionalmente consagrado, bem como uma melhor alocação dos recursos temporais, voltando a atenção para uma administração de resultados. Tais afirmações puderam e podem ser facilmente comprovadas quando analisados os documentos comparativos dos resultados obtidos antes e depois da implementação do referido horário (LUCENA, 2013).

No entanto, a Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento elaborou a Nota Técnica nº 667/2009/COGES/DENOP/SRH/MP, na qual sucintamente argumentou que o Decreto-lei nº 200, de 5 de fevereiro de 1967, e o Decreto nº 67.326, de 5 de outubro de 1970, em seus artigos 2º e 7º, preconizam que cabe à Secretaria de Recursos Humanos administrar o sistema de atividades de pessoal da Administração Pública Federal, e

que todos os órgãos e entidades pertencentes ao Poder Executivo estariam sujeitos à orientação normativa desse órgão. Para a Secretaria, a Anatel teria usado um artifício ao implantar o regime de sobreaviso, evitando o desconto da renumeração dos servidores pelo descumprimento da carga horária diária, em desacordo com o estabelecido no art. 44, da Lei nº 8.112/1990.

No entanto, segundo o Acórdão nº 3.553/2010 do Tribunal de Contas da União (TCU), ao julgar o caso em 30 de junho de 2010:

[...] a legitimidade normativa de proferir comandos para sua organização interna e o exercício da discricionariedade nos limites da lei, ressaltando ainda os novos paradigmas gerenciais da Administração Pública, pautados no princípio da eficiência, depreende-se que a Portaria Anatel nº 430/2009 **não ofende a Lei nº 8.112/90 nem o Decreto nº 1.590/1995**, motivo pelo qual reputa-se improcedente a presente representação (TCU, 2010, grifo nosso).

Durante praticamente 2 anos, a questão permaneceu aparentemente pacificada. No entanto em maio de 2012, no entanto, o novo presidente da agência, tendo por fundamento um parecer da Advocacia Geral da União – AGU, anulou os artigos 5º e 11, caput e parágrafos da Portaria nº 430, o que levou ao fim do horário flexível.

A questão levou ao pedido de exoneração dos servidores do setor de recursos humanos da agência, que não concordaram com a postura adotada pela presidência. A controvérsia chegou ao Congresso Nacional, tendo sido discutida na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público. A Câmara dos Deputados analisou uma proposta que anula os efeitos da decisão tomada pelo presidente da agência, o que teoricamente retomaria o horário flexível. O Projeto de Decreto Legislativo nº 583/12 foi apresentado pelo deputado Sebastião Bala Rocha (PDT-AP).

Apesar de se tratar de um projeto planejado e realizado completamente dentro da autonomia formal, inclusive com ratificação posterior, a solução encontrada para colocar em prática o entendimento do Ministério do Planejamento de que a iniciativa não deveria servir

de modelo para outros órgãos da Administração pública se deu no âmbito das ações informais. Na prática, como não conseguiu reverter o projeto dentro dos trâmites legais, o Ministério do Planejamento usou sua influência junto ao sistema de nomeação da alta administração, que compete ao Presidente da República como ato discricionário, para atingir seu objetivo.

O teletrabalho ou trabalho remoto, se refere ao trabalho virtual praticado por trabalhadores dispersos geograficamente da organização cuja principal forma de comunicação e colaboração é feito por meio de computador ou outra tecnologia de comunicação (BELLE; BURLEY; LONG, 2015, tradução nossa).

O teletrabalho tem previsão normativa no Brasil para a Administração direta, autárquica e fundacional, órgãos do Poder Executivo, desde 1995, pelo Decreto nº 1.590 do Governo FHC, sendo que órgãos dos poderes Legislativo e Judiciário possuem suas próprias normas. As iniciativas no âmbito do SIPEC, segundo o decreto autorizador, dependem de autorização de Ministro de Estado. A titularidade da autorização vem tendo interpretação restrita, para esses casos os presidentes de agência reguladora não têm equivalência às demais autoridades, como de costume. Apesar dos mais de 20 anos de previsão legal, a quantidade de órgão praticantes do teletrabalho se manteve restrita quase que somente aos órgãos do Poder Judiciário e Legislativo nesse período. Porém, recentemente a quantidade de iniciativas no Poder Executivo vem crescendo, especialmente baseada no sucesso da experiência divulgada pela Receita Federal do Brasil (ANATEL, 2016).

Entre os órgãos federais nos quais existem iniciativas no sentido de viabilizar o teletrabalho, encontram-se: Controladoria-Geral da União (Portaria CGU nº 1242/2015); Receita Federal do Brasil (Portaria RFB nº 947/2012); Tribunal Superior do Trabalho (Resolução Administrativa TST nº 1499/2012); Tribunal de Contas da União (Portaria TCU nº 99/2010), Advocacia-Geral da União (Portarias AGU nº 978 e nº 979/2005); Agência

Nacional de Saúde (Portaria ANS nº 69/2006); ANATEL (Portaria autorizativa MCTIC nº 6.203/2016), além do Serpro e Câmara dos Deputados (ANATEL, 2016; SACCARO, 2016).

Diferentemente na iniciativa inovadora do horário flexível, no caso do teletrabalho a Anatel aguardou a adesão de vários órgãos para se lançar na tentativa de realizá-lo. Antes de declarar formalmente o projeto-piloto foram feitas várias tratativas informais com o intuito de criar uma base segura que minimamente reduzisse o risco de falhas. Mesmo assim relatos dão conta que a simples aproximação da Agência com o já consolidado método de implantação do teletrabalho bastou para que voltasse à tona um clima de animosidade remanescente do caso do horário flexível. Apesar disso o projeto-piloto teve início em 1º de agosto de 2017.

Percebe-se assim uma mudança de estratégia da área de gestão de pessoas da Agência passando de uma posição de enfrentamento em busca da autonomia para uma postura de alinhamento com as normas formais impostas, buscando uma base mais sólida para poder, em um segundo momento, alcançar o mesmo objetivo.

Ademias, nota-se nas verbalizações uma série de iniciativas que buscam essa nova forma de viabilidade, considerando o novo contexto restritivo de autonomia. Pode-se concluir que a área busca adaptar-se às restrições para aumentar seu índice de sucesso nas ações, mas que por outro lado, também resta algum inconformismo e negação da realidade que se impõe, o que pode, no futuro, se apresentar com o uma vantagem na busca de um autonomia maior.

SUBDIMENSÃO: AUTONOMIA DE GESTÃO DE PESSOAS

CATEGORIA III - Motivadores da imposição do poder formal

Descrição: Refere-se à crença ou não pelo servidor de que a autonomia de gestão de pessoas é limitada por meio de restrições orçamentárias e financeiras, com base na Teoria das Restrições (*Theory of Constraints - TOC*), os contingenciamentos financeiros limitam a gestão de pessoas na Anatel.

Verbalização da categoria	Referências indicadas pela literatura	Relação com a pesquisa documental
Dinheiro; Valor; Restrição orçamentária; Restrição financeira; Recursos; Contingenciamento.	<p>Quanto maior a dependência do orçamento, menor será a autonomia da agência reguladora (OLIVEIRA, 2015).</p> <p>Nas agências reguladoras, as relações de pessoal são praticamente idênticas às da Administração centralizada e outras autarquias (ARAÚJO, 2002).</p> <p>A independência é função da autonomia de recursos financeiros da agência, o que só é possível caso suas receitas sejam compostas por recursos orçamentários próprios, provenientes, em geral, da outorga de concessões e de taxas cobradas pela fiscalização das atividades das firmas reguladas (PIRES; PICININI, 1999).</p>	<p>Com a alteração ocorrida, o contingenciamento imposto corresponde a uma redução da ordem de 44,1% do orçamento. É inviável aplicar, neste momento, corte de tamanha envergadura, de forma linear, a todas as unidades da pasta. Foi decidido procedimento liberando 1/18 do orçamento (Doc. 7).</p> <p>Deve-se definir o rol mínimo de contratos comuns a todas as unidades da Anatel, que sempre deverão ser mantidos, seja por determinação legal ou por necessidades básicas da organização, para garantir as condições essenciais necessárias ao funcionamento da Agência (Doc. 40).</p>

Verbalizações:

E1 – “Estagiário, a gente não pode mexer na bolsa, no valor da bolsa, a gente não pode mexer no valor que a gente paga do auxílio-transporte, hoje o valor é ridículo, ridículo.”

E1 – “Aqui estamos falando só sobre gestão de pessoas, não é? mas o orçamento acaba estando diretamente relacionado à gestão de pessoas. A gente sempre vai pedir benção no mistério em relação nosso orçamento. E quem arrecada somos nós. Nós somos o primo riquíssimo e a gente tem uma postura de mendigo. Essa é a verdade. Porque todo ano a gente vai mendigar orçamento no ministério. E quem arrecada somos nós e arrecada muito.”

E2 – “Até o concurso público, o dinheiro foi para a União. Em tese, a inscrição no concurso é para financiar o próprio concurso. No caso da Anatel não foi. No caso da Anatel, ela pagou pelo concurso e as inscrições foram coletadas pela entidade e encaminhadas para o Tesouro e o Tesouro, em tese, deveria repassar para a Agência, o que na prática não aconteceu.”

E3 – “Apesar de estar escrito na lei que a Anatel tem autonomia administrativa e financeira, ela não tem nem administrativa nem financeira, especialmente no que se refere a pessoal.”

E3 – “No orçamento é a mesma coisa, é o M.C. que determina o corte, quanto vai vir de orçamento para a Anatel. Cadê a autonomia financeira? Cadê?”

E4 – “Infelizmente nós ficamos amarrados pelo “calcanhar” que é a questão orçamentária. A falta de recursos, leva a Anatel a ficar presa a algumas decisões, algumas influências do ministério. Isso é ruim. Acabamos ficando reféns por essa manipulação do dinheiro.”

Quadro 12 – Categoria III Motivadores da imposição do poder formal

Fonte: Elaborado pelo autor.

A categoria III se propôs a buscar o delineamento da percepção do poder financeiro como causa da diminuição de autonomia em outras subdimensões, especialmente da autonomia de gestão. Percebe-se que as verbalizações convergem no sentido de que os

reiterados contingenciamentos impostos à Agência pode ser um dos fatores que restringem a autonomia de gestão de pessoas na Anatel. Além da análise a ser feita sob o contexto da autonomia financeira, a restrição orçamentária e financeira parece atingir negativamente outras subdimensões da autonomia.

Conclui-se que na dimensão informal, a subdimensão da autonomia de gestão, na área de gestão de pessoas da Anatel, segundo a análise de conteúdo realizada sobre as verbalizações dos entrevistados, possui características do segundo nível (médio) da escala de quatro níveis estabelecida pela teoria de Verhoest *et al* (2004), qual seja, “Agência pode tomar decisões administrativas respeitando as definições de procedimentos estabelecidas pelo governo”, convergindo com o achado na dimensão formal. Assim, existe um equilíbrio, pelo menos na graduação de quatro níveis usada, entre a autonomia formal e informal nessa subdimensão.

Quanto ao terceiro objetivo específico, foram identificadas várias ações que procuraram contornar a autonomia formal, entre elas, a criação de órgão sobreposto ao exigido por lei, criação de regime próprio de jornada de trabalho, processos seletivos internos para nomeação a cargos comissionados, promoção da melhoria do clima organizacional e ações de qualidade de vida no trabalho.

A subdimensão autonomia de gestão de pessoas possibilitou compreender com está delineada a autonomia informal e como se colocam os servidores frente à imposição do contexto formado pelo complexo ambiente de conflito que surgiu ao se contraporem, por um lado, a autonomia ampla supostamente garantida em lei, e coerente com a intenção do governo à época da criação da Anatel, e replicada pelo entendimento dos servidores que lá laboram e por outro lado, a autonomia restritiva imposta pela formalização infralegal e reforçada por várias ações dos governos que se sucederam ao longo do tempo de existência da Agência.

4.2 A autonomia de intervenção na área de gestão de pessoas

Uma agência reguladora para ter autonomia de intervenção não deve ter que se reportar ao governo e não está sujeita a auditorias do governo (VERHOEST *et al*, 2004). Os autores ainda usam um segundo critério que é a graduação da possibilidade de a agência ser sancionada ou sofrer algum tipo de intervenção por ter descumprido as diretrizes do governo. No intuito de delinear a dimensão formal da autonomia de intervenção da área de gestão de pessoas da Anatel se fez uso da pesquisa documental. Foram analisados documentos internos, notícias, normas e todos os demais documentos que auxiliassem no atingimento desse objetivo. Assim, quanto à autonomia de intervenção, foram identificados relatórios obrigatórios regulares ao governo de periodicidade anual (Doc. 28), além de outros relatórios *ad hoc*, mas também compulsórios, destinados aos chamados órgãos de controle (Doc. 27). Adicionalmente, por obrigação estabelecida pela Constituição Federal, a alta administração da Agência pode ser convocada pelo Poder Legislativo para dar explicações sobre algum assunto específico, porém esse procedimento não é apontado pelos autores como uma característica mensurável da autonomia formal de intervenção.

Quanto à possibilidade formal de a Agência sofrer algum tipo de intervenção ou sanção por descumprimento de diretrizes do governo, não foram encontrados indícios formais de previsão de ações desse tipo na Anatel na pesquisa documental. Apenas foram encontradas iniciativas legislativas nesse sentido. Uma delas foi o projeto de lei nº 3.337/2004 (Doc. 44), já arquivado, que propôs uma série de obrigações e sanções às agências reguladoras, além da transferência dos poderes de outorga das agências para os ministérios. Outra iniciativa, em sentido semelhante, foi um projeto de lei do Senado, o PL nº 52/2013 (Doc. 37), que prevê:

[...] as regras aplicáveis às Agências Reguladoras, relativamente à sua gestão, à organização e aos mecanismos de controle social. Estabelece o processo de decisão das agências reguladoras. Determina a obrigação das agências de apresentar relatório anual de atividades, de firmar contrato de gestão com o ministério a que estiver vinculada.

A redação do projeto de lei estabelece em seus artigos 12 e 13, entre outros, as obrigações e responsabilidades, a sistemática de acompanhamento e avaliação e as medidas aplicáveis em caso de descumprimento. Portanto, uma espécie de retaliação pelo descumprimento de suas exigências. Se aprovado, a lei poderia ser considerada o fim formal da autonomia das agências reguladoras no Brasil.

Assim, conclui-se que na área de gestão de pessoas da Anatel na dimensão formal, a subdimensão da autonomia de intervenção, evidenciada pela pesquisa documental, possui características mais próximas do terceiro nível (superior) da escala de quatro níveis estabelecida pela teoria de Verhoest *et al* (2004), qual seja, “A agência tem obrigações limitadas de se reportar ao governo. Está sujeita a auditorias *ad hoc* encomendadas pelo governo. Sanções e intervenções somente com consulta à agência e pequeno risco de sanções leves”, com a ressalva de que não se encontrou na pesquisa documental a previsão formal para sanções ou intervenções.

Quanto à dimensão informal da autonomia de intervenção na área de gestão de pessoas foi realizada análise de conteúdo sobre as entrevistas realizadas com sete servidores efetivos do quadro pertencente à Gerência de Administração e Desenvolvimento de Pessoas (AFPE). O objetivo foi delinear os limites da autonomia informal e identificar como se comporta a área frente aos limitantes formais. Para tanto, foram agregadas em um único questionamento três perguntas adaptadas do COBRA-*survey* referentes à autonomia de intervenção. As perguntas tratam da necessidade ou não de se reportar ao ministério sobre as ações de gestão de pessoas; a frequência desse reporte, se houver; e a existência ou não de algum tipo de represália, desagravo ou sanção contra a agência.

SUBDIMENSÃO - AUTONOMIA DE INTERVENÇÃO

Pergunta: A agência deve reportar suas ações de gestão de pessoas ao ministério ou alguma autoridade em contrapartida de alguma eventual autorização? Qual a frequência que se reporta? Sabe da aplicação de alguma sanção contra a Agência em desagravo a essas ações?

CAT	NOME DA CATEGORIA
IV	Necessidade de reportar ações
V	Frequência do reporte
VI	Ocorrência de retaliação ou sanção contra a Agência

Quadro 13 – A autonomia de intervenção na área de gestão de pessoas
Fonte: Elaborado pelo autor.

As categorias, a pergunta aplicada, assim como a frequência das respostas, estão esquematizadas no Quadro 13. Foram estabelecidas três categorias de análise: Necessidade de reportar ações; Frequência do reporte; e Ocorrência de retaliação ou sanção contra a Agência.

SUBDIMENSÃO: AUTONOMIA DE INTERVENÇÃO

CATEGORIA IV - Necessidade de reportar ações

Descrição: Refere-se à percepção dos servidores sobre a necessidade de prestar reportes além dos formalmente definidos das ações de gestão de pessoas aos ministérios ou alguma outra autoridade ou em contrapartida de alguma eventual autorização solicitada.

Verbalização da categoria	Referências indicadas pela literatura	Relação com a pesquisa documental
Necessidade de reportar; Obrigação; Órgão seccional; Órgão setorial; Órgão central; SIPEC; Relatório.	A agência que tem autonomia de intervenção não deve ter que se reportar ao governo e não está sujeita a auditorias do governo. O simples fato de que as decisões da Agência devem ser relatadas <i>ex post</i> ao governo e serão avaliadas por este governo em normas explícitas (por exemplo, as normas sobre a legalidade, a equidade ou resultados do serviço prestado) e o fato de que, em caso de grave desvio destas normas, as decisões	Estabelece o processo de decisão das agências reguladoras. Determina a obrigação das agências de apresentar relatório anual de atividades, de firmar contrato de gestão com o ministério a que estiver vinculada (Doc. 38). O órgão central somente se manifestará após o pronunciamento do órgão seccional ou correlato e do respectivo setorial do SIPEC (Doc. 37).

podem levar a sanções ou intervenções do governo, podem impedir a Agência usando seu poder de decisão estabelecendo competências de uma forma que não será tolerada pelo governo (VERHOEST *et al.*, 2004).

As agências reguladoras, no exercício de sua autonomia, poderão desenvolver sistemas próprios de administração de recursos humanos, inclusive cadastro e pagamento, sendo obrigatória a alimentação dos sistemas de informações mantidos pelo órgão central do Sistema de Pessoal Civil – SIPEC (Doc. 36).

Verbalizações:

E1 – “Existem ações de gestão de pessoas que a gente sempre passa pelo Ministério. Toda vez que a gente vai tratar sobre cessão ou requisição, é um exemplo que sempre tem que passar pelo Ministério. Não tem como fugir disso.”

E2 – “Se eles pedissem reporte a gente atenderia por a gente ter aquela subordinação de órgão seccional com setorial e central do SIPEC da IN/7 de 2012, a gente faria.”

E3 – “Se tem uma dúvida de gestão de pessoas que a gente faz a consulta, antes a gente podia fazer direto ao Ministério do Planejamento, piorou. Agora a gente tem que passar pelo Ministério das Comunicações. O que é um absurdo, já que a Anatel não é subordinada, ela é vinculada.”

E4 – “Ao dizer que a agência tem autonomia, não concordo que ela tenha que reportar. É um aspecto de gestão. A Anatel não deveria reporta-se ao ministério não.”

E5 – “Por mais que a lei de criação da Agência preveja autonomia administrativa e financeira, reforçado em julgado do Tribunal de Contas da União, há o entendimento que a Agência integra o Sistema de Pessoal Civil do Executivo Federal (SIPEC) e como parte integrante desse sistema, deve reportar suas ações ao órgão central.”

E6 – “Para mim, a Agência não deve se reportar aos ministérios. A subordinação do SIPEC é baseada em Instruções, orientações. A autonomia da Anatel é garantida em lei. Não se justifica deixar de cumprir a lei por normas que nem decreto são.”

E7 – “Eu acredito que ela não deve, muito embora quando a gente é provocado a gente responde.”

Quadro 14 – Categoria IV Necessidade de reportar ações

Fonte: Elaborado pelo autor.

A categoria IV se propôs a identificar a percepção dos servidores quanto à obrigação (necessidade) de reportar as ações de gestão de pessoas a autoridades externas à Agência. Destarte, se faz necessário registrar que a eventual existência de reporte à autoridade externa, por mais óbvia que pareça no contexto atual, deve ser analisada à luz da autonomia formal estabelecida para a Anatel e levando em conta os padrões de autonomia no contexto internacional. Nesse sentido, o reporte implica uma espécie de vínculo subordinativo, especialmente se for feito *a priori* da realização da ação e, portanto, reflete uma diminuição da autonomia.

A discussão parece circundar a questão da obrigatoriedade da participação da Anatel como parte integrante do Sistema Integrado de Pessoal Civil (SIPEC). O confronto de normas

se estabelece porque as agências, por lei poderiam estabelecer seus próprios sistemas de recursos humanos, conforme a Lei nº 9.986/2000:

As agências reguladoras, no exercício de sua autonomia, poderão desenvolver sistemas próprios de administração de recursos humanos, inclusive cadastro e pagamento, sendo obrigatória a alimentação dos sistemas de informações mantidos pelo órgão central do Sistema de Pessoal Civil – SIPEC (BRASIL, 2000).

Pela leitura pode-se perceber que bastaria alimentar os dados no referido sistema, seria uma função para fins de registro, sem finalidade de reporte ou hierarquia. No entanto, o SIPEC estabelece uma clara distinção entre os órgãos, dividindo-os entre central, seccionais e setoriais. Ainda, estabelece relações hierárquicas explícitas em normativos e até restrições de comunicações entre os níveis, conforme foi verbalizado pelos servidores, por exemplo, na fala E3: “...antes a gente podia fazer direto ao Ministério do Planejamento, piorou. Agora a gente tem que passar pelo Ministério das Comunicações.” e registrado na pesquisa documental, por exemplo, a Orientação Normativa nº 7/2012 (Doc. 37). Assim, enquanto prevalecer o entendimento da participação da Anatel no SIPEC, ela estará sujeita aos normativos menores expedidos pelo órgão central do sistema, qual seja, o Ministério do Planejamento.

SUBDIMENSÃO: AUTONOMIA DE INTERVENÇÃO

CATEGORIA V - Frequência do reporte

Descrição: Refere-se à frequência em que autoridades ou ministérios solicitam ou recebem reportes sobre as ações de gestão de pessoas.

Verbalização da categoria	Referências indicadas pela literatura	Relação com a pesquisa documental
Necessidade de comunicar; Pedir para o ministério; Reportar: Pedir ao ministério; Solicitar ao ministério Atender à solicitação; Encaminhar relatório; Divulgar estudo; Preencher informações; Solicitações <i>ad hoc</i> .	Outro ponto de partida para o mapeamento conceitual de “autonomia” é o conceito de autonomia burocrática definida como a exceção formal imposta a um diretor de agência pela supervisão política total feita por ministro (CHRISTENSEN 1999). A exceção formal com a hierarquia departamental pode acontecer primeiro concedendo autonomia estrutural à agência por um nível	Além desses instrumentos, o Conselho Diretor divulgará estudos e relatórios elaborados na Agência, sobre a sua política e as perspectivas para o setor de telecomunicações (Doc. 41). O relatório anual de atividades deverá ser encaminhado pela agência reguladora, por escrito, no prazo de até noventa dias após o encerramento do exercício, ao titular do ministério a que estiver

alternativo ou competitivo de supervisão política. O grau de autonomia estrutural de uma agência é determinado pela medida a que o presidente da Agência informa ao Ministro diretamente (talvez após consulta a um Conselho Consultivo) ou para um corpo de alta administração supervisor (VERHOEST *et al.*, 2004).

vinculada, ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados (Doc. 44).

A Agência Reguladora apresentará, **semestralmente**, sem prejuízo do relatório anual de atividades de que trata o art. 8º, ou de gestão e desempenho (Doc. 44).

Verbalizações:

- E1 – “Toda vez que a gente vai tratar sobre cessão e requisição, é um exemplo que sempre tem que passar pelo Ministério. Não tem não tem como fugir disso. Isso é gestão de pessoas total. Nós autorizamos, mas a gente pede para aqueles comuniquem. Olha que coisa estranha né? A gente não pode se comunicar direto com órgão.”
 E2 – “O reporte da Agência vai para os ministérios normalmente quando ela está pedindo alguma autorização”

Quadro 15 – Categoria V Frequência do reporte

Fonte: Elaborado pelo autor.

A categoria V se propôs a verificar, no caso de reporte, qual seria a frequência em que isso corre. A ideia é ter uma noção da intensidade da obrigação de reportar e assim também perceber a intensidade de restrição da autonomia nessa subdimensão. Notadamente, não houve um grande volume de verbalizações nessa categoria. Foram obtidas duas respostas ao se fazer essa pergunta nas entrevistas. Mesmo assim, os servidores mesclaram o entendimento do reporte com a necessidade de solicitar autorização. Apesar disso, pode-se inferir que não há um volume considerável de reportes *ad hoc* sendo enviados pelos servidores para as autoridades ou para os ministérios em geral, seja espontâneo, seja por solicitação externa. Um dos prováveis motivos pôde ser captado nas verbalizações de outras partes das entrevistas, que é a falta de interesse dos ministérios nas atividades da área de gestão de pessoas. Poucos assuntos de interesse foram registrados, basicamente se restringindo às requisições de servidores de outros órgãos, que é uma ferramenta de mudança de local de trabalho e, portanto, costuma atrair a atenção individual dos servidores e, em segundo lugar, a jornada de trabalho em sentido amplo, incluindo carga horária, trabalho remoto e horário flexível.

SUBDIMENSÃO: AUTONOMIA DE INTERVENÇÃO

CATEGORIA VI - Ocorrência de retaliação ou sanção contra a Agência

Descrição: Trata-se da ciência de algum tipo de retaliação, sanção informal ou sanção formal causada por ação informal contra a Anatel, já que formalmente não há espaço legal para sanções devido à autonomia, mesmo relativizada. Registre-se que por falta de previsão legal específica, a Anatel só poderia assinar contrato de gestão com base no art. 37 da CF e artigos 51 e 52 da Lei nº 9.649/1998, o que permitiria o uso de sanções, mas a falta de previsão expressa o que tem dificultado bastante as tentativas até o presente.

Verbalização da categoria	Referências indicadas pela literatura	Relação com a pesquisa documental
<p>Sanções; Retaliações; Ações contra; Revide.</p>	<p>Os estudos acerca da retaliação organizacional encontram-se em fase inicial de pesquisa e por isto a sua definição ainda não é consensual. Por exemplo, a retaliação tem sido definida com diferentes conceitos, como represália, desforra ou desagravo (TAMAYO; MENDONÇA, 2008).</p> <p>A relação contratual ocorre entre uma instância do governo central, que será o órgão supervisor do contrato, e uma agência governamental. Em geral, o contrato estipula objetivos e metas que devem ser atingidos pela agência: as autonomias a ela concedidas; os direitos e obrigações de cada parte; bem como as chamadas condicionalidades, as situações ou cenários que instruíram a expectativa de realização e atingimento dos objetivos e metas e que se não se concretizarem extinguem a obrigação de cumprimento do contrato (RAMOS, 1997).</p>	<p>O Poder Executivo poderá qualificar como agência executiva a autarquia ou fundação que tenha cumprido os seguintes requisitos: ter um plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional em andamento; Ter celebrado contrato de gestão com o respectivo ministério supervisor (Doc. 43).</p> <p>A agência reguladora deverá firmar contrato de gestão e de desempenho com o ministério a que estiver vinculada, nos termos do §8º do art. 37 da Constituição, negociado e celebrado entre a diretoria colegiada ou conselho diretor e o titular do respectivo ministério (Doc. 44).</p> <p>O contrato de gestão e de desempenho deve especificar: as medidas a serem adotadas em caso de descumprimento injustificado das metas e obrigações pactuadas (Doc. 44).</p>

Verbalizações:

E1 – “A sanção pode ocorrer de forma mais velada ou de formas mais abertas. Essa de requisição e cessão a gente vê que isso é uma coisa que para o ministério é super-importante. É porque é o poderzinho que eles têm, entendeu?”

E1 – “Essas sanções eu não estou me lembrando assim de imediato alguma.”

E6 – “Para mim o que aconteceu depois do fim do H. Flex foi retaliação. Todo mundo que estava aqui naquela época sabia que era. Todos servidores já estavam esperando por isso.”

E7 – “Ainda que não tenha sido de uma forma clara e aberta, para mim, a nomeação de determinado presidente na Anatel, que era assessor do antigo Ministro do Planejamento, e quando a gente implementou o horário flexível, apelidado H. Flex, e que naquela época se colocou contra o presidente da época que era o Embaixador Sardenberg. Assim que o embaixador saiu e entrou essa pessoa, o primeiro ato administrativo dele foi anular todas as inovações que a gente tinha implementado. Então para mim isso como uma espécie de sanção ou desagravo com relação a essa iniciativa, que eu considerava muito positiva para agência e que atrapalhou bastante o clima organizacional.”

Quadro 16 – Categoria VI Ocorrência de retaliação ou sanção contra a Agência

Fonte: Elaborado pelo autor.

A categoria VI se propôs a tentar identificar algum tipo de retaliação contra a Anatel ou alguma sanção informal ou sanção formal causada por ação informal. Trata-se de um dos critérios para classificação usados por Verhoest *et al* (2004) para estabelecer o nível de autonomia estrutural. Novamente foram coletadas poucas verbalizações. Foi relatada explicitamente a possibilidade de sanções tanto veladas quanto explícitas.

Cabe registro o fato de que, ao contrário do esperado, a maioria dos servidores não percebe o término do horário flexível como uma retaliação, além de não conseguir imaginar como se daria uma ação retaliativa ou uma sanção informal por parte do ministério.

Conclui-se que na dimensão informal, a subdimensão da autonomia de intervenção, na área de gestão de pessoas da Anatel, segundo a análise de conteúdo realizada sobre as verbalizações dos entrevistados, possui características do terceiro (superior) da escala de quatro níveis estabelecida pela teoria de Verhoest *et al* (2004), qual seja, “A agência tem obrigações limitadas de se reportar ao governo. Está sujeita a auditorias ad hoc encomendadas pelo governo. Sanções e intervenções somente com consulta à agência e pequeno risco de sanções leves”, coincidindo com o nível estabelecido na dimensão formal. Assim, observa-se um equilíbrio, pelo menos na graduação de quatro níveis usada, entre a autonomia formal e informal nessa subdimensão.

A subdimensão autonomia de intervenção na área de gestão de pessoas possibilitou compreender com está delineada a autonomia informal. Colocando-a lado a lado com os resultados da pesquisa documental, foi percebido que na dimensão informal o risco de ocorrerem sanções é levemente maior. Isso pode ter origem na falta de provisão legal compatível com o nível de supervisão informal construído pela Administração direta sobre a Agência nos últimos anos, especialmente depois que houve o caso do horário flexível,

refletindo essa maior influência na dimensão informal, no entanto essa diferença não é suficiente para diferenciar as dimensões na escala escolhida para comparação.

4.3 A autonomia legal na área de gestão de pessoas

A intensidade da autonomia dos órgãos e entidades da Administração indireta varia de acordo com a legislação, razão pela qual a análise deve ser feita empiricamente, em cada caso (OLIVEIRA, 2015). A agência que tem autonomia legal plena deve possuir personalidade jurídica de direito privado segundo Verhoest *et al* (2004), no entanto as agências no Brasil foram criadas sob a figura de autarquias especiais com personalidade jurídica de direito público. Para esses autores, um nível menor da autonomia legal, seria o caso em que a agência tem personalidade jurídica de direito público e é criada por um ato do Poder Legislativo. Esse é o caso da Anatel (Doc. 28), cujo projeto de lei é de autoria do Poder Legislativo (SILVA, 2010). Assim, conclui-se que na dimensão formal, a subcategoria da autonomia legal da Anatel, evidenciada pela pesquisa documental, possui as características estabelecidas no terceiro nível (superior) da escala de quatro níveis estabelecida pela teoria de Verhoest *et al* (2004).

A autonomia legal, segundo a teoria, seria o reflexo do enquadramento da personalidade jurídica da Agência, limitando-se exclusivamente, portanto, a um critério da dimensão formal. No entanto, a informação sobre a personalidade jurídica de direito público já estava definida *a priori* o que dispensaria a pesquisa na dimensão informal. Assim, optou-se por aprofundar a investigação sobre o relacionamento interinstitucional de modo a contribuir para o entendimento também na dimensão informal dessas relações da área de gestão de pessoas.

Por conseguinte, quanto à dimensão informal da autonomia legal foi realizada análise de conteúdo sobre as entrevistas realizadas com sete servidores efetivos do quadro pertencente à Gerência de Administração e Desenvolvimento de Pessoas (AFPE). O objetivo

foi delinear os limites da autonomia informal e identificar como se comporta a área frente aos limitantes formais. Para tanto, foi indicado destarte essa condição da personalidade jurídica aos entrevistados e foram usadas duas perguntas adaptadas do COBRA-*survey* referentes a essa área da gestão. A primeira sobre a evolução do relacionamento da Agência com o ministério, sem, no entanto, especificar qual o ministério, fato que deixou livre aos entrevistados se referir ao relacionamento com o Ministério das Comunicações ou o Ministério do Planejamento, ou ambos. A segunda pergunta sugere que o entrevistado verbalize sobre o nível de confiança que ele percebe existir entre a Agência e o governo como um todo.

SUBDIMENSÃO - AUTONOMIA LEGAL

Pergunta: Já que a Anatel tem personalidade jurídica própria, em que medida o relacionamento da Gerência de Administração e Desenvolvimento de Pessoas (AFPE) com os ministérios mudou durante os últimos cinco anos? Como você descreveria o nível de confiança entre a Anatel e os ministérios em termos de gestão de pessoas?

CAT	NOME DA CATEGORIA
VII	Evolução do relacionamento com o ministério
VIII	Nível de confiança entre a agência e o governo

Quadro 17 – A autonomia legal na área de gestão de pessoas

Fonte: Elaborado pelo autor.

As categorias, a pergunta aplicada, assim como a frequência das respostas, estão esquematizadas no Quadro 17. Foram estabelecidas duas categorias de análise: Evolução do relacionamento com o ministério; e Nível de confiança entre a agência e o governo.

A categoria VII procura delinear como evoluiu o relacionamento da Agência com os ministérios do Planejamento e das Comunicações. Aqui vale o registro que o traumático caso do horário flexível ocorreu nesse mesmo espaço temporal, sendo 2012 um ano marcado pelo fim do projeto, mas também pelos protestos, greve e embates entre a alta administração e os servidores (Docs. 46, 47 e 48).

SUBDIMENSÃO: AUTONOMIA LEGAL

CATEGORIA VII - Evolução do relacionamento com o ministério

Descrição: A autonomia legal, segundo a teoria, seria o reflexo do enquadramento da personalidade jurídica da Agência, limitando-se, portanto, à dimensão formal. Na dimensão informal investigou-se os reflexos desse enquadramento consubstanciado no relacionamento entre a área de gestão de pessoas e os ministérios.

Verbalização da categoria	Referências indicadas pela literatura	Relação com a pesquisa documental
<p>Necessidade de reportar; Relacionamento; Piorou ou melhorou; Obrigação; Órgão seccional; Órgão setorial; Órgão central; Relacionamento; Autorização; Conhecimento prévio.</p>	<p>Separação não significa necessariamente autonomia. Quando nos perguntamos sobre quanto precisa é a separação estrutural, imediatamente entramos em um campo minado de definições confusas, relações complexas e problemas sobre distinguir formalidade de realidade. Sempre há uma relação entre agências e ministros e funções centralizadas de recursos humanos, etc (TALBOT, 2004).</p> <p>A especialização da regulação, com a instituição de agências não afasta a potencial interferência ou conflito entre os diversos interesses regulatórios (OLIVEIRA, 2015).</p>	<p>Órgãos Seccionais do SIPEC: secretarias, departamentos, divisões ou outras unidades específicas de pessoal civil das autarquias, inclusive as em regime especial.</p> <p>Compete ao órgão central do SIPEC o estudo, a formulação de diretrizes, a orientação normativa, a coordenação, a supervisão, o controle e a fiscalização específica de assuntos relativos ao pessoal civil do Poder Executivo no âmbito da Administração Pública Federal direta, suas autarquias, inclusive as em regime especial, e fundações públicas. Caberão aos órgãos setoriais e seccionais e demais unidades operacionais do SIPEC as atividades de gestão e execução (Doc. 37).</p>

Verbalizações:

E1 – “O que eu posso dizer é que a gente conhece as pessoas que trabalham com o que a gente precisa, mas isso não tem um grau de influência no resultado. Eles confiam no que a gente fala, eles confiam na interpretação que a gente dá à orientação normativa. Nunca voltou nada. Para eles meio que não interessa.”

E2 – “De lá para cá, melhorou bastante porque a gente passou a não praticar nenhum tipo de ação sem dar prévio conhecimento para eles. Não é prévia autorização, é prévio conhecimento.”

E2 – “O relacionamento tem melhorado, por que a gente tem procurado sempre construir pontes com as áreas.”

E3 – “Muito ruim, porque, você pega o Decreto nº 5.707, um decreto lá que trazia questão de gestão por competências, administração estratégica, né? Ele coloca uma série de questões como essa do SIASS, mas depois ele não dá condições para aquilo acontecer. Então ele colocou lá para fazer, mas ele mesmo não faz.”

E3 – “Você não consegue nem fazer uma consulta direto. Então é péssimo. Tem um caso, mais de uma vez, a gente mandou ofícios para tirar dúvidas e aí ele voltou depois de cinco anos, nem respondeu a dúvida, perguntou se Anatel ainda queria saber aquilo. Sim, queremos. E aí não veio mais resposta. Isso não é bem uma parceria.”

E6 – “Nos últimos 5 anos, o relacionamento tem melhorado aos poucos. Com esse projeto de Teletrabalho acho que vai começar a melhorar mais rápido.”

E7 – “Eu acredito que esse relacionamento ele tem um comportamento senoidal. Já foi muito ruim, e isso não é institucional, fica por conta das pessoas que estão no momento em cada órgão, talvez por conta daquela questão do H. Flex o relacionamento ficou muito ruim com o Planejamento e contaminou a equipe do Ministério das Comunicações.”

Quadro 18 – Categoria VII Evolução do relacionamento com o ministério

Fonte: Elaborado pelo autor.

A categoria VII se propôs a captar a percepção dos servidores sobre a evolução do relacionamento da AFPE com o(s) ministério(s) nos últimos cinco anos. Aqui foram registradas várias verbalizações. Existe uma diversidade de opiniões sobre como a área de gestão de pessoas se relaciona com os órgãos externos. Alguns percebem uma melhora no relacionamento, outros uma piora. Ainda um dos servidores registrou a falta de interesse dos ministérios quanto ao objeto do seu trabalho. Assim, pode-se concluir que a relação entre a AFPE e os ministérios aos quais ela se relaciona depende bastante da experiência pessoal e talvez da área de trabalho de cada servidor respondente da pesquisa. Acrescente-se que, ao apontarem o “ministério” ou “ministérios”, a relação não se altera. Para os respondentes a relação com os órgãos externos é boa ou ruim, melhor ou pior, ou mesmo estável para qualquer que seja o ministério, sendo que a maioria das verbalizações generalizou os órgãos aos quais a AFPE se relaciona, sem diferenciá-los.

SUBDIMENSÃO: AUTONOMIA LEGAL

CATEGORIA VIII - Nível de confiança entre a agência e o governo

Descrição: De maneira complementar à categoria VII, optou-se por aprofundar a investigação sobre o relacionamento interinstitucional de modo a contribuir para o entendimento também na dimensão informal dessas relações da área de gestão de pessoas.

Verbalização da categoria	Referências indicadas pela literatura	Relação com a pesquisa documental
Necessidade de reportar; Confiança; Obrigação; Órgão seccional; Órgão setorial; Órgão central; Influência ministerial; Relacionamento; Autorização; Conhecimento prévio.	A agência que tem autonomia legal plena deve possuir personalidade jurídica de direito privado (VERHOEST <i>et al</i> , 2004). A Anatel configura-se como autarquia especial, vinculada ao Ministério das Comunicações. Portanto, trata-se de pessoa jurídica de direito público (MORAES, 2002).	Autarquias possuem personalidade jurídica de direito público, além de gozarem de uma imunidade tributária e da impenhorabilidade de seus bens. Embora o diploma que trata das autarquias não tenha sido claro com relação à natureza da personalidade jurídica, é pacífico o entendimento de que elas são de direito público (Doc. 28).

Verbalizações:

E1 – “Não sou tão conhecedor assim desse relacionamento com os ministérios para dizer se houve ou não mudança.”

E2 – “O relacionamento tem melhorado. Se você pegar essa fotografia de cinco anos atrás, ele estava muito negativo no sentido de gestão de pessoas com o Ministério do Planejamento e com o Ministério das Comunicações na época por causa do horário flexível, das 7 horas corridas, que criou um desgaste muito grande com esses dois órgãos.”

E3 – “Se tem uma dúvida de gestão de pessoas que a gente faz a consulta, antes a gente podia fazer direto ao Ministério do Planejamento, piorou. Agora a gente tem que passar pelo Ministério das Comunicações. O que é um absurdo, já que a Anatel não é subordinada, ela é vinculada.”

E3 – “Essa relação não é boa. Não tem uma conversa boa no sentido de conseguir resolver esses problemas.”

E4 – “Mudou muito. Eu acredito que sim. Hoje eu vejo que a Anatel não consegue fazer certas ações sem mandar para o ministério. O ministério tem que autorizar quase tudo. Isso demonstra que ela perdeu o pouco de autonomia que tinha. Realmente as coisas pioraram nesses últimos 5 anos.”

E5 – “Não vislumbro evolução nem involução no relacionamento em termos de nível de confiança. Por mais que seja um órgão de Estado e não de Governo, a Agência cumpre as determinações dos demais órgãos, mesmo tendo previsão legal de autonomia.”

E6 – “Eu acho que existia um nível de confiança muito bom quando na Anatel tinha muitas pessoas da Telebrás, depois com o horário flexível a coisa se perdeu, agora vem recuperando lentamente.”

E7 – “A gente tem construído uma relação novamente de confiança, de construção. Conseguimos assim promover um novo caminho, ainda não está nem perto do que era antes, tanto por bem ou por mal, mas eu vejo com um viés de subida o nível de confiança.”

Quadro 19 – Categoria VIII Nível de confiança entre a agência e o governo

Fonte: Elaborado pelo autor.

A categoria VIII se propôs a medir o nível de confiança, recíproco ou não, entre a agência e o governo. Tem assim, um escopo mais amplo do que a categoria anterior, que relacionava a AFPE com o(s) ministério(s), tendo um enfoque mais institucional. Ainda, o nível de confiança é diferente do simples relacionamento de um órgão com outro por implicar um certo grau de cumplicidade ou colaboração. No entanto essa diferença não foi percebida pela maioria dos entrevistados, apesar das intervenções do pesquisador.

Aqui foram registradas várias verbalizações e todos os entrevistados responderam à pergunta. Entre o posicionamento dos servidores houve uma tendência ao equilíbrio, dividindo os respondentes em três grupos: um que percebe uma melhora na relação, um que percebe uma piora nessa relação e um terceiro grupo que não percebe nem melhora nem piora, incluindo nesse grupo um respondente que não se viu apto a opinar: E1 - “Não sou tão conhecedor assim desse relacionamento com os ministérios para dizer se houve ou não mudança”.

A classificação na escala de quatro níveis estabelecida pela teoria de Verhoest *et al* (2004) independe da dimensão informal. Como o único critério é definido pela situação jurídica da agência, como registrado anteriormente, já estava definida como sendo de terceiro nível (superior).

Assim, ao analisar a autonomia informal na subdimensão da autonomia legal da área de gestão de pessoas da Anatel, segundo a análise de conteúdo realizada sobre as verbalizações dos entrevistados, foram identificadas algumas características sobre o relacionamento da área com os Ministérios. Adicionalmente, pode-se delinear o atual nível de confiança entre Agência e governo, em termos de gestão de pessoas.

Conclui-se que no relacionamento da AFPE com os ministérios, os efeitos dos embates de 2012 encontram-se arrefecidos. No nível mais próximo do operacional percebe-se uma piora do relacionamento, reflexo da conformidade por parte da AFPE com as diretrizes do SIPEC e pela quase ausência de tratamento diferenciado de supervisão por parte do ministério, que agora se segue sem questionamentos mais contundentes às normas estabelecidas. No nível mais institucional e estratégico, o relacionamento entre a Agência e o governo com um todo, houve uma melhora do clima baseada nessa mesma aceitação das condicionantes impostas e no alinhamento da Agência às diretrizes do governo.

Se fosse usado algum critério de graduação de quatro níveis, baseado no relacionamento descrito, para a dimensão informal se poderia sugerir imediatamente uma aproximação com uma classificação de primeiro nível, aproximando-a da autonomia mínima. Para a dimensão formal, no entanto, existe o conflito normativo da autonomia definida na lei e os normativos infralegais que condicionam esse relacionamento à uma relação hierárquica e que são sustentados pela prática e atualmente aceitos pela Agência, não sendo viável sugerir uma graduação.

4.4 A autonomia de política na área de gestão de pessoas

Os quatro níveis da autonomia de política foram definidos por Verhoest *et al* (2004) em um crescente que começa com o nível de autonomia mínima, quando as decisões relativas a estrutura e conteúdo do processo, instrumentos e resultados de políticas são tomadas externamente pelo governo, sem aviso prévio à agência. No segundo nível, a Agência pode

decidir a estrutura e conteúdo do processo legislativo dentro de linhas, normas, objetivos definidos pelo governo central. No terceiro nível, a agência pode decidir instrumentos e processos, mas dentro dos objetivos e normas do governo e o seu presidente pode decidir sozinho sobre a aplicação individual de regulamentos de uso geral. Finalmente, no quarto nível a autonomia máxima acontece quando a agência pode decidir sozinha sobre todos os aspectos da política, como objetivos, instrumentos de política a serem usados e processos, sendo autorizada a emitir regulamentos de uso geral. Nesse caso a agência possui alta autonomia de política no nível estratégico.

Considerando a área de gestão de pessoas na Anatel, foi realizada pesquisa documental com o objetivo de qualificá-la na dimensão da autonomia formal em um dos níveis estabelecidos. Foram achados diversos documentos relacionados à independência de política regulatória, na qual a Agência se incumba do poder de legislar normas para o setor regulado, no entanto este conteúdo não faz parte do escopo da pesquisa. Quanto aos documentos da área de gestão de pessoas, foi achado no regimento interno atual (Doc. 01), publicado em 2013 para a reestruturação da agência, a seguinte competência da AFPE:

Divulgar, acompanhar e fazer aplicar a legislação relativa aos direitos e deveres de agentes públicos.

Inevitável a comparação com o regimento interno anterior, estabelecido pela resolução nº 270/2001 (Doc. 02) que trazia as seguintes competências de política:

Propor políticas e diretrizes para o desenvolvimento e aperfeiçoamento dos talentos da Agência, visando a excelência organizacional;
Elaborar propostas de planos de cargos e salários, planos de benefícios e vantagens, planos de medicina e segurança do trabalho;
 Conduzir estudos e pesquisas de mercado **com vistas a elaboração de políticas**, diretrizes e planos para a administração e desenvolvimento dos talentos;
Propor políticas e diretrizes para a melhoria da gestão organizacional interna.

Não é necessário muito esforço para perceber a diferença em termos de delegação para o estabelecimento de políticas da área de gestão de pessoas entre os dois regimentos. Notadamente houve entre 2001 e 2013 uma eliminação completa dos poderes normativos na área. Onde antes havia competências para estabelecer políticas restou a aplicação de políticas

já estabelecidas, remetendo à conclusão de que, se as políticas não são feitas pela Agência, obviamente já estão estabelecidas pela Administração direta.

Coincidentemente ou não o regimento de 2013 foi desenvolvido na mesma gestão que gerou os eventos que subsidiaram os embates entre os servidores e a alta administração da Anatel (Doc. 46). O presidente João Batista de Rezende presidiu a Anatel de novembro de 2011 a agosto de 2016. No seu Balanço de gestão: novembro de 2011 a agosto de 2016 (Doc. 45) não consta nenhuma ação de gestão de pessoas voltada à melhoria da qualidade de vida no trabalho e os projetos descontinuados e a extinção da área de desenvolvimento organizacional no regimento também não encontraram espaço em seu balanço de gestão:

O presente documento tem como finalidade oferecer um panorama das iniciativas implementadas entre novembro de 2011 e agosto de 2016, período em que exerci dois mandatos como presidente da Anatel.

Trata-se de um relatório que registra ações adotadas para modernizar a Agência e ajustá-la a um mundo em transformação permanente, marcado pela convergência tecnológica, pela inovação, pela concorrência acirrada.

Assim, conclui-se que, resultante da pesquisa documental, pode-se aproximar a atual autonomia de política formal de gestão de pessoas da Anatel com o primeiro nível da classificação de Verhoest *et al* (2004), a autonomia mínima.

Quanto à dimensão informal da autonomia de política na área de gestão de pessoas foi realizada análise de conteúdo sobre as entrevistas realizadas com sete servidores efetivos do quadro pertencente à Gerência de Administração e Desenvolvimento de Pessoas (AFPE). O objetivo foi delinear os limites da autonomia informal e identificar como se comporta a área frente aos limitantes formais. Para tanto, foram agregadas em um único questionamento duas perguntas adaptadas do COBRA-*survey* referentes à autonomia de política. A primeira parte da pergunta busca extrair dos servidores a quem eles atribuem a competência da definição do público alvo, dos instrumentos e dos processos das políticas geradas na área de gestão de pessoas. A segunda parte indaga sobre a participação do Conselho Diretor, da Presidência e dos ministérios nesse processo, mapeando os principais atores que poderiam substituir a

AFPE nessa competência. Complementarmente, procura-se perceber se é o presidente quem define sozinho sobre a aplicação de regulamentos de uso geral, critério complementar para posterior classificação.

SUBDIMENSÃO - AUTONOMIA DE POLÍTICA

Pergunta: Em uma política de gestão de pessoas, quem exatamente define o público alvo, os instrumentos e processos? Qual a participação do Conselho Diretor, da Presidência e dos ministérios nesses projetos?

CAT	NOME DA CATEGORIA
IX	Definição dos instrumentos e processos da política
X	Definição de regulamentos de uso geral

Quadro 20 – A autonomia de política na área de gestão de pessoas
Fonte: Elaborado pelo autor.

A pergunta aplicada, as categorias, assim como a frequência das respostas, estão esquematizadas no Quadro 20. Foram estabelecidas duas categorias de análise: Definição dos instrumentos e processos da política; e Definição de regulamentos de uso geral.

SUBDIMENSÃO: AUTONOMIA DE POLÍTICA

CATEGORIA IX - Definição dos instrumentos e processos da política

Descrição: Refere-se à percepção dos servidores sobre o nível de protagonismo da área de gestão de pessoas na implantação de suas próprias políticas. A definição da autonomia de política, segundo a teoria, pode ser medida pela amplitude do alcance dos instrumentos gerados pelo poder de definição dos instrumentos, processos e público-alvo da política.

Verbalização Da Categoria	Referências indicadas pela literatura	Relação com a pesquisa documental
Política; Participação; Fases do projeto; Instrumentos; Processos; Conselho Diretor; Presidência Gestores	A agência que tem autonomia de política pode decidir sozinho todos aspectos da política, tais como, instrumentos e processos. A agência está autorizada a estabelecer regulamentos de uso geral, tendo uma alta autonomia de política estratégica (VERHOEST <i>et al</i> , 2004).	Divulgar, acompanhar e fazer aplicar a legislação relativa aos direitos e deveres de agentes públicos (Doc. 01). Propor políticas e diretrizes para o desenvolvimento e aperfeiçoamento dos talentos da Agência, visando a excelência organizacional; Elaborar propostas de planos de cargos e salários, planos de

Altos cargos Iniciativa; Competência. Implantação.	Independência política é definida como a habilidade para selecionar objetivos políticos sem a influência do governo (ALESINA; SUMMERS, 19930	benefícios e vantagens, planos de medicina e segurança do trabalho; Conduzir estudos e pesquisas de mercado com vistas a elaboração de políticas, diretrizes e planos para a administração e desenvolvimento dos talentos; Propor políticas e diretrizes para a melhoria da gestão organizacional interna (Doc. 2).
---	--	---

Verbalizações:

E1 – “Somos nós. A política existe e tem excelentes ideias, ali guardadinhas. A gente vai fazendo e comendo pelas beiradas. Participação do Conselho nisso? Só quando a ideia já está construída. Pelo menos na minha área é assim. É institucionalizado? Não, não é, mas eu gostaria que fosse. Então qual é a participação do pessoal lá de cima? A gente vai envolvendo na medida em que vai precisando de apoio.”

E2 – “Como órgão seccional, a AFPE deveria, e não é assim hoje na agência, ter a última palavra na aplicação de legislação de gestão de pessoas, e até hoje não tem a última palavra nessa aplicação dentro da Anatel. Os outros órgãos não reconhecem isso na Anatel. Toda aplicação que a gente faz tem um questionamento se a gente tem capacidade ou não para pensar nisso e competência para fazer.”

E2 – “Se fosse levar ao pé da letra o regimento atual e gente faria praticamente a Administração de Recursos Humanos. Eu acho que a área de RH tem um papel fundamental em desenvolvimento organizacional. Se o Rh não for pensar em D. O. quem vai pensar?”

E3 – “A gente escreveu a política de gestão de pessoas em 2012. Essa política foi discutida, passou por uma consulta interna, todo mundo pôde contribuir. Era um documento muito elogiado até por outras organizações e pela Academia. Mas ela está posta, já está em vigor. Foi chancelada pelo Conselho Diretor à época, é um documento que não precisa ir para o ministério.”

E4 – “Se não for realmente a área de gestão de pessoas a fazer uma política de gestão de pessoas eu não vejo nenhuma participação, nenhuma intenção dos altos cargos em fazer alguma coisa. Na prática, eles não participam como deveriam, não se propõem a fazer. Ministério participar? Não. Eles fazem os projetos deles e empurram goela abaixo de todo mundo e geralmente os gestores daqui, eles aplicam o que o ministério disser.”

E5 – “É de iniciativa da área de gestão de pessoas da Agência. Se os efeitos forem apenas internos, será aprovada por um instrumento deliberativo, uma portaria, e ficará a cargo do Presidente Executivo no uso de seu comando hierárquico sobre pessoal e o serviço. Já o ministério, em tese, não deveria ter participação em processos como esse.”

E7 – “A gente tem que apresentar resultado mas a gente não tem competência. Mas a gente tem que fazer senão fizer, ninguém vai fazer.”

Quadro 21 – Categoria IX Definição dos instrumentos e processos da política

Fonte: Elaborado pelo autor.

A categoria IX se propôs a identificar na percepção dos servidores quem é que define os principais elementos das políticas de gestão de pessoas da Anatel. A participação foram registradas várias participações. As verbalizações convergem no sentido de que o protagonismo das políticas, como esperado, cabe à própria AFPE. No entanto, ficou registrado que existem alguns pontos nos quais essa competência, após uma análise mais cuidadosa, pode sofrer influências externas ou deixar de ser a definidora de todas as questões referentes à criação da política: E1 – “Participação do Conselho nisso? Só quando a ideia já

está construída.” Aqui percebe-se que a política não é concebida totalmente na área. Ainda: E2 – “A AFPE deveria, e não é assim hoje na agência, ter a última palavra na aplicação de legislação de gestão de pessoas, e até hoje não tem a última palavra nessa aplicação dentro da Anatel”.

Percebe-se nas verbalizações dessa categoria que as políticas de gestão de pessoas ainda são percebidas como competência dos servidores. Os respondentes se acham os protagonistas das iniciativas na área, no entanto, reconhecem a necessidade de aval da alta administração e os limitantes externos impostos. Pode-se inferir isso a partir do tempo verbal da seguinte fala: E5 – “[...] o ministério, em tese, não **deveria** ter participação em processos como esse.” Ainda, a quase totalidade dos entrevistados ignora o fato, apesar de conhecê-lo, de que não há mais a competência formal para a definição de políticas de gestão de pessoas. As falas que melhor sintetizam isso é: E2 – “Se fosse levar ao pé da letra o regimento atual e gente faria praticamente só a Administração de Recursos Humanos.” e E7 – “A gente tem que apresentar resultado mas a gente não tem essa competência. Mas a gente tem que fazer. Senão fizer, ninguém vai fazer.”

SUBDIMENSÃO: AUTONOMIA DE POLÍTICA

CATEGORIA X - Definição de regulamentos de uso geral

Descrição: Refere-se à percepção dos servidores sobre a aplicação individual de regulamentos de uso geral pelo presidente. A definição dessa competência tem uso restrito ao enquadramento do terceiro nível da escala, no entanto se mostra necessário para diferenciar o enquadramento dos demais níveis. O objeto de interesse são os regulamentos, que possuem uma amplitude maior do que os demais regramentos e, portanto, podem refletir melhor o nível de autonomia.

Verbalização da categoria	Referências indicadas pela literatura	Relação com a pesquisa documental
Regulamento; Regimento; Efeitos externos; Delegação;	Nível superior (3°): A agência pode decidir instrumentos e processos, mas dentro dos objetivos e normas do governo. O presidente pode decidir sozinho sobre a aplicação individual de regulamentos de uso	As Agências serão dirigidas em regime de colegiado, por um Conselho Diretor ou Diretoria composta por Conselheiros ou Diretores, sendo um deles o seu Presidente ou o Diretor-Geral ou o Diretor-Presidente (Doc. 36). São competências do Conselho

Aprovação; Política de gestão de pessoas; Amplitude.	geral (VERHOEST <i>et al.</i> , 2004). A politização funcional é o conceito dado aos altos burocratas (<i>chief executive</i>) denominados burocratas políticos. Esse grupo é integrado pelos maiores atores no processo de criação de políticas (EBINGER; BOCHUM, 2007; MAYNTZ; DERLIEN, 1989)	Diretor, aprovar propostas de Plano de Cargos e Salários, de Plano de Benefícios e Vantagens, de Plano de Segurança e Medicina do Trabalho e de Plano de Desenvolvimento de Recursos Humanos (Doc. 01). O Presidente do Conselho Diretor exercerá a presidência da Agência, cabendo-lhe nessa qualidade o comando hierárquico sobre o pessoal (Doc. 01).
--	--	---

Verbalizações:

- E2 – “Hoje é indelegável a tarefa de comando hierárquico na Agência. Para que ele possa delegar algumas atividades para que a gente possa fazer por aqui.”
- E3 – “Lá na política diz como a Anatel tem que fazer a gestão de pessoas. E a ideia é essa: é para todos. Tem o papel do servidor, papel do gerente, papel das áreas específicas, de como a Anatel vê essa questão.”
- E5 – “Caso a política surta efeitos externos à Agência ela deverá assumir o formato de um regulamento, e passará pelo Conselho Diretor da Agência para aprovação.”
- E7 – “Dentro daquilo que o Planejamento nos dá de liberdade, dentro daquele nosso limite, aquele espaço que considero curto, a gente tem procurado aproximar o Conselho Diretor dessas questões de gestão de pessoas. Existe uma resistência muito grande, eu sinto que gestão de pessoas não é prioridade defrontado com questões regulatórias.”

Quadro 22 – Categoria X Definição de regulamentos de uso geral

Fonte: Elaborado pelo autor.

A categoria X se propôs a captar dos servidores as suas percepções sobre a possibilidade de o presidente da Agência aplicar individualmente regulamentos de uso geral. Ao presidente, conforme o regimento interno, cabe o comando hierárquico sobre o pessoal. Quanto ao regulamento de uso geral, foi entendido pelos entrevistados como sendo a política de gestão de pessoas, até por ser o único normativo de uso geral dessa área em vigor na Agência.

Nas verbalizações pode-se perceber que a pergunta, apesar de bem específica, não foi bem assimilada pelos entrevistados. Nem todas as respostas foram objetivas. De qualquer maneira, pode-se concluir que o presidente não tem a prerrogativa de aplicar sozinho regulamentos de uso geral, na área de gestão de pessoas, porque depende, nos termos do regimento interno, da aprovação do colegiado. Uma verbalização que bem sintetiza essa possibilidade é E5 – “Caso a política surta efeitos externos à Agência ela deverá assumir o formato de um regulamento, e passará pelo Conselho Diretor da Agência para aprovação.”

Conclui-se que na dimensão informal, a subdimensão da autonomia de política, na

área de gestão de pessoas da Anatel, segundo a análise de conteúdo realizada sobre as verbalizações dos entrevistados, possui características do segundo nível (médio) da escala de quatro níveis estabelecida pela teoria de Verhoest *et al* (2004), qual seja, “A agência pode decidir a estrutura e conteúdo do processo legislativo dentro de linhas, normas, objetivos definidos pelo governo central”. No caso, a categoria X não contribuiu para a classificação, já que o objeto do questionamento somente seria útil no caso de classificação de terceiro nível.

A subdimensão autonomia política na área de gestão de pessoas possibilitou compreender com está delineada a autonomia informal. Quando comparada aos resultados da pesquisa documental, identifica-se um descasamento da classificação nas duas dimensões. Essa diferença foi identificada por que na cultura da organização existe entre os servidores dessa área o auto reconhecimento como responsáveis pelas políticas de gestão de pessoas apesar do regimento interno atual da Agência ter suprimido as competências de desenvolvimento das políticas de gestão de pessoas e eliminado a própria existência da área de Desenvolvimento Organizacional, que era responsável pelas inovações e políticas.

4.5 A autonomia estrutural na área de gestão de pessoas

Na agência que possui autonomia estrutural o presidente da agência é nomeado e avaliado por um conselho, no qual representantes de terceiros tenham voto majoritário. Portanto, o grau de autonomia estrutural de uma agência é determinado pela medida em que o presidente da Agência se reporta ao ministro diretamente ou a um conselho (VERHOEST *et al*, 2004).

Quanto a essa subdimensão, foi feito o entendimento que não é possível desvincular a área de gestão de pessoas da Agência como um todo. O motivo é que o critério usado para classificação é a avaliação direta da relação, nomeação e vínculo do presidente da Agência com a Administração direta. No caso da Anatel, considerando a dimensão formal, o presidente é escolhido e nomeado pelo Presidente da República (Doc. 03). O presidente é

responsável direto perante o governo, sem intermediação de um conselho. Assim, essas características aproximam a Anatel, e por conseqüentemente, a AFPE do nível de autonomia estrutural mínima. Esse é o nível de menor autonomia, sendo assim descrito: “No primeiro nível a maior autoridade da agência é diretamente responsável perante o governo central. Não há nenhum conselho consultivo ou de fiscalização envolvidos”.

Quanto à dimensão informal da autonomia estrutural na área de gestão de pessoas foi realizada análise de conteúdo sobre as entrevistas realizadas com sete servidores efetivos do quadro pertencente à Gerência de Administração e Desenvolvimento de Pessoas (AFPE). O objetivo foi delinear os limites da autonomia informal e identificar como se comporta a área frente aos limitantes formais. Para tanto, foram segregadas as perguntas do COBRA-*survey* referentes à autonomia estrutural. Em seguida, agregadas em dois questionamentos independentes e adaptadas aos objetivos da pesquisa. A primeira pergunta busca saber dos servidores se a possibilidade de o presidente da Agência não completar o seu mandato é real. Para tanto, eles necessitam entender a saída do presidente como um processo político. A pergunta é necessária para o enquadramento ou não no terceiro nível, já que o mesmo traz o critério de exoneração do presidente em seu escopo. A segunda pergunta deseja captar a percepção deles quanto à prestação de contas do presidente a outra autoridade. A pergunta traz consigo um entendimento implícito de subordinação hierárquica.

SUBDIMENSÃO - AUTONOMIA ESTRUTURAL

Pergunta 1: Como você percebe a possibilidade de o presidente da agência ter que sair do cargo antes do término do mandato? É uma possibilidade real?

Pergunta 2: O presidente da agência presta contas das ações de gestão de pessoas à outra autoridade?

CAT

NOME DA CATEGORIA

XI

Possibilidade de mandato do presidente não se completar

XII

Prestação de contas e avaliação

Quadro 23 – A autonomia de estrutural na área de gestão de pessoas

Fonte: Elaborado pelo autor

As categorias, a pergunta aplicada, assim como a frequência das respostas, estão esquematizadas no Quadro 23. Foram estabelecidas duas categorias de análise: possibilidade de mandato do presidente não se completar; e prestação de contas e avaliação. A soma das categorias define o nível de autonomia estrutural.

SUBDIMENSÃO: AUTONOMIA ESTRUTURAL**CATEGORIA XI - Possibilidade de mandato do presidente não se completar**

Descrição: Refere-se à percepção dos servidores sobre a possibilidade de o presidente da Agência pedir exoneração do cargo antes do término cronológico do seu mandato. A categoria é um dos dois critérios usados pela teoria para medir a autonomia estrutural. Considerando a estabilidade do cargo, a saída do presidente geralmente tem motivações “por necessidade pessoal”. No entanto, em alguns casos há indícios de pressões políticas.

Verbalização da categoria	Referências indicadas pela literatura	Relação com a pesquisa documental
Pressão; Política; Exoneração; Mandato; Término Saída prematura; Estabilidade; Externa; Partidos políticos; Questões políticas; Motivos particulares; Alinhamento político; Ideológico.	<p>O presidente da agência que possua autonomia estrutural máxima é nomeado e avaliado por um Conselho no qual representantes de terceiros (fora do governo) tenham voto majoritário (VERHOEST <i>et al</i>, 2004).</p> <p>A diretoria deve ser estável para viabilizar sua independência decisória. Isso só ocorre com a estabilidade de seus dirigentes, que não devem estar submetidos ao risco de demissão por questões relacionadas, inclusive, à discordância do governo quanto ao encaminhamento de políticas voltadas para a implementação das diretrizes gerais da missão regulatória (PIRES; PICCININI, 1999).</p> <p>Seus dirigentes são detentores de mandato. Isso significa que não são exoneráveis <i>ad nutum</i> pelo chefe do Executivo, o que configura certa independência “política” em relação ao governante, pois só poderiam deixar tais cargos</p>	<p>O presidente da Anatel, João Rezende, entregou hoje sua carta de renúncia ao mandato na agência. Rezende, que ficará no cargo até 29 de agosto de 2016, alegou razões de ordem pessoal para renunciar (Doc. 49).</p> <p>O ministro das Comunicações, Miro Teixeira, rebateu na noite de ontem as críticas de que a troca de comando na Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) possa trazer insegurança sobre as regras do setor. Ziller substituirá, na presidência, Luiz Guilherme Schymura, que teria mandato de conselheiro até novembro de 2005, mas deverá pedir demissão do cargo. Miro disse ainda que não há dúvida sobre o direito que o presidente da República tem de substituir o presidente da Anatel. E que a nomeação desse dirigente para um mandato de apenas um ano "é uma prática que o presidente quer adotar". Depois, segundo Miro, Lula "pode reconduzir ou botar outro" (Doc. 51).</p>

voluntariamente (ARAÚJO, 2002).

Verbalizações:

- E1 – “Se ele não precisa pedir para sair por pressão política, pode tomar posturas e atitudes que não sejam de sempre agradar tudo, não é? Eu acho que isso é ruim, bem ruim, principalmente para a Agência, porque aí, talvez, o que importa para a Agência realmente nem sempre esteja em primeiro lugar.”
- E2 – “Não, isso não é uma possibilidade real. Isso aconteceu muito raramente. A única vez que eu vi acontecer desde que eu entrei foi o último presidente que saiu. Ele tinha um alinhamento político diferente e saiu em protesto. Mas foi um protesto silencioso porque ele não assumiu isso. Normalmente o presidente cumpre o mandato e os conselheiros também.”
- E3 – “Acho que a gente aqui tem uma vantagem. Nossos dirigentes têm seu mandato de 5 anos. No ministério, quando muda o ministro muda todo mundo. Isso realmente garante maior estabilidade. Em outros órgãos, cai o presidente, cai todo mundo. As coisas param.”
- E3 – “Se eles quiserem ficar eles vão ficar até o final do mandato ninguém vai tirar eles. Vão sair só se eles quiserem ou se cometer algum ilícito. Claro que a pessoa pode sair antes por questões políticas. Isso acontece, né? mas a maioria fica até o final.”
- E4 – “É uma possibilidade real e ainda mais porque geralmente eles são associados a um partido ou uma ideologia política e aí, quando eventualmente mude um governo e, o que não deveria ser, como é um órgão de Estado, não deveria sofrer influência do governo, mas o que a gente vê é que agência é hoje uma agência de governo. Ela não é uma agência de Estado. Como é uma agência de governo e o governo basicamente é político, influenciado por partidos e alguns que têm interesses próprios, então a possibilidade de um presidente sair para mim é alta.”
- E5 – “A lei de criação da Agência prevê estabilidade e mandato fixo de seus dirigentes, integrantes do Conselho Diretor. Entre os 05 conselheiros, um é nomeado presidente da Agência, por meio de decreto presidencial. A função de presidente da Agência não deixa de ser uma função de confiança, e fica sujeita à mudança do cenário político no país. Um caso recente ocorreu em 2016, no qual o presidente executivo deixou o cargo antes da conclusão de seu mandato de conselheiro.”
- E6 – “Claro que é uma possibilidade real. Já aconteceu antes e pode acontecer novamente. Basta um desalinhamento político ou uma discordância polêmica ou ainda, a troca do governo coincidir com um estopim.”
- E7 – “Existe essa possibilidade, ela é real, já aconteceu na Anatel. E isso depende muito do cenário político infelizmente a gente está sujeito, pelo menos historicamente foi que os dados nos mostram.”

Quadro 24 – Categoria XI Possibilidade de mandato do presidente não se completar

Fonte: Elaborado pelo autor.

A categoria XI se propôs a analisar as verbalizações dos servidores sobre o quanto eles consideram possível a saída prematura do presidente da Agência. Esperava-se que eles associassem um eventual processo de exoneração a pedido como o resultado de um processo de retaliação política ou desalinhamento com o contexto político, o que se confirmou.

Algumas respostas apontaram no sentido de uma eventual saída pelos motivos definidos da dimensão formal, por exemplo, por motivos particulares, como problemas de saúde ou similares. Apesar de haver poucos meios para a saída de um presidente de agência reguladora: renúncia; sentença transitada em julgado; e Processo administrativo com ampla defesa e contraditório, não cabendo a exoneração *ad nutum*, por vontade da Administração

direta (OLIVEIRA, 2015), essas não são as hipóteses mais prováveis para justificar a real motivação de um eventual ato dessa natureza. A maioria dos respondentes percebeu que mesmo o pedido de exoneração voluntária do presidente, as motivações nos casos até agora foram, na realidade, de ordem política. No entanto, alguns entrevistados registraram que não se trata de uma possibilidade viável a saída do atual presidente.

Registra-se que a saída de presidente da Anatel aconteceu duas vezes desde a criação da Agência. O primeiro caso foi de Luiz Guilherme Schymura de Oliveira, nomeado em 2 de maio de 2002 e que pediu exoneração em 7 de janeiro de 2004, enquanto deveria ficar normalmente até 2005. Para Oliveira (2015) a saída do presidente foi resultado de uma desavença com o Ministério das Comunicações causado por uma discordância de liberação de aumento de tarifas do serviço de telefonia fixo por parte da Anatel, mesmo após um ofício no Ministério solicitando o contrário.

O segundo caso ocorreu com João Batista de Rezende que foi nomeado em 1º de novembro de 2011 e reconduzido pelo Governo Dilma, e exonerado a pedido em 29 de agosto, dois dias antes do início do Governo Temer, seu mandato deveria acabar em 6 de dezembro de 2016 (Doc. 49).

Segundo Oliveira (2015) a blindagem institucional durante os mandatos dos dirigentes de agências sofreu mitigações no campo político, mas não jurídico, por vias informais, especialmente na transição do Governo FHC para o Governo Lula. Os casos demonstram que a estabilidade dos dirigentes não impede as pressões políticas e a utilização de mecanismos informais de relativização da autonomia das agências.

Assim, as verbalizações se dividiram em dois grupos: o primeiro, que acredita na possibilidade de que o presidente poderia sair da Agência antes do término de seu mandato por uma decisão externa à Agência, como ocorreu anteriormente em duas oportunidades, por

uma influência política; e o segundo grupo, que reconhece a possibilidade mas acredita que no atual contexto não há probabilidade que ocorra.

SUBDIMENSÃO: AUTONOMIA ESTRUTURAL

CATEGORIA XII - Prestação de contas e avaliação

Descrição: Refere-se à percepção dos servidores sobre a prestação de contas informal que o presidente eventualmente presta à outra autoridade, especialmente ministros e ministérios. A categoria é um dos dois critérios usados pela teoria para medir a autonomia estrutural.

Verbalização da categoria	Referências indicadas pela literatura	Relação com a pesquisa documental
Prestação de Contas; Presidente; Ministro; Ministérios; Planejamento; Comunicações Casa Civil.	A <i>accountability</i> normativa envolve detalhado monitoramento da performance com estabelecimentos de padrões e regras, supervisão e auditoramento (ROMZEK, 2000; LIGHT, 1993; BARDACH; LESSER, 1996 apud TALBOT, 2004).	A situação das agências reguladoras requer uma mudança de papel. A maneira mais factível é diminuir o papel político das agências (Doc. 51). Na realidade, as agências reguladoras são acompanhadas pelo TCU desde sua criação (Doc. 50).

Verbalizações:

- E1 – “Presta. Presta sim. O relatório de gestão por exemplo. O TCU tem um questionário gigantesco com diversos itens e bem especificado. À Auditoria também. Agora, informalmente não. Mesmo porque, quem vai ter interesse? É só pensar nisso. No máximo a gente compartilha com as outras agências. Agora, ao cidadão é prestado contas e muito. Tem prazo e sempre demanda bastante.”
- E2 – “Sim, aos órgãos de controle. Existem atividades de controle especificamente sobre gestão de pessoas. Ao Ministério Ciência Tecnologia e Comunicações e ao Ministério do Planejamento.”
- E3 – “Presta do que ele depende de autorização externa do MPOG e às vezes agora do Ministério das Comunicações por um entendimento do Ministério Planejamento, tem alguma coisa. Mas também não é tudo que o presidente faz que ele tem que ter o aval de alguém. Não existe isso.”
- E3 – “Ao presidente da Agência compete o comando hierárquico sobre o pessoal e o serviço, a prestação de contas se dá em todos os aspectos que envolvam o erário. Com exceção de algumas atividades subsidiárias, há prestação de contas em termos gerais de seus atos.”
- E4 – “Prestar contas se presta aos órgãos de controle, sim. Mais dizer que: “olha o que eu fiz para melhorar a gestão de pessoas lá”, para ninguém. Não é assim. eles não buscam isso! Não é o foco principal deles.”
- E6 – “Acho que o presidente só vai prestar contas das ações de gestão de pessoas se houver algum conflito, por exemplo, se a Anatel tentar algo inovador, sem aval, etc. Ele presta contas das atividades de regulação e orçamentárias, isso sim.”
- E7 – “A Anatel presta contas na questão de gestão de pessoas para o Tribunal de Contas e de certa maneira para CGU, e de certa maneira também para o Ministério do Planejamento. Não me recordo de alguma outra autoridade que a gente tenha que prestar conta.”
- E7 – “Dentro daquilo que o Planejamento nos dá de liberdade, dentro daquele nosso limite, aquele espaço que considero curto, a gente tem procurado aproximar o Conselho Diretor dessas questões de gestão de pessoas. Existe uma resistência muito grande, eu sinto que gestão de pessoas não é prioridade defrontado com questões regulatórias.”

Quadro 25 – Categoria XII Prestação de contas e avaliação

Fonte: Elaborado pelo autor.

A categoria XII se propôs a captar a percepção dos servidores sobre a prestação de contas informal do presidente da Agência a outras autoridades sobre as ações de gestão de pessoas. As respostas permitem inferir se e como o presidente é avaliado por essas autoridades. Compondo um conjunto de informações sobre o relacionamento e o processo de nomeação e exoneração desse cargo que é usado pela teoria desenvolvida por Verhoest *et al* (2004) para classificar a autonomia estrutural das agências reguladoras.

Nota-se nas verbalizações um reconhecimento bastante claro da necessidade de prestar contas aos órgãos de controle, e complementarmente aos ministérios. Ainda constam indícios de que os ministérios, ministros e demais autoridades não têm muito interesse em ser informados sobre as ações da área. Complementarmente, essa falta de interesse reflete a ausência de exemplos e registros quanto a prestações de contas informais ou *ad hoc*, convergindo com a inferência anterior.

Ainda, percebe-se nas verbalizações que o papel do Conselho Diretor vem lentamente crescendo de importância para a área de gestão de pessoas, apesar de ser do presidente executivo a competência de comando hierárquico do pessoal: E3 – “Ao presidente da Agência compete o comando hierárquico sobre o pessoal e o serviço”. Sintetizando, não há muito interesse quanto às ações da área, mas quando algum assunto que chama atenção surge o Conselho é envolvido tanto quanto o presidente, sendo esse, ao final, o *stakeholder* mais participativo nas decisões da área.

Conclui-se que na dimensão informal, a subdimensão da autonomia estrutural, na área de gestão de pessoas da Anatel, segundo a análise de conteúdo realizada sobre as verbalizações dos entrevistados, possui características do segundo nível (médio) da escala de quatro níveis estabelecida pela teoria de Verhoest *et al* (2004), na seguinte parte: “O presidente da agência é nomeado pelo governo. Ele é responsável perante o governo central ou um conselho fiscal com maioria do governo.” No caso específico da Anatel, essa

classificação justifica-se pelo envolvimento concomitante do Conselho Diretor e do presidente nas questões da gestão de pessoas e o fato dos conselheiros também serem escolhidos e nomeados pelo governo. Porém, não é possível generalizar-se essa relação para outras áreas de atuação, tampouco para outras subdimensões da autonomia. No entanto, a classificação de segundo nível traz como complemento que o conselho fiscal poderia exonerá-lo livremente. Aqui ocorre uma incompatibilidade incontornável, já que o Conselho não poderia exonerar o presidente em função da estabilidade já descrita ao longo desse trabalho. Assim, apesar de não apresentar uma compatibilidade completa com os critérios de segundo nível, na dimensão informal, a autonomia estrutural se afastou do primeiro nível o suficiente para justificar o segundo, especialmente porque no primeiro a ausência de conselho é absoluta, conforme a passagem “Não há nenhum conselho envolvido”. Na classificação formal realmente não há, porém informalmente a presença do conselho é parte da cultura organizacional, conforme explicita muito bem a verbalização E3 – “quanto ao papel do Conselho, na verdade, a política de gestão foi publicada pelo presidente e antes de publicar ele resolveu passar por Conselho, então foi chancelada pelo Conselho Diretor à época, não precisava.”

A subdimensão autonomia estrutural na área de gestão de pessoas possibilitou compreender com está delineada a autonomia informal. Quando comparada aos resultados da pesquisa documental, identifica-se que a classificação nas duas dimensões não é equilibrada. Na dimensão formal as características se aproximaram do primeiro nível e na dimensão informal se aproximaram do segundo, apesar de não haver encaixe perfeito em nenhuma das duas dimensões.

4.6 A autonomia financeira na área de gestão de pessoas

A agência que possui autonomia financeira é aquela que se financia exclusivamente por receitas de outras fontes que não o governo, por exemplo, tarifas, contribuições e taxas. A

agência deve necessariamente cobrir seus déficits sozinha. Na pesquisa documental foram achados vários indícios de que a dimensão formal da autonomia financeira da Anatel, e da AFPE não estão garantidas, apesar de a LGT trazer a garantia formal da autonomia financeira (Doc. 3):

Art. 15. A fixação das dotações orçamentárias da Agência na Lei de Orçamento Anual e sua programação **orçamentária e financeira de execução não sofrerão limites** nos seus valores para movimentação e empenho.

No entanto, sabe-se que a Agência tem um longo histórico de contingenciamento financeiro e orçamentário, a documentação é vasta, mas é bem exemplificada no recente Ofício Circular nº 285/2017/SEI-MTIC de “limite de movimentação e empenho para o exercício de 2017” (Doc. 07). Ademais, foi criado um fundo para financiar as atividades da Agência, o Fistel, que arrecadou R\$85,4 bilhões entre 1997 e 2016 de taxas de fiscalização segundo o TCU, sendo prática recorrente a edição de Medidas provisórias, posteriormente convertidas em leis para desvincular os fundos e usá-los em outras despesas fora do setor de telecomunicações (Doc. 18).

Assim, tem-se a uma situação certamente não prevista na teoria de Verhoest *et al* (2004) para comparar as agências em nível internacional: a agência tem uma arrecadação várias vezes superior ao seu orçamento, mas ao mesmo tempo é contingenciada e tem problemas para manter sua estrutura. Tal situação leva a uma insegurança quanto ao enquadramento nos níveis estabelecidos pela teoria, por que, mesmo formalmente, há uma controvérsia legal na subdimensão financeira. Se a classificação for feita pela arrecadação, o melhor nível para a definir seria a autonomia financeira máxima, pois “A agência que possui autonomia financeira é aquela que se financia exclusivamente por receitas de outras fontes que não o governo, por exemplo, tarifas, contribuições e taxas. A agência tem que cobrir seus déficits sozinha”. Porém, se for considerado o que a Agência realmente recebe de retorno da

sua arrecadação por meio do sistema de orçamento federal, o nível que melhor a define seria o primeiro, o da autonomia financeira mínima, já que “a agência é totalmente financiada pelo governo. Não precisa cobrir déficits e não tem nenhuma capacidade de financiamento por vendas ou empréstimos no mercado de capitais”. Importante apontar que existem indícios de que pode haver uma perspectiva de mudança desse cenário em 2018, com a desvinculação orçamentária entre agências e ministérios, que assumiriam a condição de unidades orçamentárias (Doc. 35), o que resolveria um dos agravantes do problema, que é o repasse discricionário à Agência de uma parte desproporcional dos contingenciamentos impostos ao Ministério das Comunicações.

Considerando a problemática que se impõe pelo contexto descrito e ainda levando-se em conta que a análise é exclusiva da dimensão formal da autonomia financeira, optou-se pelo critério da lei. A LGT, ao garantir a autonomia financeira reforçada da Agência, foi bastante explícita e encontra-se em vigor. A controvérsia que ainda remanesce até hoje sobre a ilegalidade dos contingenciamentos só reforça o entendimento de sua validade. Adiciona-se que o entendimento dos órgãos do Poder Judiciário e do Legislativo invariavelmente se posicionam a favor da manutenção da integridade da autonomia financeira da Anatel, a exemplo do TCU e do Ministério Público Federal, mas também das comissões no Congresso Nacional, entre outros. Quanto ao Fistel, a LGT, em seu artigo 50, traz:

O Fundo de Fiscalização das Telecomunicações - FISTEL, criado pela Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966, **passará à administração exclusiva da Agência, a partir da data de sua instalação**, com os saldos nele existentes, incluídas as receitas que sejam produto da cobrança a que se refere o art. 14 da Lei nº 9.295, de 19 de julho de 1996 (BRASIL, 1997, grifo nosso).

Não resta dúvida que o desrespeito à lei e, por conseguinte, à autonomia financeira da Agência, assim como o desvirtuamento dos objetivos dos fundos criados no setor de telecomunicações compadecem de legitimidade. Segundo Oliveira (2015), os recursos com alguma frequência não são suficientes para o custeio das atividades das agências, que continuam, por essa razão, dependentes do repasse dos recursos orçamentários. A agência

passa a depender da vontade política no momento de elaboração das leis orçamentárias. Quanto maior a dependência do orçamento, menor será a autonomia da agência reguladora. Pelo exposto usou-se o critério mais formal possível, apesar da controvérsia jurídica que envolve o tema. Assim, na dimensão formal a classificação da autonomia financeira aproximou-se das características descritas pela teoria no quarto nível, quais sejam, “A agência que possui autonomia financeira é aquela que se financia exclusivamente por receitas de outras fontes que não o governo, por exemplo, tarifas, contribuições e taxas. A agência tem que cobrir seus déficits sozinha”. Assim deveria ser também da dimensão informal.

No entanto, quanto à dimensão informal da autonomia financeira na área de gestão de pessoas foi realizada análise de conteúdo sobre as entrevistas realizadas com sete servidores efetivos do quadro pertencente à Gerência de Administração e Desenvolvimento de Pessoas (AFPE). O objetivo foi delinear os limites da autonomia informal e identificar como se comporta a área frente aos limitantes formais. Para tanto, foram agregadas em um único questionamento três perguntas adaptadas do COBRA-*survey* referentes à autonomia financeira, todas no intuito de mapear a possibilidade de financiamento das atividades por outros meios que não o orçamento federal. A primeira parte da pergunta busca saber se a área de gestão de pessoas poderia estabelecer algum tipo de taxa por seus serviços. A segunda, se a AFPE poderia fazer parcerias com a iniciativa privada e a terceira se o entrevistado percebe se há a possibilidade de captação de recursos financeiros fora do orçamento da União.

SUBDIMENSÃO - AUTONOMIA FINANCEIRA

Pergunta: A AFPE poderia estabelecer taxas por seus serviços? Poderia fazer parcerias com a iniciativa privada? Captar recursos financeiros fora do orçamento da União? Você acha isso possível?

CAT	NOME DA CATEGORIA
XIII	Possibilidade de estabelecer taxas
XIV	Possibilidade de fazer parcerias com o setor privado

XV

Possibilidade de captar recursos fora do orçamento federal

Quadro 26 – A autonomia financeira na área de gestão de pessoas

Fonte: Elaborado pelo autor

As categorias, a pergunta aplicada, assim como a frequência das respostas, estão esquematizadas no Quadro 26. Foram estabelecidas três categorias de análise: Possibilidade de estabelecer taxas; Possibilidade de fazer parcerias com o setor privado; e Possibilidade de captar recursos fora do orçamento federal.

A categoria XIII se propôs a identificar a possibilidade da AFPE estabelecer taxas com o intuito de se autofinanciar. Essa é uma das perguntas sugeridas por Verhoest *et al* (2004) e Van Thiel (2012). Caso a área pudesse estabelecer taxas, independentes da capacidade arrecadatória da Anatel, poderia se tornar autossustentável financeiramente o que permitiria um descolamento da estrutura orçamentária e um consequente aumento significativo da autonomia.

SUBDIMENSÃO: AUTONOMIA FINANCEIRA

CATEGORIA XIII - Possibilidade de estabelecer taxas

Descrição: Refere-se à percepção dos servidores sobre a viabilidade da área de gestão de pessoas estabelecer tributos ou outra forma similar de receita que possa lhe proporcionar autonomia financeira. Trata-se de um dos critérios usados por Verhoest *et al* (2004) para medir autonomia nas agências. Registre-se que a Anatel possui capacidade arrecadatória relevante, porém não existe nenhum vínculo prático entre as receitas e a área de gestão de pessoas, tampouco atualmente esses fundos revertem a favor da Agência ou mesmo do desenvolvimento do setor regulado.

Verbalização da categoria	Referências indicadas pela literatura	Relação com a pesquisa documental
Taxas; Recurso; Arrecadação; Financiamento; Orçamento; Extra-orçamentário;	A agência que possui autonomia financeira é aquela que se financia exclusivamente por receitas de outras fontes que não o governo, por exemplo, tarifas, contribuições e taxas. A agência tem que cobrir seus déficits sozinha (VERHOEST <i>et al</i> , 2004). A regulação independente pressupõe a previsão de autonomia	A União poderá instituir taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis prestados aos contribuintes ou colocados a sua disposição (BRASIL, 1988). É vedado à União exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça (BRASIL, 1988).

Normativos;
Captação de recursos.

financeira por meio da possibilidade e viabilidade de cobrança de recursos perante o setor regulado, suficientes para garantir o exercício das funções regulatórias (OLIVEIRA, 2015).

São a todos assegurados, independente do pagamento de taxas: direito de petição aos Poderes Públicos e obtenção de certidões em repartições públicas (CTN, 2012)

Verbalizações:

E1 – “Em termos de legislação, ganhar dinheiro eu acho que não. Acho que é bem diferente captar fundos de ganhar dinheiro. a gente não pode alugar um espaço aqui na agência, mas a gente pode pegar alguma contrapartida em serviços, por exemplo. Captar recurso tem muitas amarras em termos de legislação e exige muito mais estudo para uma criatividade de solução. O que eu vejo aqui, nesse ponto especificamente falando, que a nossa procuradoria não tem a mente tão aberta.”

E2 – “Não. Não poderia estabelecer taxas.”

E3 – “Não é possível. Tudo que entra para a Anatel, até uma coisa besta, por exemplo, foi lançado um negócio a mais na folha, enfim, auxílio-saúde indevido, a Anatel gastou orçamento com isso, tem que fazer um processo para ele devolver e o dinheiro não volta para a Anatel. Imagina a AFPE cobrar uma taxa, de forma alguma.”

E4 – “Taxas, não. É questão legal. A gente tá amarrado. A taxa deve ser criada por normativos específicos, não acredito que seja possível.”

E6 – “Na verdade, a Anatel já cobra taxas nas atividades fins, que inclusive deveriam financiar as atividades meio. Para isso criaram os fundos. Outra taxa, acho que não.”

E7 – “A AFPE não pode estabelecer taxa pelo seu serviço. Não tem essa autonomia.”

Quadro 27 – Categoria XIII Possibilidade de estabelecer taxas

Fonte: Elaborado pelo autor.

As verbalizações, em sua totalidade, indicaram a impossibilidade da criação de taxas pela AFPE. Confirmando o que se esperava, quase todos entrevistados apontaram o arcabouço legal como o impeditivo para essa ação. A legislação tributária brasileira é bastante complexa e, ao mesmo tempo, rígida. A criação de tributos depende de lei específica e segue um rito próprio, além de limitantes formais, o que dificulta consideravelmente a viabilização desse tipo de ação.

Apesar de a Anatel possuir um departamento de arrecadação de taxas para os fundos de telecomunicações que deveriam, em tese, financiar as atividades da Agência, inclusive as atividades de apoio, os entrevistados não consideraram essa uma possibilidade viável por parte da área de gestão de pessoas. Foram registradas verbalizações no sentido de vincular pelo menos uma parte da arrecadação já estabelecida; verbalizações quanto á captação de recursos por outros meios ou não financeiros, mas a possibilidade de criar outras taxas além das já existentes não foram verbalizadas.

A categoria XIV se propôs a identificar a percepção dos servidores sobre a possibilidade de se realizar parcerias com a iniciativa privada na área de gestão de pessoas.

SUBDIMENSÃO: AUTONOMIA FINANCEIRA

CATEGORIA XIV - Possibilidade de fazer parcerias com o setor privado

Descrição: Refere-se à percepção dos servidores sobre a possibilidade da realização de parcerias com o setor privado para a realização de ações da área de gestão de pessoas. Aqui cabe a distinção das parcerias que envolvem valores eventualmente destinados à Agência e as que não envolvem valores.

Verbalização da categoria	Referências indicadas pela literatura	Relação com a pesquisa documental
Parcerias; Iniciativa privada; Empresas; Contrapartidas; Serviços; Receitas; Acordos; Convênios.	Outras fontes compõem ainda o seu orçamento, tais como as provenientes de convênios, acordos e contratos com outras entidades, doações, subvenções e as dotações consignadas no Orçamento Geral da União (PIRES; PICCININI, 1999).	Parceria: conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação (Doc. 06).

Verbalizações:

- E2 – “Poderia. Teria que ser uma parceria ou através de uma licitação, dependendo do assunto, ou se fosse uma questão gratuita. Na verdade, é só o orçamento da União que conta.”
- E3 – “A gente tem algumas coisas que podem ser feitas, mas são muito limitadas. A parceria vai ser no termo de contratação, mas ai não é bem uma parceria. Você tá comprando um serviço. Fora isso, ai tem acordo de cooperação, o mais próximo de uma parceria. Mas nada é receita.”
- E4 – “Parcerias com a iniciativa privada eu acho que seria fortemente favorável que se faça. Desde que sejam bem claras, bem abertas. Nesse sentido de política de gestão de pessoas eu estou falando. Dá para fazer trabalhos bem bacanas.”
- E5 – “Vejo totalmente como pertinente a realização de parcerias.”
- E6 – “Acho que sim, mas respeitando os limites da lei. Existe uma complexa legislação sobre isso.”
- E7 – “Poderia fazer parcerias com a iniciativa privada, mas não para se financiar. A única forma de se financiar seria o Fistel que é um recurso que não vem carimbado, não vem destinado para a Anatel. Vai para o erário e a Secretaria do Tesouro aplica como ela entende adequado, o que é inadequado para a gente.”

Quadro 28 – Categoria XIV Possibilidade de fazer parcerias com o setor privado

Fonte: Elaborado pelo autor.

O objetivo inicial do uso desse questionamento no COBRA-*survey* e na adaptação feita para a área de gestão de pessoas nessa pesquisa é verificar a possibilidade das parcerias para fins de financiamento de atividades. No entanto, o entendimento dos entrevistados foi no

sentido de parcerias para viabilizar ações de gestão de pessoas sem envolver valores financeiros. Algumas verbalizações receberam complementação após a intervenção do pesquisador reforçando o objetivo inicial do questionamento.

De qualquer maneira, não foi registrada nenhuma verbalização positiva no que compete ao financiamento por meio de parcerias com o setor privado. Constatam relatos de projetos realizados com sucesso ou não para ações que revertam em benefício dos servidores. Ainda foram registrados financiamentos coletivos por meio de pequenas doações dos próprios servidores ou de dirigentes ou de grupos específicos de servidores a fim de viabilizar ações específicas, todas de caráter informal e de pequena monta.

SUBDIMENSÃO: AUTONOMIA FINANCEIRA

CATEGORIA XV - Possibilidade de captar recursos fora do orçamento federal

Descrição: Refere-se à percepção ampla dos servidores sobre a viabilidade de qualquer tipo de financiamento ou receita financeira em favor da área de gestão de pessoas. Desde que não envolva valores oriundos do sistema orçamentário federal.

Verbalização da categoria	Referências indicadas pela literatura	Relação com a pesquisa documental
Autofinanciamento; Arrecadação; Repasse; Dinheiro; Orçamento federal; Captação de recursos; Fundos de Telecom; Vinculação; Contingenciamento; Restrição orçamentária; Restrição financeira.	<p>Em particular, é importante para a independência da agência que as fontes próprias de recursos sejam significativamente maiores do que as dotações da União e que o órgão tenha autonomia para a programação orçamentária e financeira (PIRES; PICCININI, 1999).</p> <p>Toda atividade deverá ajustar-se à programação governamental. Os compromissos financeiros só poderão ser assumidos em consonância com a programação financeira de desembolso (DL 200, 1967)</p>	<p>Na realidade, para que as agências funcionem de forma correta elas têm que ser autônomas e, para que elas sejam autônomas, elas têm que ter autonomia financeira também.</p> <p>As propostas orçamentárias da agência são inseridas dentro da proposta dos respectivos Ministérios vinculadores. Assim, o Ministério tem grande poder de decisão na descentralização dos recursos das suas agências e isso possibilita interferência na autonomia das agências por vias orçamentárias. Quer dizer, o que a gente defende lá no TCU é de que as agências não tivessem sua proposta orçamentária encaminhada via o Ministério respectivo, todas as agências tivessem suas propostas orçamentárias encaminhadas, por exemplo, via Casa Civil ou via um órgão centralizador para que se</p>

mostrasse exatamente que uma coisa é o Ministério e a outra coisa é a agência que trata daquele respectivo setor (Doc.49).

Verbalizações:

- E1 – “Se a gente conseguisse utilizar pelo menos uma parte do que a gente arrecada... A gente deveria concentrar muito mais nossas forças para pegar uma parte da nossa arrecadação e garantir ela do que ficar criando mil soluções para coisas pequenas.”
- E1 – “Até o Ministério Público Federal já mandou nota para a Presidência e para todo mundo. Se a nota fosse cumprida, estaria tudo resolvido, em relação a pessoas, a dinheiro, a tudo.”
- E2 – “A gente é completamente dependente da liberação da SOF, da liberação do Ministério. A gente não tem dinheiro na nossa mão para fazer as coisas. O certo seria assim: a gente tem uma área de arrecadação dentro da Anatel, não tem? Então esse dinheiro arrecadado deveria ficar em uma conta à disposição da Anatel. Não deveria ir para o bolão do Tesouro. A gente fica cobrindo rombo de outros órgãos, desvirtua totalmente os fundos.”
- E3 – “Nada disso é possível. Na verdade, a Anatel arrecada muito. Se ela ficasse com o que ela arrecada, teria uma estrutura bem melhor e conseguiria fazer mais e sobrar muito ainda de recursos e poder treinar melhor servidores, mas isso não acontece. Ela arrecada muito mais do que ela gasta, mas vai tudo para o Tesouro.”
- E4 – “Não. A gente está é amarrado ao orçamento. Não acredito que a gente consiga. Os fundos que foram criados para a manutenção da agência deveriam ser aplicados aqui. E aí você fazer uma política de promoção de crescimento da Telecom no país. Infelizmente não é. Ele vai para uma conta única e não volta ou volta uma parcela ínfima.”
- E5 – “O princípio jurídico da legalidade não é absoluto nem supremo, deve ser considerado junto com demais princípios constitucionais e jurídicos para a atuação e desenvolvimento da administração pública, entre eles o da eficiência e o da supremacia do interesse público sobre o particular. Assim, vejo totalmente como pertinente a captação de recursos fora do orçamento federal.”
- E6 – “Não creio que hoje seja possível, mas espero que um dia, alguma mudança na legislação descole as agências do orçamento. Seria bom para todos, Agências, governo e mercado.”
- E7 – “A gente capturar recurso financeiro fora do orçamento não vejo como. Existe uma iniciativa junto à SOF com um apoio muito forte e uma decisão do TCU para tentar reverter ou melhorar a situação do orçamento da Anatel.”

Quadro 29 – Categoria XV Possibilidade de captar recursos fora do orçamento federal

Fonte: Elaborado pelo autor.

A categoria XV se propôs a perguntar em um espectro mais amplo sobre meios de financiamento das atividades da área de gestão de pessoas fora do sistema orçamentário federal. Trata-se de uma pergunta que instiga, de certa maneira, a criatividade dos entrevistados na tentativa de captar sua opinião sobre o contexto da Agência e da área no que tange a autonomia financeira.

Entre as verbalizações foi registrada apenas uma resposta que acha possível a captação de recursos fora do orçamento federal. Existe um sentimento generalizado de resignação com a situação posta e que se caracteriza pela dependência financeira e contingenciamentos constantes. Todas as demais respostas indicaram a impossibilidade de captação da maneira perguntada. Foram registradas algumas opiniões de escopo mais amplo, conforme previsto,

que expressaram sugestões e expectativas de futuro quanto à solução que se espera para o problema.

Conclui-se que na dimensão informal, a subdimensão da autonomia financeira, na área de gestão de pessoas da Anatel, segundo a análise de conteúdo realizada sobre as verbalizações dos entrevistados, possui características do primeiro nível (autonomia financeira mínima) da escala de quatro níveis estabelecida pela teoria de Verhoest *et al* (2004). O primeiro nível é aquele no qual a agência é totalmente financiada pelo governo. Não precisa cobrir déficits e não tem nenhuma capacidade de financiamento por vendas ou empréstimos no mercado de capitais. Parece ser essa a situação da Anatel, com as devidas adaptações, já que ela, pela análise já anteriormente feita e descrita, apesar da arrecadação constante não pode fazer uso dela, então é totalmente financiada pelo governo. A Anatel não precisa cobrir seus déficits pelo mesmo motivo, até porque não teria como, já que a totalidade de sua arrecadação é redirecionada para a conta única do Tesouro Nacional. Também a Agência não tem nenhuma capacidade de financiamento, seja por vendas ou empréstimos ou qualquer outra que reverta a seu favor.

Registra-se que a perda de bens apreendidos em favor da Anatel, situação corriqueira no cotidiano da Agência, na qual os bens de operadores sem outorga têm seus bens apreendidos e posteriormente são destinados ao patrimônio da Agência por decisão judicial, são pela Anatel encaminhados à doação para outros órgãos públicos ou entidades beneficentes ou ainda, destinados ao desfazimento por destruição.

Ao comparar-se a classificação na dimensão formal da autonomia com a informal, encontrou-se na subdimensão da autonomia financeira a maior diferença entre as seis subdimensões. Isso ocorreu pelo descompasso registrado entre os achados da pesquisa documental e as verbalizações das entrevistas que registraram a autonomia financeira

informal, que tem justamente no desrespeito à proteção formal da autonomia uma característica que chama a atenção.

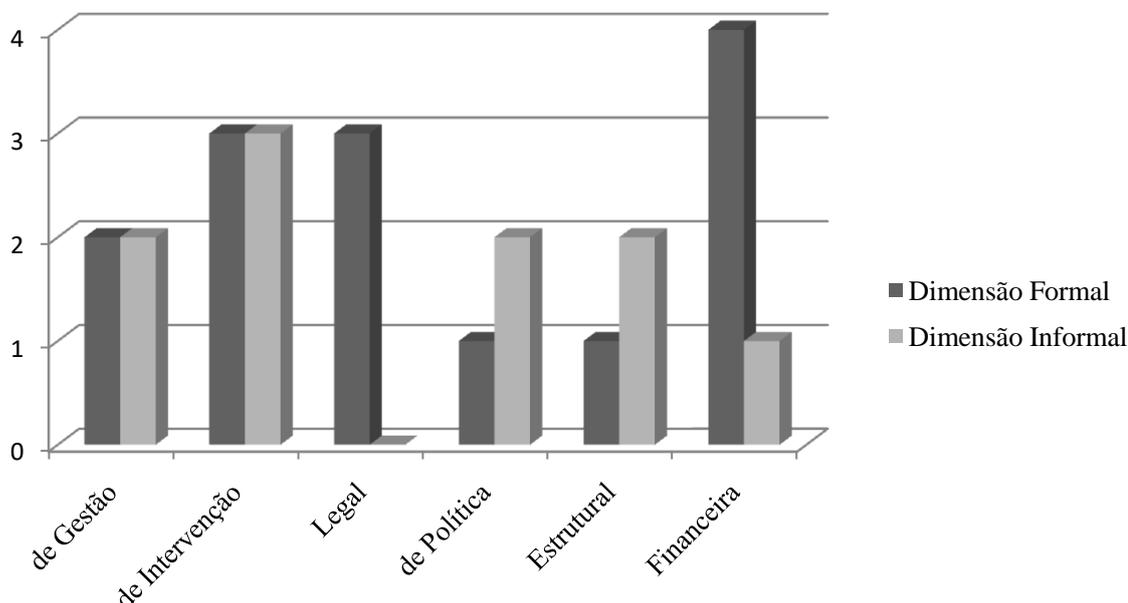


Figura 10 – Comparação de resultados autonomia formal e informal
 Fonte: Elaborado pelo autor.

A Figura 10 demonstra graficamente as diferenças encontradas nos resultados da classificação dos níveis de autonomia da área de gestão de pessoas na Anatel, medidos na graduação de quatro níveis desenvolvida por Verhoest *et al* (2004), quanto à dimensão formal e a dimensão informal. Nele são contrastados os níveis formais e informais de autonomia nas seis subdimensões definidas na teoria dos mesmos autores.

Percebe-se que nem sempre os mesmos níveis de autonomia são encontrados nas dimensões formal e informal na área de gestão de pessoas da Anatel. O equilíbrio ocorreu na subdimensão da autonomia de gestão e na subdimensão da autonomia de intervenção. Na subdimensão da autonomia legal não foi possível mensurar uma classificação na dimensão informal. O motivo é que os critérios para a graduação são de origem exclusivamente formal. Na subdimensão da autonomia de política e autonomia estrutural foram identificados níveis mais altos de autonomia na dimensão informal do que na dimensão formal. No primeiro caso,

foi reflexo da definição dos instrumentos e processos do desenvolvimento das políticas de gestão de pessoas, que é reflexo da conjuntura particular da Agência em virtude dos ajustes de longo prazo necessários à acomodação e arrefecimento do conflito gerado por eventos na área de gestão de pessoas ocorridos nos últimos cinco anos e de um regimento interno de 2012 bastante restritivo à autonomia de gestão de pessoas. No segundo caso, a autonomia estrutural foi classificada a maior na dimensão informal em virtude dos reflexos da alta influência política imposta às agências reguladoras no Brasil, o que informalmente mitiga a proteção à estabilidade do presidente da Anatel no cargo e reforça a prestação de contas e a avaliação informal do presidente pelos seus pares no governo.

Já na subdimensão da autonomia financeira ocorreu o contrário, uma preponderância da dimensão formal sobre a dimensão informal, a mais relevante encontrada nesse estudo. Essa considerável diferença a maior na dimensão formal ocorreu porque a proteção formal à autonomia financeira não é absolutamente respeitada na dimensão informal. Foi considerada como informal, nesse caso, toda a documentação não normativa, apesar de escrita. Como a afronta à norma é bastante notória, também é notória a diferença encontrada nos níveis de autonomia.

Adicionalmente, foi identificada a percepção dos servidores quanto à influência da redução da autonomia financeira em outras subdimensões da autonomia. Percebeu-se pelas verbalizações e nesse mesmo sentido contribuiu a pesquisa documental, de que a redução da autonomia financeira impacta nas dimensões da autonomia de gestão, autonomia de intervenção, autonomia de política e autonomia estrutural. Porém não influencia de maneira substancial a autonomia legal. Ainda, afeta o relacionamento informal da área de gestão de pessoas com o ministério ao qual a agência se vincula e com o ministério gestor do sistema de gestão de pessoas da Administração Pública Federal. Finalmente, influencia negativamente o nível de confiança entre a Agência e o governo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo comparar as autonomias formal e informal em seis diferentes dimensões na área de gestão de pessoas na Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel: autonomia de gestão, de intervenção, legal, financeira, estrutural e de política. Nessa perspectiva, foram usadas como subdimensões as dimensões da teoria da autonomia das agências reguladoras de Verhoest *et al* (2004). As categorias foram analisadas nas dimensões formal e informal e nas seis subdimensões: de gestão; de política, de intervenção; financeira; legal; e estrutural. A primeira dimensão por meio de pesquisa documental e a segunda por meio de análise de conteúdo.

Resultou da pesquisa a identificação de algumas características da autonomia na área de gestão de pessoas da Anatel. Os dois primeiros objetivos específicos, quais sejam, descrever a normatização referente à autonomia de gestão de pessoas na Anatel e identificar a autonomia informal de gestão de pessoas na Anatel foram alcançados e durante esse processo surgiram alguns resultados complementares. Inicialmente, a autonomia não é igualmente distribuída na área de gestão de pessoas da Anatel. A autonomia informal pode ser maior, menor ou ser praticada em nível próximo ao da autonomia formalmente constituída dependendo da subdimensão analisada. Existem disparidades entre as seis subdimensões analisadas. Ainda, pode-se concluir que, em pelo menos metade das subdimensões há diferenças entre os níveis de autonomia formal e informal. Outra característica marcante é a percepção comum de que a redução da autonomia financeira influencia na autonomia de gestão, na autonomia de intervenção, na autonomia de política e na autonomia estrutural, impactando no relacionamento informal e no nível de confiança entre a Agência e a Administração direta.

Finalmente, percebeu-se que os servidores da área não se limitam de forma absoluta aos condicionantes formais. Entendem-se como responsáveis pelas políticas de gestão de pessoas, apesar de terem perdido essa competência formalmente e criam ações de forma a contornar

esses limitantes, buscando viabilizá-las por meio de diálogo interinstitucional com os ministérios e com as demais áreas da Agência, especialmente a alta administração. Assim, foi alcançado o terceiro objetivo específico, que foi delinear como se comporta a área de gestão de pessoas frente aos limitantes formais.

Um possível limitante é quanto à adaptação do instrumento de pesquisa COBRA-*survey* para o uso no escopo aqui definido. Trata-se de um instrumento de coleta ainda sem tradução para a língua portuguesa, extremamente amplo e complexo, cuja finalidade é comparar quantitativamente instituições com um banco de dados de parâmetros de autonomia das agências reguladoras em nível global. A tradução foi feita livremente pelo autor, seguida de adaptação para seu uso na área de gestão de pessoas, o que pode gerar problemas para uma interpretação precisa, apesar de haver a previsão de sua adaptação para o uso como entrevista semiestruturada estabelecida por Van Thiel (2012).

O delineamento do nível da autonomia legal na dimensão informal carece de uma metodologia apropriada, quando é realizada uma pesquisa baseada na teoria de Verhoest *et al* (2004) e no método CRIPO/COBRA-*survey*. O cerne da lacuna encontra-se no critério de classificação exclusivamente formal, qual seja, o enquadramento da personalidade jurídica na criação da agência reguladora. Sugere-se como possível objeto futuro de pesquisa a criação de uma metodologia que permita esse tipo de pesquisa.

Ainda, seriam bem-vindos estudos sobre a autonomia das agências brasileiras com base nos conceitos de Verhoest *et al* (2004) e Gilardi e Maggetti (2010) tanto na área de gestão de pessoas quanto nessas organizações como um todo. Finalmente, ainda é necessária a avaliação da autonomia das agências reguladoras para fins de comparação com os resultados encontrados pelo grupo CRIPO no nível internacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F.; LOUREIRO, M. R. Incrementalismo, negociação e accountability: análise das reformas fiscais no Brasil. in: ABRUCIO, F.; LOUREIRO, M. R. (Orgs.). **O Estado numa era de reformas: os anos FHC**. Parte 2, Brasília: Seges-MP, pp. 57-102, 2002.

ALMEIDA, F. G. de; SILVA, S. Q. da. Considerações sobre o estado empresário, Lei de Concessões e reformas constitucionais no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: FGV, vol.30, n.5, pp. 24-50, 1996.

AMANN, E.; BAER, W. From the developmental to the regulatory state: the transformation of the government's impact on the Brazilian economy. **The Quarterly Review of Economics and Finance**. 45 (2-3); pp. 421-31, 2005.

ANATEL. **Agência Nacional de Telecomunicações**. Sumário executivo: Projeto piloto de teletrabalho, out, Brasília, 2016. Disponível em: <http://teia.anatel.gov.br/attachment/95/TELETRABALHO_OUTUBRO_2016.pdf> Acesso em: 9 mai 2017.

ANATEL. **Agência Nacional de Telecomunicações**. Relatório Anual da Anatel 2015. Brasília, 2016b. Disponível em: <http://www.anatel.gov.br/institucional/index.php?option=com_content&view=article&id=119&Itemid=340> Acesso em: 26 jun 2017.

ANATEL. **Agência Nacional de Telecomunicações**. Relatório Anual da Anatel 2016. Brasília, 2017a. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=347175&assuntoPublicacao=null&caminhoRel=null&filtro=1&documentoPath=347175.pdf>> Acesso em: 26 jun 2017.

ANATEL. **Agência Nacional de Telecomunicações**. website institucional, 2017. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/institucional>> Acesso em: 20 abr. 2017.

ANTUNES, V. A. **Nova lei das agências reguladoras – o que está por vir**. PPP Brasil, 2016. Disponível em: <<http://www.pppbrasil.com.br/portal/content/artigo-nova-lei-das-ag%C3%A2ncias-reguladoras-o-que-est%C3%A1-por-vir>> Acesso em: 04 abr 2017.

AYRES, I.; BRAITHWAITE, J. **Responsive regulation**. Transcending the deregulation debate. Oxford Socio-Legal Studies. New York, 1992.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa, Portugal: Edições 70. 5ª edição, 281p., 2009.

BARZELAY, M.; GAETANI, F.; VELARDE, J.C.C.; CEJUDO, G. Research on public management policy change in Latin American Region: conceptual framework, methodological guide and exemplars. **International Public Management Network**, 2003.

BELLE, S. M.; BURLEY, D. L.; LONG, S. D. Where do I belong? High-intensity teleworkers' experience of organizational belonging. **Human Resource Development International**. Vol. 18, Issue 1, 2015.

BOHLANDER, G.; SNELL, S.; SHERMAN, A. **Administração de recursos humanos**, v. 1, São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005.

BRAADBAART, O.; VAN EYBERGEN, N.; HOFFER, J. Managerial autonomy: does it matter for the performance of water utilities? **Public Administration and Development**, v. 27, n. 2, pp. 111-121, 2007.

BRANDL, J.; POHLER, D. The human resource department's role and conditions that affect its development: explanations from Austrian CEOs. **Human Resource Management**, v. 49, n. 6, pp. 1025-1046, nov./dez, 2010.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 20 maio 2017.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 8, de 15 de agosto de 1995. Altera o inciso XI e a alínea "a" do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16 ago. 1995a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc08.htm> Acesso em: 21 maio 2017.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 9, de 9 de novembro de 1995. Dá nova redação ao art. 177 da Constituição Federal, alterando e inserindo parágrafos. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 nov. 1995b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc09.htm> Acesso em: 21 maio 2017.

BRASIL, Exposição de Motivos nº 231/MC, de 10 de dezembro de 1996. **Ministério das Comunicações**, submete o Projeto de Lei, que versa sobre a nova organização dos serviços de telecomunicações, sobre a criação de um órgão regulador, e sobre outros aspectos institucionais desse setor, em atendimento à Emenda Constitucional nº 8, de 15 de agosto de 1995. Brasília, DF, 10 dez. 1996. Disponível em: <http://www.wisetel.com.br/acoes_de_governo/leis_e_decretos_lei/em_231.htm> Acesso em: 24 jun 2017.

BRASIL, Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 jul. 1997. Disponível em: <<http://www.leis/L9986.htm>> Acesso em: 20 maio 2017.

BRASIL. Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000. Dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 set. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9986.htm> Acesso em: 19 jul. 2017.

BRASIL. Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004. Dispõe sobre a criação de carreiras e organização de cargos efetivos das autarquias especiais denominadas Agências Reguladoras, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 maio 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.871.htm#art37> Acesso em: 19 jul. 2017.

BRASIL. Relatório Interministerial: **Análise e avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro**. Presidência de República, Casa Civil. Brasília, 2003.

BREWSTER, C.; LARSEN, H. H.; MAYRHOFER, W. Human resource management: a strategic approach? In: BREWSTER, Chris; LARSEN, Henrik Holt. **Human resource management in Northern Europe: trends, dilemmas and strategy**. Blackwell Publishers Ltd, pp. 39-65, 2000.

BURGER, Y. D. Entre a retórica e a realidade: descentralização e independência na prática. **Delft: Eburon**, 1992.

BREGER, M. J.; EDLES, G. J. Independent agencies in the United States: law, structure and politics. Oxford: **Oxford University Press**, 2015.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional**. São Paulo: Editora 34/ENAP, 1998a.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**, v. 45, pp. 49-96, São Paulo: Lua Nova, 1998b.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. n. 9, pp. 9-28, Curitiba: **Revista de Sociologia e Política**, 2007.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. n. 50, pp. 5-28, **Revista do Serviço Público**, 1999.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 7 Ed. Tradução Carolina Andrade. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

BREWSTER, C.; LARSEN, H. H.; MAYRHOFER, W. **Human resource management: a strategic approach?** In: BREWSTER, C.; LARSEN, H. H. Human resource management in Northern Europe: trends, dilemmas and strategy. Oxford: Blackwell Publishers, 2000.

BROWN, K. Human resource management in the public sector. **Public Management Review**, Routledge, vol. 6, issue n. 3, pp. 303-309, 2004.

CAPELLA, A. C. N. Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: Ideais, Interesses e Mudanças. Rio de Janeiro: **Cadernos EBAPE.BR** jul. Vol.14, 2016.

CARVALHEIRO, C. D. S. **A evolução da gestão de recursos humanos**. Relatório de estágio curricular. Universidade de Coimbra, Portugal, 2011.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo**. 28 Ed. rev. ampl. e atual. até 31/12/2014. São Paulo: Atlas, 2015.

CEPIK, M. A. C.; CANABARRO, D. R.; POSSAMAI, A. J. Do novo gerencialismo público à era da governança digital. **Governança de TI: transformando a administração pública no Brasil**. Porto Alegre: WS, 2010. pp. 11-35, 2010.

CHRISTENSEN, T.; LAEGREID P. Regulatory agencies – **The challenges of balancing Agency Autonomy and Political Control**. Paper SOG Conference, Vancouver, 2004.

CHRISTENSEN, T.; LAEGREID P. Agencification and Regulatory Reforms. In **Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State**. Edward Elgar Publishing, 2006.

COHEN, M.; NAGEL, E. **Introducción a la lógica y al método científico**. Vol. 2, (3a. ed.) Buenos Aires: Amorrortu, 1973.

COST. Website of European cooperation in the field of scientific and technical research. **Public Governance Institute**, 2017. Disponível em: <<http://soc.kuleuven.be/io/cost/>>. Acesso em: 11 ago. 2017.

COSTA, V. M. F. A dinâmica institucional da reforma do estado: um balanço do Período FHC. In: ABRUCIO, F.; LOUREIRO, M. R. (Orgs.). **O Estado numa era de reformas: os anos FHC**. Parte 2, Brasília: Seges-MP, pp. 9-54, 2002.

CRESWELL, J. W. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. (2ª ed.) Porto Alegre: Artmed, 2007.

DANTAS, R. P. A importância do princípio da eficiência como princípio da Administração Pública em relação às agências reguladoras. Rio Grande: **Âmbito Jurídico**, XIV, n. 94, 2011.

DE MELO, M. E.; SECCHI, L. Parcerias Público-Privadas Como Instrumento de Reforma Administrativa: Uma Proposta de Tipologia . **Revista Gestão Pública: Práticas e Desafios**, vol.3, n.1, 2012.

DIAS, L. N. O papel das agências reguladoras no Brasil. **intertem@s**, vol.20, n.20, 2011.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na Administração Pública: Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização, Parceria Público-Privada e outras formas**. 7ª Edição. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 20ª Edição. São Paulo: Atlas, 2007.

FADUL, E.; SOUZA, A. R. **Analisando a interface entre o gerencialismo, a criação das agências reguladoras e a inovação institucional**. In: Encontro Nacional da Associação de pós-graduação e pesquisa em administração, 30^o Salvador: ANPAD, 2006.

FARAGO, C. C.; FOFONCA, E. **A análise de conteúdo na perspectiva de Bardin: do rigor metodológico à descoberta de um caminho de significações**. Editora positivo, 2012.

FERREIRA, M. C. **Relatório do Programa de QVT da Anatel**. Grupo de Estudos e Pesquisas em Ergonomia Aplicada ao Setor Público (ErgoPublic) do Instituto de Psicologia da UnB. Brasília: Universidade de Brasília, 2015.

FIORINA, M. P. Legislative choice of regulatory forms: legal process or administrative process? **Public Choice**, v. 39, n.1, pp.33-66, 1982.

FISHBACK, P. V. **New Deal in Banking crises**. Perspectives from The New Palgrave Dictionary, pp.241-250, Garrett, J. (Ed.) Palgrave Macmillan UK, 2016.

FLICK, U. **Qualidade da pesquisa qualitativa**. 164p., tab.ilus. In: Coleção Pesquisa Qualitativa, Flick, Uwe (coord.), Porto Alegre: Artmed, 2009.

FONSECA, D. R. da; MENESES, P. P. M.; SILVA, A. I. da e CAMPOS, N. G. Autonomia para gestão estratégica de pessoas no setor público federal: perspectivas de análise e agenda de pesquisa. **Revista de Administração Pública**, v. 47, pp. 1451-1475, 2013.

FONSECA, D. R. da; MENESES, P. P. M. Fatores para Implantação e Desenvolvimento da Gestão por Competências em Agências Reguladoras Federais. **Revista Eletrônica Científica Uergs**, Porto Alegre, v.2, n.2, pp.117–133 ago 2016.

FRANCO, M. L. P. B. **Análise de Conteúdo**. 3ª Edição. Brasília: Liber Livro Editora, 2008.

GASKELL, G. **Entrevistas individuais e grupais**. In: BAUER, M.; GASKELL, G. Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som. Petrópolis: Vozes, 2002.

GELIS FILHO, A. Análise comparativa do desenho normativo de instituições reguladoras do presente e do passado. **Revista de Administração Pública**, n. 40, vol. 4, pp. 589-613, jul/ago, 2006.

GIACOMONI, J. Relatório: **Recursos humanos das Agências Reguladoras**: situação atual, diagnóstico e recomendações. Brasil: Casa Civil, 2013.

GILARDI, F. **Institutional change in regulatory policies**: Regulation through independent agencies and the three new institutionalisms. pp.67-90, In: Jordana, J. and Levi-Faur, D. (Eds.) *The politics of regulation. Institutions and regulatory reforms for the age of governance*, Cheltenham: Edward Elgar, 2004.

GILARDI, F.; MAGGETTI, M. The independence of regulatory authorities. In: **Handbook of Regulation**, Cheltenham, Edward Elgar. Levi-Faur (Ed.), 2010.

GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A. B. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais**: paradigmas, estratégias e métodos. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

GONÇALVES, J. L. M. **Da independência das autoridades reguladoras independentes**. Tese de mestrado em Direito e Gestão. Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 2014.

GUERRA, S. Agências reguladoras: da organização administrativa piramidal à governança em rede. **Editora Fórum**, 2012.

HANRETTY, C.; KOOP, C. **Measuring regulators' statutory independence**, 2009.

HARRIS, R.; MILKIS, S. M. The politics of Regulatory Change. **Oxford University Press**, 2th Edition, april, 1996.

HIGGS, R. **Crisis and Leviathan: Critical Episodes in the Growth of American Government**. New York: Oxford University Press, 1987.

HIRSCHFELD, H. O. A connection between correlation and contingency. **Proc. of the Camb. Phil. Soc.** Massachusetts, v. 31, pp. 520-524, 1935.

HOGWOOD, B.W.; JUDGE, D. e McVICAR. **Agencies, Ministers and Civil Servants in Britain** In: B. Guy Peters and J. Pierre (Eds.), *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform.*, London: Routledge, pp.35-44, 2001.

HOOD, C. A public management for all seasons? **Public Administration**, vol. 69, spring, Royal Institute of Public Administration, pp. 3-19, 1991.

HOOD, C. The “new public management” in the 1980s: Variations on a theme. **Public Administration**, vol. 20, Royal Institute of Public Administration, London, pp. 93-109, 1995.

INGRAHAM, P. W.; RUBAII-BARRETT, N. Human resource management as a core dimension of public administration. *Foundations of Public Administration Series*, **Public Administration Review Website**, 2007.

IVANCEVICH, J. M.; KONOPASKE, R. **Human resource management**. 12 ed. 622p. McGraw-Hill Irwin, 2012.

JORDANA, J., LEVI-FAUR, D.; FERNÁNDEZ I MARÍN, X. The global diffusion of regulatory agencies: channels of transfer and stages of diffusion. **Comparative Political Studies** 44 (10):1343-69, 2011.

KETTL, D. F. Public administration at the millennium: the state of the field. **Journal of Public Administration Research and Theory**. J-Part. 10, 1:7, pp.7-34, jan, 2000.

KINDLEBERGER, C., **An explanation of the 1929 depression**, chapter 14, pp.291-308, in *The world in depression 1929-39*. Berkeley: University of California Press, 1973.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives and public policies**. 2. ed. Longman, 273p., 2011.

KIVLENIECE, I.; QUELIN, B. V. Creating and capturing value in public-private ties: a private actor’s perspective. **Academy of Management Review**, 37(2), 272-299, 2012.

KRIPPENDORFF, K. **Content Analysis: An Introduction to Its Methodology**. Newbury Park, CA: Sage, 1980.

LAFFONT; J. J.; TIROLE, J. The Politics of Government Decision-Making: A Theory of Regulatory Capture. **The Quarterly Journal of Economics**. Oxford University Press, vol. 106, n. 4, pp. 1089-1127, nov., 1991.

LEVY, B.; SPILLER, P. T. **Regulations, Institutions, and Commitment: comparative studies of telecommunications**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

LODGE, M.; VAN STOLK, C.; BATTISTELLA-MACHADO, J.; HAFNER, M.; SCHWEPPENSTEDDE, M.S. **Regulation of logistics infrastructure in Brazil**. Research Report. Centre for Analysis of Risk and Regulation, London School of Economics and Political Science, 2017. Disponível em: [http://www.lse.ac.uk/accounting/CARR/pdf/Impact/Brazil-infrastructure--FINAL-\(2\).pdf](http://www.lse.ac.uk/accounting/CARR/pdf/Impact/Brazil-infrastructure--FINAL-(2).pdf) > Acesso em: 25 maio 2017.

- LUCENA, P. V. S. **O cerceamento da autonomia administrativa das agências reguladoras**. Monografia. Brasília: Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, 2013.
- MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- MARTINS, H. F. Reforma do Estado e coordenação governamental: as trajetórias das políticas de gestão pública na era FHC. In: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. (Orgs.). **O Estado numa era de reformas: os anos FHC**. Brasília: MP/Seges, 2002.
- MARTINS, A. M. Autonomia e educação: a trajetória de um conceito. Fundação Carlos Chagas, **Cadernos de Pesquisa**, n.115, p.207-232, mar., 2002a.
- MARTINS, A. M. Autonomia e descentralização: a (ex)ensão do tema na agenda das políticas educacionais recentes **Revista Portuguesa de Educação**, vol. 15, núm. 1, 2002, pp. 269-296 Universidade do Minho, Braga, Portugal, 2002b.
- MASTRODI, J.; COSTA, L. R. M. E. da. A discricionariedade técnica e o controle político das agências reguladoras no Brasil. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 15, n. 62, pp. 165-191, out./dez. 2015.
- MATTOS, L. V. As razões do laissez-faire: uma análise do ataque ao mercantilismo e da defesa da liberdade econômica na Riqueza das Nações. **Revista de Economia Política**, vol. 27, nº 1 (105), pp.108-129, jan./mar., 2007.
- MAJONE, G. From the positive to the regulatory state: causes and consequences of changes in the mode of governance. **Jornal of Public Policy** 17, pp.139-67, 1997.
- MAJONE, G. Regulatory legitimacy. In **Regulating Europe** by Giandomenico Majone (Ed.), London: Routledge, 2006.
- MAJONE, G. The transformations of the regulatory state. In **The new regulatory state**, Palgrave Macmillan UK, L. Leisering (Ed.), pp. 31-56, 2011.
- MCTIC. **Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações**, website institucional, 2017. Disponível em: <<http://www.mcti.gov.br>> Acesso em: 1º mai 2017.
- MEGGINSON, L. C.; MOSLEY D. C.; PIETRI P. H. Jr. **Administração: Conceitos e Aplicações**. 4 Ed. São Paulo: Harbra, 1998.
- MEIRELLES, F.; OLIVA, R. Delegação e controle político das agências reguladoras no Brasil. **Revista de Administração Pública**, n. 40, vol. 4, pp. 545-565, jul/ago, 2006.
- MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 19ª ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 1990.
- MELO, M. A. B. C. As agências regulatórias: gênese, desenho institucional e governança. In: ABRUCIO, F.; LOUREIRO, M. R. (Orgs.). **O Estado numa era de reformas: os anos FHC**. Parte 2, Brasília: Seges-MP, pp. 247-305, 2002.
- MENDES, I. M. **Gestão estratégica de recursos humanos na Administração Pública: mito ou realidade?** Dissertação de mestrado, Instituto Politécnico de Setúbal, Portugal, 2012.

- MILKOVICH, G. T.; BOUDREAU, J. W. **Administração de recursos humanos**. 534p. São Paulo: Atlas, 2000.
- MINTZBERG, H. **Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações**. São Paulo, Atlas, 1995.
- MORAES, A. de. **Agências Reguladoras**. São Paulo: Ed. Atlas, 2002.
- MORAN, M. Publication Review: The Oxford Handbook of Regulation. **Public Law**. n. 4, p. 3, 2011.
- MONTOYA, M. Á.; TRILLAS, F. The measurement of regulator Independence in practice: Latin America and the Caribbean. **International Journal of Public Policy**. n.4, (1-2):p. 21, 2009.
- MOZZATO, A. R.; GRZYBOVSKI, D. Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da administração: potencial e desafios. **Revista de Administração Contemporânea - RAC**, v. 15, n. 4, pp. 731-747, 2011.
- MUELLER, B.; PEREIRA, C. Credibility and the design of regulatory agencies in Brazil. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 22, n. 3, pp. 65-88, July/Sept. 2002.
- NEVES, J. L. Pesquisa qualitativa - características, usos e possibilidades. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo: FEA, USP, vol.1, n.3, 2º sem, 1996.
- NUNES, E.; NOGUEIRA, A. M.; COSTA, C. C.; ANDRADE, H. V.; RIBEIRO, L. M. **Agências Reguladoras e Reforma do Estado no Brasil: inovação e continuidade no sistema político institucional**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.
- OCDE. Organização de cooperação e desenvolvimento econômicos. **Reviews of human resource management in government: Brazil 2010 – Federal Government**. Traduzido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasil, 2010.
- OLIVEIRA, R. C. R. **Novo perfil da regulação estatal**. Administração pública de resultados e Análise de Impacto Regulatório. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2015.
- PACHECO, R. S. Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle. Rio de Janeiro, **Revista de Administração Pública**, n. 40, vol.4, pp. 523-543, jul/ago, 2006.
- PANTOJA, M. J.; BERGUE, S. T. Considerações finais. In: PANTOJA, M. J.; CAMÕES, M. R. S. de; BERGUE, S. T. (Orgs.). **Gestão de pessoas: bases teóricas e experiências no setor público**. Brasília: ENAP, 2015.
- PECI, A.; CAVALCANTI, B. S. Reflexões sobre a autonomia do órgão regulador: análise das agências reguladoras estaduais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 5, pp. 99-118, set./out, 2000.
- PECI, A.; PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S. Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 15, nº 46, jul./set, 2008.
- PETERS, B. G. Os dois futuros do ato de governar: processos de descentralização e recentralização no ato de governar. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 59, n. 3, pp. 289-207, jul./set. 2008.

PEREIRA, R. S. **A relação entre o orçamento público e a autonomia financeira de uma agência reguladora federal.** Volta Redonda: monografia para Universidade Federal Fluminense, 2015.

PIRES, J. C. S.; MACEDO, K. B. Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. Rio de Janeiro, **Revista de Administração Pública**. vol.40, n.1, jan./fev. 2006.

PIRES, J. C.; PICCININI, M. S. A regulação dos setores de infraestrutura no Brasil. In: **A economia brasileira nos anos 90**. n.1, pp. 217-260, 1999. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro/eco90_07.pdf> Acesso em: 20 abr 2017.

PÓ, M. V.; ABRÚCIO, F. L. Desenho e Funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. Rio de Janeiro, **Revista de Administração Pública**, vol. 40(4), pp. 679-698, Jul/Ago, 2006.

POLLITT, C. **Managerialism and the public services: the Anglo-American experience.** Basil Blackwell, 1993.

_____. **Ministries and Agencies: Performance Management or Poor Parenting?** Discussion paper for NOB 2002, session 5:14p., Rotterdam: Erasmus University, 2002.

_____. Theoretical overview in C. Pollitt e C. Talbot (Eds.) **Unbundled Government: A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation.** London: Routledge, 2004.

POLLITT, C; BIRCHALL, J.; PUTMAN, K. **Opting out and the experience of self-management in education, housing and health care.** Local Governance Programme of the ESRC, 1997.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. Evaluating public management reforms: An international perspective. **International Journal of Political Studies** nº 3 September, 167-92, 2001.

PRICE, A. **Human resource management in a business context.** London: International Thomson Business Press, 1997.

QUEIROZ, R. B.; PRADO FILHO, K. Agências reguladoras: um referencial teórico para o entendimento de seu papel no ambiente atual. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. nº 103, pp. 101-119, Curitiba, 2002.

RICHARDS, D.; SMITH, M. The tensions of political control and administrative autonomy: from NPM to a reconstituted Westminster model. In **Autonomy and Regulation: coping with agencies in the modern state.** Edited by Tom Christensen and Per Laegreid, Edward Elgar Publishing, 2006.

ROCHA, J. A. O. **Quadro geral da evolução da gestão de recursos humanos na administração pública.** Universidade do Minho, Portugal, 2005.

RODRIGUES, C. H. R.; SANTOS, F. C. A. Empowerment: ciclo de implementação, dimensões e tipologia. **Gestão & Produção**, v.8, n.3, pp.237-249, dez.,2001.

- SACCARO, N. L. **Teletrabalho no setor público brasileiro**: Impacto potencial sobre o tráfego urbano e as emissões de carbono. IPEA, texto para discussão nº 2207, 2016.
Disponível em: <<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/144643/1/862682452.pdf>> Acesso em: 13 ago 2017.
- SALAMA, B. M. **Nomeação de dirigentes de agências reguladoras**: um estudo descritivo. São Paulo: FGV Direito SP, Grupo de Relações entre Estado e Empresa Privada (GRP), 2016.
- SALGADO, L. H. **Agências reguladoras na experiência brasileira**: um panorama do atual desenho institucional. Texto para discussão n. 241, Rio de Janeiro: IPEA, 2003.
- SANCHES, J. S. A regulação: breve história de um conceito. **Revista da Ordem dos Advogados**, ano 60, Lisboa, 2000.
- SAMUELSON, P. A.; NORDHAUS, W. D. *Economia*. Mcgraw-hill, 1168p, 1988.
- 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: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. pp. 75-94, 2002.
- SANTOS, A. M. Quando comparamos para explicar. Desenhos de pesquisa e sequências temporais na investigação de instituições políticas. São Paulo: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 27, n. 80, pp. 203-217, 2012.
- SCHIKMANN, R. Gestão estratégica de pessoas: bases para a concepção do curso de especialização em gestão de pessoas no serviço público. In: **Gestão de pessoas**: bases teóricas e experiências no setor público. Brasília: ENAP, 2010.
- SILVA, J. P. **Vocabulário Jurídico**. Forense, 32ª Ed. 1.536p. 2016.
- SILVA, M. B. **O desenho institucional em prática**: uma análise da independência das agências regulatórias brasileiras (1997-2009). V Prêmio SEAE, Brasília: ESAF, 2010.
Disponível em: < <http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/premios/premios-1/premios/viii-premio-seae-de-monografias-edicao-2013/monografias-2010/2-lugar-tema-2-profissionais> >
Acesso em: 14 abr. 2017.
- SMITH, A. **A riqueza das Nações**. Tradução Luiz João Baraúna, São Paulo: Abril Cultural, 1ª Ed. 1983.
- SMULLEN, A. Autonomia, liberdade e independência: a evolução de uma família de conceitos e seu advento à arena da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n. 3, pp. 551-568, 2003.
- SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Porto Alegre: **Sociologias**, Ano 8, n. 16, pp. 20-45, 2006.
- SOUZA, A. R. **Agências reguladoras e seus modelos de gestão**: uma análise na Aneel e Anatel. Tese de doutorado da UFBA. Salvador, 2007.
- STIEGLITZ, H. Top management organization in divisionalized companies In: **Studies in personnel policy**. National Industrial Conference Board, New York, 1965.

STUCKERT, G. F. L. As Políticas Públicas e o papel das Agências Reguladoras. In: **XXIV Congresso Nacional do CONPEDI**, Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, pp. 103-131, Florianópolis: 2015.

SUNSTEIN, C. Constitucionalismo após o New Deal. In: STIGLER, G. J. (Coord.). **Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano**. pp. 131-242, São Paulo: Editora 34, 2004.

SULTANI, L. J. M. **Autonomia financeira e orçamentária das entidades autárquicas em regime especial**. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, CVM, Monografia de Especialização em Regulação do Mercado de Capitais, julho, 2005.

TALBOT, C. The agency idea: sometimes old, sometimes new, sometimes borrowed, sometimes untrue. in C. Pollitt e C. Talbot (Eds.) **Unbundled Government: A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation**. London: Routledge, 2004.

TCU. Tribunal de Contas da União. Secretaria de Fiscalização de Pessoal, TC nº 003.525/2010-4, **Acórdão nº 3.553/2010 da 1ª Câmara**. Trata da flexibilização da jornada de trabalho no âmbito da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), 2010.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Plenário, TC nº 001.728/2015-6, 2015**. Trata de consulta do Tribunal Superior do Trabalho acerca da legalidade da implantação do regime de sobreaviso a servidores regidos pela Lei nº 8.112/1990, com contraprestação pecuniária., 2016.

TREUR, J. H. F. **Centralização e descentralização na polícia holandesa: na gestão contratual e apresentando o teorema responsável da polícia holandesa**. Universiteit, 1998.

TRILLAS, F. **Independent regulators: theory, evidence and reform proposals**. Working paper, WP-860, IESE Business School, University of Navarra, may, Madrid, 2010.

TYRIAKI, G. F. A independência das agências reguladoras e o investimento privado no setor de energia de países em desenvolvimento. **Revista Economia Aplicada**, vol. 16, n.4, pp. 683-709, 2012.

VALENTE, P. R. P. **A qualidade da regulação estatal no Brasil: uma análise a partir de indicadores de qualidade**. Tese de doutorado. Universidade de São Paulo, 2016.

VAN THIEL, S. Comparing agencies across countries. In: **Government Agencies**. Palgrave Macmillan UK, p. 18-26., 2012.

VAN THIEL, S.; VERHOEST, K.; BOUCKAERT, G.; LAEGREID, P. **Lessons and Recommendations for the Practice of Agencification: a Policy Brief for Governments in Europe and Beyond** In: *Governing Public Agencies in the 21st Century by the COST Action IS0601 on Comparative Research into Current Trends in Public Sector Organization*, 2011.

VERGARA, S. C. **Métodos de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 287p., 2005.

_____. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 16a. Ed. São Paulo: Atlas, 2016.

- VERHOEST, K.; RONESS, P.; VERSCHUERE, B.; RUBECKSEN, K.; MacCARTHAIGH, M. **Autonomy and control of state agencies: Comparing states and agencies**. Springer, 2010.
- VERHOEST, K; VAN THIEL, S. **Restauração do primado da política: uma comparação da evolução no controle do relacionamento organizacional entre independentes e o Governo Central nos Países Baixos e em Flandres**. 2002, Van De NKWP, 2002.
- VERHOEST, K; VAN THIEL, S.; BOUCKAERT, G.; LAEGREID, P. Introduction. In: **Government agencies: practices and lessons from 30 countries**. London: Palgrave Macmillan UK, 474p. spring, 2016.
- VERHOEST, K.; PETERS, B. G.; BOUCKAERT, G.; VERSCHUERE, B. The study of organizational autonomy: a conceptual review. **Public Administration and Development**, v.24, n. 2, pP. 101-118, 2004.
- VIEIRA, E. F.; VIEIRA, M. M. F. Funcionalidade burocrática nas universidades federais: conflito em tempos de mudança. **Revista de Administração Contemporânea – RAC**. V.8, n.2, abr./jun. pp.181-200, 2004.
- VINCI, W. J. Jr. Da possibilidade de controle das decisões das agências reguladoras através do recurso hierárquico impróprio. Belo Horizonte: **Forum Administrativo**, ano 15, n.169, pp. 75-84, mar. 2015.
- VOSKOPOULOS, G. Alternative courses to conflict management: situational, cognitive, space and time dimensions. **Regional Science Inquiry**, vol. VIII, (2), special issue, pp.11-18, 2016.
- XAVIER, E. H. Estudo sobre a autonomia financeira e orçamentária da Agência Nacional de Energia Elétrica, analisada a partir do contingenciamento e da vinculação de despesas no orçamento público federal no período compreendido entre 2000 e 2009. **Caderno Finanças Públicas**, n. 11, pp. 113-135, dez, 2011.
- YIN, R. K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos** (5. ed.). 320p., Porto Alegre: Bookman, 2015.
- YOUNG, S.; TAVARES, A. T. Centralization and autonomy: back to the future. **International Business Review**. V.13 n.2 pp.215-237, 2004.
- YSEILKAGIT, K. Bureaucratic autonomy, organizational culture and habituation. **Administration & Society**, vol. 36, n.5, pp.528-552, 2004.
- ZIMMERMANN, J. Work-life balance and teleworking: developing and testing a teleworker performance model. Prescott Valley, Arizona: Northcentral University, **ProQuest Dissertations Publishing**, 2017.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Carta de apresentação

CARTA DE APRESENTAÇÃO

Brasília, DF, 18 de agosto de 2017.



Ao Senhor
Fausto Luiz Jorge Pádua
Gerente de Administração e Desenvolvimento de Pessoas
SAUS, quadra 6, bloco H, 2º andar, ala norte
Asa Sul, Brasília – DF.
CEP 70.070-940

Senhor Gerente,

O senhor Evandro Luiz Diefenbach, servidor público federal, regularmente matriculado no Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Faculdade de Planaltina da Universidade de Brasília (UnB), desenvolve sua dissertação de Mestrado na área de concentração Estado, Território e Políticas Públicas, cujo projeto de pesquisa intitula-se “Autonomia de Gestão de Pessoas: um Estudo na Agência Nacional de Telecomunicações”.

Com o intuito de viabilizar a realização da pesquisa empírica, solicita-se a autorização de Vossa Senhoria ao pesquisador para realizar pesquisa documental e entrevistas nesta instituição. Ressalta-se que as informações obtidas serão utilizadas tão somente para fins acadêmicos, conforme critérios éticos de pesquisa.

Caso Vossa Senhoria considere necessário ou conveniente, o nome ou qualquer outra forma de identificação da instituição podem ser omitidos do manuscrito final da dissertação, lembrando que os indivíduos participantes em nenhuma hipótese serão identificados.

Atenciosamente,

Prof.^a Dra. Luciana de Oliveira Miranda
Orientadora do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública

APÊNDICE B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecimento Institucional.**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIMENTO INSTITUCIONAL**

Senhor Gerente de Administração e Desenvolvimento de Pessoas,

Este trabalho será realizado pelo pesquisador Evandro Luiz Diefenbach, aluno do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Faculdade de Planaltina da Universidade de Brasília (PPGP/FUP/UnB), como requisito para obtenção do título de mestre em Gestão Pública, com a orientação e supervisão da Prof.^a Dra. Luciana de Oliveira Miranda.

A pesquisa tem como propósito inicial contribuir com a unidade de Gestão de Pessoas da Anatel, propondo melhorias na performance de gestão da área, de acordo com os apontamentos da análise de conteúdo e ser empreendida como procedimento de análise. O estudo de abordagem qualitativa utilizará análise documental e entrevistas. Sendo que sua participação consiste em autorizar a realização da pesquisa na instituição.

Esclarecemos que, pela natureza da proposta, a participação desta autarquia não acarretará em quaisquer danos ou custos. Ressalta-se ainda que outras informações sobre o assunto poderão ser fornecidas a qualquer momento pelo pesquisador.

Após a conclusão do trabalho, a dissertação contendo todos os dados e resultados, no formato eletrônico, será disponibilizada para consulta na Biblioteca Central da Universidade de Brasília, e uma via encaminhada ao órgão.

Agradecemos sua autorização, ao mesmo tempo em que reforçamos a importância dessa pesquisa e de sua participação para a construção do conhecimento sobre a Gestão de Pessoas e a consecução de melhores práticas na gestão pública.

Brasília – DF, 18 de agosto de 2017.

Prof.^a Dra. Luciana de Oliveira Miranda
 Professora orientadora
 N° Mat. UnB 1049267

Evandro Luiz Diefenbach
 Aluno pesquisador
 N° Mat. UnB 160098246

Tendo ciência das informações contidas neste Termo de Consentimento Institucional, eu, _____, ocupante do cargo de _____, autorizo a aplicação desta pesquisa na Gerência de Administração e Desenvolvimento de Pessoas da Anatel.

Brasília-DF, 18 de agosto de 2017.

(assinar e carimbar)

APÊNDICE C – Roteiro de pesquisa



Universidade de Brasília
Programa de Pós-graduação em Gestão Pública

Bom dia (ou tarde), bem-vindo à pesquisa! Obrigado por aceitar o convite em contribuir com a pesquisa. Primeiro, uma breve apresentação do aluno, do curso, programa e tema da pesquisa, e posteriormente, prosseguirá a coleta de dados. Segundo, é o próprio desenvolvimento da pesquisa com perguntas e respostas podendo ser gravado caso autorize. Por fim, no terceiro momento são realizadas as considerações finais e confirmação de dados de perfil.

ROTEIRO:

Questão 1. A agência pode, sem influência ministerial e sem consentimento prévio, definir a política geral de gestão de pessoas para a Anatel, relativa a todos (ou quase todos) os aspectos de: condições para promoções, forma de avaliação, forma de nomeações de pessoal, critérios gerais de downsizing, e o número de funcionários, desde que respeitando o orçamento?

Questão 2. A agência deve reportar suas ações de gestão de pessoas ao ministério ou alguma autoridade em contrapartida de alguma eventual autorização? Qual a frequência que se reporta? Sabe da aplicação de alguma sanção contra a Agência em desacordo a essas ações?

Questão 3. Já que a Anatel tem personalidade jurídica própria, em que medida o relacionamento da Gerência de Administração e Desenvolvimento de Pessoas (AFPE) com os ministérios mudou durante os últimos cinco anos? Como você descreveria o nível de confiança entre a Anatel e os ministérios em termos de gestão de pessoas?

Questão 4. Em uma política de gestão de pessoas, quem exatamente define o público alvo, os instrumentos e processos? Qual a participação do Conselho Diretor, da Presidência e dos ministérios nesses projetos?

Questão 5. Como você percebe a possibilidade de o presidente da agência ter que sair do cargo antes do término do mandato? É uma possibilidade real?

Questão 6. O presidente da agência presta contas das ações de gestão de pessoas à outra autoridade?

Questão 7. A AFPE poderia estabelecer taxas por seus serviços? Poderia fazer parcerias com a iniciativa privada? Captar recursos financeiros fora do orçamento da União? Você acha isso possível?

Por favor, confirme os dados de perfil profissional abaixo:

Lotação: _____

Cargo: _____

Tempo de trabalho na Anatel: _____

Tempo de trabalho em gestão de pessoas na Anatel: _____

Obrigado.

APÊNDICE D – Relação de documentos de pesquisa

CÓD	DOCUMENTO	FINALIDADE	PERÍODO	NORMA	COLETA/FONTE
Doc 01	Regimento Interno ANATEL	Delinear os limites da autonomia formal	29/4/2013	Resolução nº 612/2013	Rede Intranet
Doc 02	Regimento Interno ANATEL	Delinear os limites da autonomia formal	19/07/2001 - 28/4/2013	Resolução nº 270/2001	Rede Intranet
Doc 03	Lei de criação e organização da Anatel - LGT	Delinear os limites da autonomia formal	16/06/1997	Lei nº 9.472/1997	Internet
Doc 04	Cartilha de gestão de pessoas da Anatel	Identificar as iniciativas da área e delinear autonomia informal	2017	n.a.	Intranet
Doc 05	Notícia TEIA: Teletrabalho começa Amanhã	Identificar as iniciativas da área	30/11/2017	n.a.	Intranet
Doc 06	Lei das Parcerias	Delinear os limites da autonomia formal	31/07/2014	Lei nº 13.019/2014	Internet
Doc 07	Ofício Circular de limite de movimentação e empenho	Delinear os limites da autonomia formal	04/05/2017	Ofício Circular nº 285/2017/SEI-MCTIC	Internet
Doc 08	Mensagem interna: Projeto de QVT – Palestra de abertura	Verificar os processos de trabalho da área	01/08/2017	n.a.	Intranet
Doc 09	Notícia Externa: Anatel diz que "Cultura Telebrás" dificulta avanço da qualidade de serviços	Identificar traços da cultura da Anatel	19/07/2017	n.a.	Internet
Doc 10	Notícia TEIA: Nova estrutura melhora mecanismos de transparência da Agência	Verificar os processos de trabalho da área	02/05/2017	n.a.	Intranet
Doc 11	Ofício Circular de orientação aos dirigentes de Gestão de Pessoas	Delinear os limites da autonomia formal	29/06/2017	Ofício Circular nº 292/2017-MP	Internet
Doc 12	Pesquisa de QVT da Anatel	Identificar traços da cultura da Anatel	03/08/2017	n.a.	Intranet
Doc 13	Política de Gestão com Pessoas da Agência	Delinear os limites da autonomia formal	08/10/2012	Portaria nº 842/2012	Internet
Doc 14	Programa de gestão de Desempenho - Plano piloto teletrabalho	Delinear os limites da autonomia formal	11/07/2017	Portaria nº 935/2017	Internet
Doc 15	Levantamento de informações sobre o Planejamento estratégico	Identificar traços da cultura da Anatel	abril/2017	n.a.	Internet

Doc 16	Notícia Externa: TCU reafirma autonomia das Agências reguladoras	Identificar as iniciativas da área	julho/2010	n.a.	Revista Gestão Pública & Desenvolvimento
Doc 17	Acórdão TCU - Fistel, Fust, Funttel	Delinear os limites da restrição de autonomia	2015	TC 033.793/2015-8	Internet
Doc 18	Notícia Externa: TCU dá 120 dias ao MCTIC para estudo sobre redução dos fundos de telecom	Delinear os limites da restrição de autonomia	17/04/2017	n.a.	Internet
Doc 19	Regime Jurídico Único - anotada	Delinear os limites da autonomia formal	11/12/1990	Lei nº 8.112/1990 e correlatas	Internet
Doc 20	Acórdão TCU - Flexibilização da jornada de trabalho na Anatel	Delinear os limites da autonomia formal	2010	TC 003.525/2010-4	Internet
Doc 21	Acórdão TCU - Regime de sobreaviso	Delinear os limites da autonomia formal	2016	TC 001.728/2015-6	Internet
Doc 22	Notícia Externa: Servidores em greve querem reunir 5 mil pessoas em novo protesto no DF.	Identificar as iniciativas da área e delinear autonomia informal	17/07/2012	n.a.	Revista Valor Econômico
Doc 23	Balanço de Gestão novembro de 2011 a agosto de 2016	Identificar as iniciativas da área	2016	n.a.	Intranet
Doc 24	Relatório de Ouvidoria: levantamento de informações sobre o Planejamento Estratégico	Delinear autonomia informal	Abril / 2017	n.a.	Intranet
Doc 25	Planejamento Estratégico 2015-2024	Identificar as iniciativas da área	2015	n.a.	Integra
Doc 26	Manual de elaboração do plano de trabalho da Anatel	Identificar as iniciativas da área	2011	n.a.	Intranet
Doc 27	Relatório de auditoria da CGU	Delinear autonomia informal	2013	Processo CGU 201306246/022	Intranet
Doc 28	Relatório de Gestão do exercício 2013	Identificar iniciativas, delinear autonomia formal e informal	2013	IN TCU 63/2010	Internet
Doc 29	Relatório Anual 2011	Identificar iniciativas, delinear autonomia formal e informal	2011	n.a.	Intranet

Doc 30	Requerimento de exoneração de cargos dos servidores de RH	Identificar as iniciativas da área	5/6/2012	Processo 53500.012444.2012	Intranet
Doc 31	Relatório Anual 2015	Identificar iniciativas, delinear autonomia formal e informal	2015	n.a.	Intranet
Doc 32	Notícia TEIA: Anatel vai implementar teletrabalho no primeiro trimestre de 2017	Identificar as iniciativas da área	2016	n.a.	Intranet
Doc 33	Relatório de Saúde e Qualidade de vida da Anatel	Identificar as iniciativas da área	2011	n.a.	Intranet
Doc 34	Sumário executivo: Projeto piloto de teletrabalho	Identificar iniciativas, delinear autonomia formal e informal	11/07/2017	Portaria nº 935/2017	Intranet
Doc 35	Notícia externa: Governo quer dar mais autonomia a agência reguladora	Delinear os limites da autonomia formal	06/06/2016	n.a.	Revista Valor Econômico
Doc 36	Lei de gestão de recursos humanos das agências reguladoras	Delinear os limites da autonomia formal	18/07/2000	Lei nº 9.986/2000	Internet
Doc 37	Orientação sobre consultas à SEGEP	Delinear os limites da autonomia formal	17/10/2012	Orientação Normativa nº 7/2012	Internet
Doc 38	Projeto de lei de controle das Agências Reguladoras	Delinear os limites da autonomia formal	2013	Projeto de lei do Senado nº 52, de 2013	Internet
Doc 39	Relatório da ouvidoria 2017	Delinear os limites da autonomia formal	2017	n.a.	CloudAnatel
Doc 40	Portaria para mitigar impactos dos contingenciamentos orçamentários	Delinear os limites da autonomia formal	10/08/2017	Portaria nº 1079 de 10 de agosto de 2017	Boletim de Serviço
Doc. 41	1º regimento interno da Anatel	Delinear os limites da autonomia formal	17/12/1997	Resolução nº 1 de 17 de dezembro de 1997.	Internet
Doc. 42	Relatório Anual 2016	Delinear os limites da autonomia formal	2017	n.a.	Portal da Anatel

Doc. 43	Lei dos Contratos de Gestão	Delinear os limites da autonomia formal	27/05/1998	Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998.	Internet
Doc. 44	Projeto de Lei de controle das Agências	Delinear iniciativas de influência política	2004	P.L. nº 3.337 de 2004.	Portal Câmara dos Deputados
Doc. 45	Balanço de Gestão 2011 a 2016	Delinear iniciativas de influência política	2016	n.a.	Intranet
Doc. 46	Notícia externa: Câmara vai debater horário flexível da Anatel	Delinear iniciativas de influência política	13/05/2013	n.a.	Revista Convergência Digital
Doc. 47	Notícia externa: Esquenta o clima entre servidores e direção da Anatel	Delinear iniciativas de influência política	15/06/2012	n.a.	Revista Telesíntese
Doc. 48	Portaria de anulação do Horário Flexível	Delinear iniciativas de influência política	16/05/2012	Portaria nº 461 de 16 de maio de 2012.	Intranet
Doc. 49	Notícia externa: Presidente da Anatel renuncia a mandato por motivos pessoais	Delinear iniciativas de influência política	10/08/2016	n.a.	Agência Brasil - EBC
Doc. 50	Ata de reunião da CAE – Senado Federal	Delinear os limites da autonomia formal	05/06/2012	n.a.	Senado/ CAE – 28ª reunião extraordinária
Doc. 51	Entrevista com ex-presidente da Anatel	Delinear iniciativas de influência política	12/07/2015	n.a.	Jornal O estado de São Paulo