

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**

**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO**

**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS**

**CARLOS JORGE ARRUDA LIMA**

**GOVERNANÇA PÚBLICA NO CONTEXTO DA GESTÃO DE PESSOAS DA  
AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES**

**Porto Alegre**

**2018**

**CARLOS JORGE ARRUDA LIMA**

**GOVERNANÇA PÚBLICA NO CONTEXTO DA GESTÃO DE PESSOAS DA  
AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES**

Trabalho de conclusão de curso de pós-graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Administração Pública Contemporânea.

Orientador: Clezio Saldanha dos Santos

**Porto Alegre**

**2018**

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Prof. Dr. Clezio Saldanha dos Santos por ter aceitado a empreitada de orientar a produção deste trabalho, o que o fez de forma profissional e diligente;

À Profa. Dra. Cristina Amélia Pereira de Carvalho pela incansável e minuciosa revisão durante a disciplina de Metodologia e Projeto de Pesquisa;

Aos professores do Curso de Pós-graduação em Administração Pública Contemporânea, que expandiram meus conhecimentos e me proporcionaram novas reflexões;

A todos os colegas de curso, cujas contribuições também ajudaram a moldar opiniões e a exercitar a empatia e a solidariedade;

Aos servidores Jetro Coutinho Missias e Cláudio Silva da Cruz, pelos esclarecimentos, orientações e sugestões quanto à inserção dos aspectos metodológicos utilizados pelo Tribunal de Contas da União nesta pesquisa.

A minha família, pela compreensão e suporte nas horas em que estive ausente para me dedicar aos estudos.

Por fim, mas não menos importante, meus especiais agradecimentos à ANATEL, por ter percebido e acreditado em meu potencial, bem como por ter patrocinado parte desta formação.

“Sem governança não há transparência; sem transparência não há controle social e sem controle social não há democracia. Eis por que a governança pública é o único caminho para o fortalecimento do Estado e para que suas instituições entreguem o valor público esperado pela Sociedade”.

Carlos Jorge

## RESUMO

Este estudo analisa as dificuldades enfrentadas pela ANATEL em implementar e executar as práticas de governança de pessoas e de gestão de pessoas recomendadas pelo Tribunal de Contas da União – TCU, que compõem o Índice de Capacidade em Gestão de Pessoas (GestãoPessoas) e que apresentaram baixo desempenho em 2017. Utilizando o método indutivo com abordagem qualitativa foi possível associar o referencial teórico à situação de governança da instituição. Com base no levantamento do TCU de 2017, foram selecionadas quatro práticas agregadoras relacionadas à capacidade de gestão de pessoas com desempenho abaixo de 25%, compostas por quinze práticas a elas agregadas. Sobre as práticas agregadas foi aplicado um questionário que possibilitou identificar as naturezas de dificuldades que mais prejudicaram a ANATEL em adotá-las e executá-las e que tornou possível elaborar sugestões de ações para mitigar ou eliminar as dificuldades encontradas. As maiores dificuldades estavam relacionadas a fatores políticos, à qualificação da área de recursos humanos e à cultura organizacional. Os resultados sugerem que o fator político é predominante na ANATEL e que esta organização necessita reforçar aspectos como transparência, equidade e prestação de contas, em especial por parte dos integrantes da alta administração, além da necessidade de a instituição adotar com mais ênfase critérios meritocráticos, quanto à seleção, avaliação e manutenção de suas lideranças. Foram sugeridas trinta e três ações que segundo a visão dos entrevistados e do pesquisador podem impactar positivamente na governança de pessoas da organização e, assim, promover a entrega de valor público à Sociedade.

**Palavras-Chave:** Governança Corporativa. Governança Pública. Governança em Agências Reguladoras. Governança de Pessoas. Práticas de Governança. Teoria da Agência.

## **ABSTRACT**

*This thesis analyzes the difficulties faced by ANATEL on implementing and executing the best practices in People Governance and Human Resource Management recommended by the Audit Court of the Union (TCU), as part of the People Management Capacity Index (GestãoPessoas) that presented poor performance in 2017. Through the inductive method with a qualitative approach, it was possible to associate the theoretical framework to the institution's governance situation. Using the 2017 TCU's survey, four aggregational practices with poor performance (below 25% each) that are related to People Management Capacity Index were selected. These four aggregational practices are composed by fifteen other basic practices associate to them. A questionnaire was applied on these basic practices making it possible to identify the main difficulties that affected ANATEL on adopting and executing the aggregational practices suggested by TCU. In this way, suggestions on how to mitigate or eliminate the appointed difficulties were made. Political factors were the main issue regarding such difficulties on implementing the Court's suggestions, followed by the lack of qualification of the human resources area and the organizational culture. The results suggests that the political factor is predominant in ANATEL and that organization needs to reinforce aspects such as transparency, fairness and accountability, especially by the upper management, and also needs to emphatically adopt meritocratic criteria in terms of selection, evaluation and maintenance of its leadership. Finally, thirty-three actions were proposed, which in the eyes of the governance agents and the researcher's point of view can positively impact on the People Governance of the organization and thus improve its public value as expected by the Society.*

**Key words:** *Corporate Governance. Public Governance. Governance in Regulatory Agencies. Governance of People. Governance Practices. Agency Theory.*

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Esquema conceitual da Teoria da Agência .....	26
Figura 2 – Contexto e estrutura do sistema de governança corporativa .....	32
Figura 3 – Relação principal-agente em um modelo direto de interação .....	36
Figura 4 – Sistema de Governança em órgãos e entidades da administração pública ..	37
Figura 5 – Cadeia de Governança .....	44
Figura 6 – Modelo de governança do Ministério da Fazenda.....	49
Figura 7 – Alcançando resultados nas ações de interesse público em todos os momentos.....	51
Figura 8 – Arranjo genérico de governança em regulação da OCDE.....	57
Figura 9 – Elementos necessários ao bom resultado regulatório da OCDE .....	57
Figura 10 – Organograma da ANATEL .....	62
Figura 11 – Esquema da Pesquisa .....	69
Figura 12 – Resultado do Índice Geral de Governança da ANATEL.....	90
Figura 13 – Índice de Governança de Pessoas da ANATEL.....	92
Figura 14 – Índice de Capacidade em Gestão de Pessoas da ANATEL.....	96

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Reuniões do Conselho Consultivo.....	78
Tabela 2 – Arrecadação FISTEL e FUST.....	80
Tabela 3 – Valores dos Índices de Governança da ANATEL.....	91
Tabela 4 – Práticas componentes do índice GestãoPessoas.....	97
Tabela 5 – Respostas às práticas agregadas.....	99
Tabela 6 – Nível de dificuldade das dimensões de investigação.....	102
Tabela 7 – Escala de dificuldade percebida.....	104
Tabela 8 – Dificuldade percebida por prática agregadora.....	105
Tabela 9 – Dificuldades percebidas por dimensão de investigação.....	106
Tabela 10 – Dificuldades percebidas por natureza.....	107
Tabela 11 – Influência das dimensões de investigação sobre as propostas de ação ...	110
Tabela 12 – Fator de correção das dificuldades de execução das propostas de ação..	111
Tabela 13 – Dificuldade das Propostas de Ações.....	112



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Similaridades dos princípios de governança corporativa entre os códigos da OCDE e do IBGC .....	30
Quadro 2 – Princípios e Práticas de Governança Pública da CIPFA .....	52
Quadro 3 – Princípios e Práticas de Governança Pública do TCU .....	54
Quadro 4 – <i>Business Model Canvas</i> da ANATEL .....	67
Quadro 5 – Acompanhamento dos Projetos Estratégicos da ANATEL .....	75
Quadro 6 – Atribuição de valores numéricos às categorias das respostas .....	98
Quadro 7 – Naturezas e Dimensões de Investigação .....	101

## LISTA DE FÓRMULAS

Fórmula 1 – Cálculo do índice iGovPessoas.....	93
Fórmula 2 – Cálculo da dificuldade percebida das práticas agregadas .....	104
Fórmula 3 – Cálculo da dificuldade das propostas de ação .....	111

## LISTA DE BREVIATURAS E SIGLAS

AFPE – Gerência de Administração e Desenvolvimento de Pessoas  
ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações  
ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica  
APF – Administração Pública Federal  
ARH – Área de Recursos Humanos  
AUD – Auditoria Interna  
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica  
CAED – Comissão de Avaliação Especial de Desempenho  
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior  
CIG – Comitê Interministerial de Governança  
CIPFA – *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy*  
ESAF – Escola de Administração Fazendária  
ENAP – Escola Nacional de Administração Pública  
FISTEL – Fundo de Fiscalização das Telecomunicações  
FUNTEL – Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações  
FUST – Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações  
GestãoContrat – Índice de capacidade em gestão de Contratos  
GestãoPessoas – Índice de Capacidade em Gestão de Pessoas  
GestãoTI – Índice de capacidade em Gestão de TI  
IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa  
IFAC – *International Federation of Accountants*  
iGG – Índice integrado de Governança e Gestão públicas  
iGovPessoas – Índice de Governança de Pessoas  
iGovPub – Índice de Governança Pública  
ISO – *International Organization for Standardization*  
LGT – Lei Geral de Telecomunicações  
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal  
MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado  
MCTIC – Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações  
MP – Macroprocesso  
OCDE – Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico

PCA – *Principal Component Analysis*

PRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PROCON – Programa de Proteção e Defesa do Consumidor

RH – Recursos Humanos

RGC – Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Telecomunicações

SAF – Superintendência de Administração e Finanças

SEI – Sistema Eletrônico de Informações

SENACON – Secretaria Nacional do Consumidor

SNDC – Sistema Nacional de Defesa do Consumidor

SRC – Superintendência de Relações com Consumidores

SUE – Superintendência Executiva

SOX – Lei Sarbanes-Oxley

TFF – Taxa de Fiscalização de Funcionamento

TFI – Taxa de Fiscalização de Instalação

TCU – Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b>	<b>15</b>
1.1. OBJETIVO GERAL	18
1.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS	19
1.3. JUSTIFICATIVA	19
<b>2. CONCEITOS GERAIS E REVISÃO DE LITERATURA</b>	<b>21</b>
2.1. CONCEITO DE GOVERNANÇA	21
2.2. TEORIA DA AGÊNCIA	24
2.3. GOVERNANÇA CORPORATIVA	28
2.4. GOVERNANÇA PÚBLICA	34
<b>2.4.1. Sobre o Decreto nº 9.203/2017</b>	<b>38</b>
2.5. GOVERNANÇA DE PESSOAS	45
2.6. MELHORES PRÁTICAS DE GOVERNANÇA PÚBLICA	48
2.7. GOVERNANÇA PÚBLICA EM AGÊNCIAS REGULADORAS	55
2.8. SOBRE A AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES	59
<b>3. METODOLOGIA</b>	<b>68</b>
3.1. MODELO E PERFIL DA PESQUISA	68
3.2. UNIVERSO DA PESQUISA	69
<b>3.2.1. Tipos de dados</b>	<b>70</b>
<b>3.2.2. Coleta de Dados</b>	<b>70</b>
<b>3.2.3. Tratamento dos dados</b>	<b>71</b>
<b>4. APRESENTAÇÃO DA PESQUISA E ANÁLISE DOS RESULTADOS</b>	<b>73</b>
4.1. SITUAÇÃO DE GOVERNANÇA DA ANATEL	73
4.2. IDENTIFICAÇÃO DAS PRÁTICAS COM BAIXO DESEMPENHO	91
4.3. IDENTIFICAÇÃO DAS NATUREZAS DE DIFICULDADES	97
<b>4.3.1. Desenvolvimento do Questionário</b>	<b>100</b>
<b>4.3.2. Tabulação e análise qualitativa das respostas</b>	<b>103</b>
4.4. PROPOSTAS DE AÇÕES	108
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>114</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>119</b>
<b>APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO</b>	<b>125</b>
<b>APÊNDICE B – DIFICULDADE PERCEBIDA DAS PRÁTICAS</b>	<b>132</b>
<b>APÊNDICE C – PROPOSTAS DE AÇÕES</b>	<b>133</b>
<b>APÊNDICE D – DIFICULDADE DAS PROPOSTAS DE AÇÕES</b>	<b>134</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O conceito de Governança não é algo novo para a administração das organizações, embora somente há algumas décadas se tenha dado evidência a esta expressão.

Desde a formação dos agrupamentos humanos mais rudimentares até o surgimento das mais complexas organizações empresariais o homem vem se preocupando em criar mecanismos que lhe permitam conhecer, dirigir e influenciar as ações de pessoas e de instituições.

Na esfera pública, tal preocupação também se fez presente ao longo da história e a ausência, insuficiência ou impertinência dos mecanismos utilizados por diversos governos para bem dirigir as ações do Estado, voltando-as para o bem-estar das sociedades foi, sem dúvida, a causa de muitas revoluções e da derrocada de vários regimes políticos.

Isto favoreceu a disseminação da Democracia como regime político dominante no mundo, cujo corolário foi a ascensão do fortalecimento do papel social na dinâmica de gestão dos Estados, a qual passou a contar com exigências cada vez maiores de prestação de contas pelos governantes, sobre seus atos e, em especial, sobre o uso dos recursos públicos.

Este controle social tem se intensificado nas últimas décadas e para dar respostas às sociedades os governos têm desenvolvido mecanismos que permitam a elas conhecer, dirigir e influenciar as ações de agentes e de instituições públicas, demonstrando como e em que estão sendo gastos os recursos arrecadados. Ao conjunto destes mecanismos dá-se o nome de *Governança Pública*.

O advento das agências reguladoras a partir de 1995 marcou o surgimento do Estado Regulador no Brasil, e tal transformação foi pautada pelo reconhecimento das deficiências do Estado tradicional em atender as necessidades da sociedade.

Neste contexto surgiu a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), uma autarquia especial criada pela Lei Geral de Telecomunicações (LGT) – Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, administrativamente independente, financeiramente autônoma e sem subordinação hierárquica a nenhum órgão de governo, com o intuito de regular o ambiente de telecomunicações no país.

A despeito dos avanços ocorridos neste setor nas últimas duas décadas, os quais a ANATEL ajudou a construir, três relatórios do Tribunal de Contas da União – TCU, entre 2013 e 2017, indicam que há evidentes problemas de governança pública na autarquia, em especial quanto a sua capacidade de gestão de pessoas.

Em outra frente, foi editado também em 2017 o Decreto nº 9.203, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, impondo a necessidade da ANATEL cumprir o que nele é determinado.

Assim, impende à ANATEL aprimorar urgentemente seus processos e práticas, a fim corrigir as deficiências apontadas pelo TCU, bem como para atender ao que é determinado pela Lei.

Segundo o TCU (2017a, p.7), a *Governança de Pessoas* é ainda um conceito em construção, definida como um “conjunto de mecanismos de avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão de pessoas para garantir que esse recurso agregue valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis”. Por outro lado, *Gestão de Pessoas* é definida pelo TCU (2017a, p.37) como o “conjunto de práticas gerenciais e organizacionais que visam a estimular o desenvolvimento de competências, a melhoria do desempenho, a motivação e o comprometimento dos servidores com a organização, bem como a favorecer o alcance dos resultados organizacionais”.

Verifica-se, pois, que a gestão de pessoas é caracterizada por um conjunto de práticas gerenciais, sobre as quais atua a governança de pessoas. Assim, depreende-se que a efetividade desta última relaciona-se ao desempenho da primeira.

Para solucionar ou mitigar problemas de desempenho, relacionados à governança de pessoas e à gestão de pessoas, o TCU recomenda a adoção de um conjunto de práticas. Todavia, conforme discorrido anteriormente, vários relatórios do TCU apontam deficiências quanto à governança pública de pessoas e a gestão de pessoas na ANATEL.

Uma vez que o Norte para a boa governança de pessoas e para a boa gestão de pessoas já foi fornecido pelo TCU, quanto às boas práticas que devem ser desenvolvidas pelas organizações públicas, infere-se que estas não foram implementadas na ANATEL em razão de dificuldades de diversas naturezas.

Desta maneira, emerge o problema sobre o qual se dedica a presente pesquisa: **como se apresentam as dificuldades que impedem ou criam obstáculos à implementação e à execução das práticas de governança e de gestão de pessoas na ANATEL, a partir de recomendações feitas pelo TCU em 2017?**

Em face da questão acima, este trabalho tem como tema a governança pública e a gestão de pessoas na ANATEL, e como motivação, a melhoria desta instituição, para que se aprimore e se mantenha na vanguarda da gestão pública, a fim de que atenda plenamente a legislação vigente e preste o melhor serviço possível à sociedade.

A escolha da instituição se deu em razão do pesquisador trabalhar na ANATEL desde 2013, o que lhe permitiu utilizar o conhecimento adquirido na organização, bem como proporcionou acesso facilitado a informações e pessoas-chaves. Não menos importante, a escolha da organização ocorreu em razão de sua importância para o desenvolvimento do setor de telecomunicações brasileiro, cujo desempenho e harmonia dependem de sua atuação como ente regulador.

Este estudo se limita a abordar as dificuldades relacionadas à adoção das práticas gerenciais de gestão de pessoas recomendadas pelo TCU, uma vez que é impossível esgotar o universo de ações que podem ser desenvolvidas pelo administrador na solução de seus problemas.



Se limita também a abordar apenas as práticas recomendadas de gestão de pessoas que compõem o Índice de Capacidade em Gestão de Pessoas (GestãoPessoas), contido no relatório do TCU de 2017, que obtiveram desempenho inferior ou igual a 25%.

Não constitui o objeto desta investigação executar ou implementar soluções para as dificuldades encontradas.

Também não faz parte do escopo deste trabalho analisar, criticar ou validar a metodologia utilizada no mencionado relatório do TCU, que está disponível e pode ser estudada diretamente naquele documento, abordando-se apenas os aspectos relevantes para seu entendimento básico. Partiu-se da premissa de que o Tribunal de Contas da União, como órgão auxiliar do Congresso Nacional no controle externo da administração pública, conforme prevê o artigo 71 da Constituição Federal, tem a competência para servir de referencial em relação às boas práticas necessárias à condução e à lisura dos atos administrativos.

Por fim, evidencia-se que este trabalho se constitui em importante fonte de informação, que poderá ser utilizada pelos gestores públicos da ANATEL e de outras instituições, *como um caminho para entender o que dificulta a implementação das práticas recomendadas pelo TCU*, na busca da melhoria da eficiência e da promoção da transparência, característica essencial para o controle social e para o efetivo desenvolvimento da governança pública em nosso país.

### 1.1. OBJETIVO GERAL

Analisar as dificuldades enfrentadas pela ANATEL em implementar e executar as práticas de governança de pessoas e de gestão de pessoas recomendadas pelo Tribunal de Contas da União – TCU.

## 1.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Para concretizar o objetivo geral, o presente estudo desenvolveu os seguintes objetivos específicos:

- a) Conhecer a situação atual de governança na ANATEL.
- b) Identificar as práticas relacionadas ao índice de capacidade em gestão de pessoas (GestãoPessoas) da ANATEL que obtiveram desempenho inferior ou igual a 25% no levantamento do TCU de 2017.
- c) Conhecer em que grau as naturezas de dificuldades impactam na adoção e execução das práticas identificadas.
- d) Analisar as dificuldades encontradas, conforme a sua natureza.
- e) Propor ações que possam minimizar o impacto causado pelas dificuldades encontradas na ANATEL, para adotar e executar as práticas de gestão de pessoas recomendações do TCU.

## 1.3. JUSTIFICATIVA

Em 2013, 2016 e 2017 o TCU realizou levantamentos<sup>1</sup> acerca da situação da Governança e Gestão de Pessoas no setor público. Tais levantamentos seguiram metodologia própria e utilizaram um índice denominado Índice de Governança de Pessoas – iGovPessoas, que permitiu medir, numa escala de 0 a 100, como cada organização pesquisada estaria classificada em termos de Governança Pública relacionada a pessoas.

O levantamento de 2013 foi respondido por 305 organizações e o iGovPessoas da ANATEL alcançou neste estudo a marca de 25,9%, revelando grande deficiência em relação à governança de pessoas na agência. Três anos mais tarde, em 2016, o TCU realizou outro levantamento semelhante, que foi respondido por 352 organizações, em que o iGovPessoas da ANATEL alcançou a marca de

---

<sup>1</sup> Vide Referências

43%, continuando a indicar deficiências substanciais quanto à governança de pessoas na autarquia. Passado um ano, conforme abordado na introdução, o TCU, em 2017, fez outro levantamento, mais abrangente, acerca da governança em 488 instituições públicas, em que a ANATEL ficou posicionada na 96ª posição. Ao se realizar a comparação do iGovPessoas deste último levantamento, com aquele realizado no ano anterior, de 2016, verificou-se que seu valor pouco variou, tendo a ANATEL alcançado apenas 45,6% da pontuação máxima em 2017.

A despeito da evolução no iGovPessoas da ANATEL entre os anos de 2013 e 2017, as informações obtidas sugerem que ainda existem muitas deficiências de governança pública na organização, em especial no que concerne à gestão de pessoas, havendo quase nenhum avanço entre os anos de 2016 e 2017. Isto abre um evidente espaço para a adoção de melhorias, algo que se pretendeu explorar na presente pesquisa.

Adicionalmente, com a promulgação do Decreto nº 9.203/2017, o qual estabelece um conjunto de obrigações sobre governança nas instituições públicas, a ANATEL passou a ter objetivamente o dever de adotar medidas e ações institucionais para o fortalecimento de sua Governança Pública, destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção.

Este trabalho se justifica porque realiza uma investigação acerca das causas que levaram a autarquia aos resultados encontrados no relatório do TCU de 2017, observadas as limitações do estudo, bem como apresenta as dificuldades encontradas conforme suas naturezas, a fim de que o gestor público possa focar em ações gerenciais para solução de suas causas.

Finalmente, a construção deste trabalho se constitui em grande oportunidade de melhoria para a organização e inclui-se, outrossim, como uma das possíveis ações institucionais para promoção da governança pública na ANATEL, o que reforça a importância de seu desenvolvimento.

## 2. CONCEITOS GERAIS E REVISÃO DE LITERATURA

A seguir será apresentado o referencial teórico que sustenta as ideias e a metodologia trazidas neste trabalho, detalhando-se os conceitos e teorias utilizados em seu desenvolvimento, o que não se limita apenas ao entendimento do que é a Governança Pública, abordando-se também a inter-relação desta com métodos e técnicas capazes de produzi-la.

### 2.1. CONCEITO DE GOVERNANÇA

O conceito de Governança não é algo novo para a humanidade, embora somente há algumas décadas se tenha dado evidência a esta expressão. Desde a formação dos agrupamentos humanos mais rudimentares até o surgimento das mais complexas organizações empresariais o homem vem se preocupando em criar mecanismos que lhe permitam conhecer, dirigir e influenciar as ações de pessoas e de instituições.

*Governança*, segundo Aurélio (1999), pode assumir diversos significados, dos quais se evidencia aqueles que se aplicam aos propósitos desta pesquisa (grifaram-se):

**Governança.** [De *governar* + *-ança*.] **S. f.** V. *governação*.

**Governação.** [Do lat. *Gubernatione*.] **S. f.** Ato de governar (-se); **governo; governança.**

**Governar.** [Do lat. *Gubernare*, 'dirigir um navio', 'conduzir', 'guiar'; 'administrar', < gr. *Kybernân*, 'conduzir'.] **V. t. d. 1. Regular o andamento de; conduzir: [...]** **2. Exercer o governo de; imperar em; dirigir, administrar: [...]** **3. Ter poder ou autoridade sobre; reger: [...]** **6. Ter grande influência em; dirigir as ações de; dominar: [...]** **8. Ter mando ou poder de administrar e dispor; exercer autoridade: [...]** **12. Cuidar dos seus interesses; [...]**

**Governo.** (ê). [Dev. de *governar*.] **S. m.** Ato ou efeito de governar (-se); *governação*. [...] **3. Domínio, controle: [...]**

Assim, quando se trata de governança, se está tratando essencialmente das diversas formas de exercer o *controle* sobre alguma ação ou objeto, quaisquer que sejam as suas naturezas, por aqueles que detêm o poder ou autoridade sobre eles, para dirigir ações, conduzir, administrar ou regular o andamento de trabalhos, com a finalidade de cuidar de seus interesses.

A governança de algo parte, pois, da necessidade daqueles que detêm a autoridade ou o poder de mando sobre ações ou objetos, para administrá-los de acordo com seus interesses, de maneira a maximizar utilidades, minimizar desperdícios, multiplicar efeitos e quantidades, ou mesmo dispor deles, sem perder o *controle* sobre aquilo que se está administrando.

Mas, nem sempre quem detém a autoridade ou o poder de mando sobre ações ou objetos é capaz de administrá-los diretamente ou para sempre, havendo que entregar a outrem, individual ou coletivamente, parcela do seu poder, para viabilizar que isto seja feito. Surge daí a necessidade de se criar algum tipo de organização, a fim de que o proprietário ou detentor do poder possa controlar o trabalho de administrar, para entender se tal trabalho está ocorrendo de acordo com os seus interesses e necessidades.

Segundo Cavalcanti (2007), uma empresa, ou pessoa jurídica, é um instituto com origens no mundo muçulmano medieval e que posteriormente veio a ser utilizado por empreendedores cristãos, adquirindo no século XIII os contornos de como a entendemos atualmente. Segundo este autor, o termo “corporação” significa “junção de corpos”, em outras palavras, um só corpo "legal", composto de muitos corpos individuais, e tem como características marcantes o risco, a imortalidade, a separação do patrimônio entre empresa e empresário e a necessidade de um capital inicial para o empreendimento.

Tais características fazem parte do conceito de corporação, empresa ou organização, tal qual é conhecido atualmente.

Através dos séculos, contudo, as organizações adquiriram maior complexidade e variedade, em razão de transformações sociais, econômicas e tecnológicas, até chegarem aos modelos atuais.

Abreu e Dias Filho (2013, p. 63), expõem que a Teoria da Firma<sup>2</sup> foi utilizada por muito tempo para entender a dinâmica das organizações. Contudo, ela deixou de ser aplicável nas últimas décadas em razão de suas próprias suposições, as quais, segundo os autores, não se aplicam mais no mundo atual, em razão de sua heterogeneidade e complexidade.

Desta maneira, supor que as organizações visam apenas o lucro; que as informações com que trabalham possuem alto grau de precisão; que o proprietário é o gestor; que os atores que delas participam agem com racionalidade ilimitada e que a estrutura empresarial não depende do ambiente externo, já não é mais suficiente para explicar a dinâmica interna e externa das empresas (ABREU; DIAS FILHO, 2013).

Bertero (1968, p.23), discorrendo sobre a evolução do poder nas organizações, afirma que o aumento do tamanho e da complexidade das atividades empresariais fez "... com que se impusesse a preocupação não apenas com delegar, mas, também, com saber de que modo e até que ponto seria conveniente delegar e qual a amplitude e o objeto das delegações, ou seja, do que centralizar, do que descentralizar e até que ponto seria conveniente usar um e outro recurso". Para o autor, o interesse sobre este assunto vem aumentando, não somente por parte de administradores, mas de outros atores, como psicólogos e cientistas políticos "... não apenas em saber como são tomadas as decisões pelas pessoas em elevadas posições na administração de organizações econômicas e governamentais, mas, também, em tentar aferir a possível correção ou incorreção das decisões tomadas".

Isto é reforçado por Silva (2014, p.10), ao afirmar que "a partir dos anos 1970, o enfoque contratual das relações econômicas despertou interesse entre profissionais e acadêmicos em diversos países".

---

<sup>2</sup> Teoria da Firma, ou Teoria de Empresa, foi um conceito criado pelo economista britânico Ronald Coase, em seu artigo *The Nature of Firm*, de 1937.

## 2.2. TEORIA DA AGÊNCIA

Para Silva (2014, p.5), no início do século passado os conflitos de interesses entre os diversos atores em uma empresa não eram tão relevantes, pois a propriedade e o controle das grandes empresas estavam nas mãos de indivíduos chamados “capitães da indústria”, como Rockefeller, Du Pont e Morgan.

Todavia, segundo o autor,

A crise econômica de 1929, que acarretou grandes perdas para investidores, e o surgimento das grandes corporações levaram à desconcentração da propriedade e à criação de um novo modelo de controle empresarial, em que o *principal*, o titular da propriedade, delega ao *agente* o poder de decisão sobre essa propriedade. Uma vez que os interesses do primeiro nem sempre estão alinhados aos do último, podem ocorrer *conflitos de agência*. (SILVA, 2014, p.5).

Entendem-se como “desconcentração da propriedade”, as sociedades anônimas, em que o capital social é dividido em ações e cuja responsabilidade pelos resultados é limitada às ações que cada acionista subscreveu. Desta forma, há uma pulverização da propriedade entre diversos indivíduos (*principal*), que buscam maximizar seu retorno através da contratação de administradores profissionais (*agente*).

Segundo Magalhães (2011, p.13), “os conflitos de agência aparecem quando o bem-estar de uma parte, denominada o proprietário ou principal, depende das decisões tomadas por outra, responsável pela gestão do seu patrimônio, denominado agente”.

Assim, nem sempre os interesses do agente serão iguais aos do principal, levando o primeiro a não atuar exclusivamente em favor do segundo. Nassif e Souza (2013, p.2) expõem que “nos EUA, a dispersão do capital dá mais poderes aos executivos e menos aos acionistas, ocorrendo maiores problemas entre acionistas e executivos. No Brasil, os principais conflitos de agência ocorrem entre acionistas majoritários e acionistas minoritários”.

Williamson apud Silva (2014, p.7) apresenta alguns exemplos de situações em que o executivo (*agente*) e o acionista (*principal*) podem apresentar conflitos de

interesse: investimentos não lucrativos que absorvem grande parte do fluxo de caixa, que poderia ser distribuído como dividendos ao principal; uso de recursos da empresa para satisfação de interesses pessoais do agente; remuneração considerada excessiva pelo principal para os executivos da empresa; insumos com preços acima do valor de mercado; etc.

Diante disso, depreende-se que da ação de delegar podem surgir divergências entre quem concede o poder de administrar e quem o recebe, naquilo que deveria ser realizado, em sua forma, extensão ou mesmo no tempo em que ele deveria ser feito, a ponto de ser necessário algum tipo de contrato entre as partes para estabelecer as condições de uso do poder, os direitos e obrigações das partes outorgante e outorgada. Ainda, uma vez estipulado este acordo, deveriam existir mecanismos que permitissem às partes interessadas avaliar as questões afetas à avença ora realizada, quanto ao cumprimento do que nela foi estabelecido.

Dessa forma, a firma pode ser analisada como uma ficção legal em que objetivos conflitantes de indivíduos são colocados em equilíbrio por meio de contratos. No entanto, estes não são perfeitos e completos, pois é impossível prever todos os conflitos que possam existir entre acionistas e diretores. (SILVA, 2014, p.6).

Tais questões foram objeto da Teoria da Agência, conhecida através do trabalho de Jensen e Mackling (1976). Segundo estes autores, a dinâmica das relações sociais é regulada a partir de contratos implícitos e explícitos, os quais estabelecem os direitos e deveres das partes interessadas. Tal regulação permeia também o ambiente interno das organizações, vez que, conforme se viu, elas nada mais são do que agrupamentos humanos, organizados sob a égide de regras preestabelecidas.

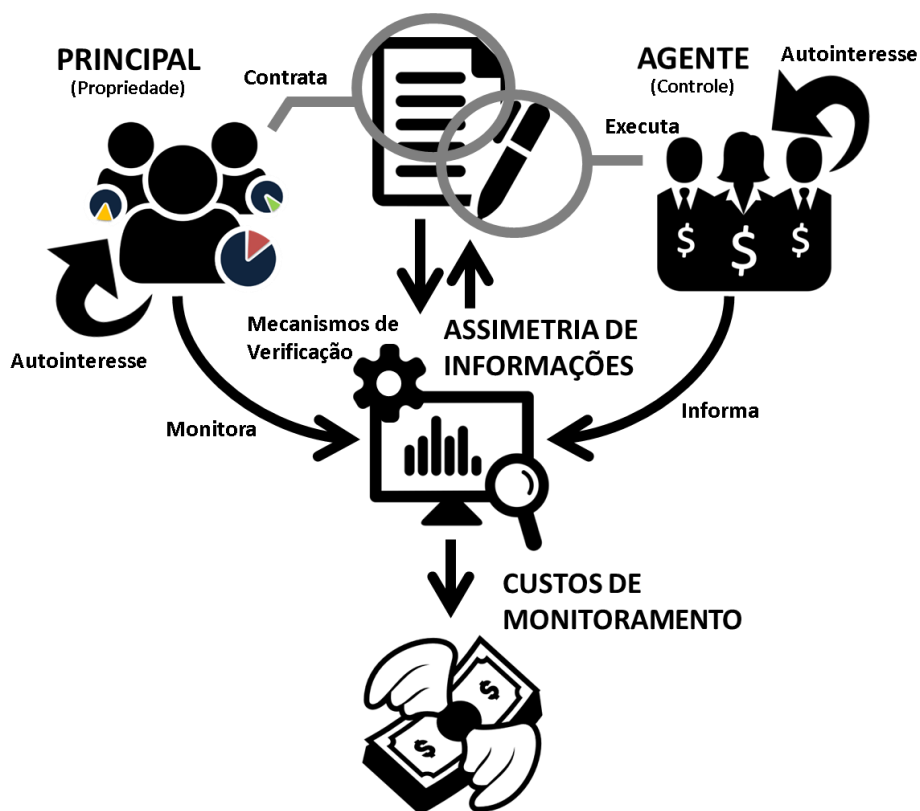
Sobre a Teoria da Agência, Silva (2014, p.6), expõe que:

Como, devido à separação entre a propriedade e a gestão, quem exerce, efetivamente, o controle são os administradores das companhias, ocorre uma assimetria de informações, pois o agente tem acesso a dados que o principal não tem. A hipótese fundamental dessa teoria é que as pessoas têm interesses diferentes e cada uma busca maximizar seus próprios objetivos. (SILVA, 2014, p.6).



A Figura 1 apresenta um esquema conceitual da Teoria da Agência:

**Figura 1 – Esquema conceitual da Teoria da Agência**



Fonte: Elaborado pelo Autor.

Embora se espere que as decisões do agente visem os interesses do principal, conflitos podem surgir quando as ações do agente não estão de acordo com as expectativas dele. O agente, muitas vezes, preocupa-se com sua própria riqueza, sua segurança no emprego e outras vantagens pessoais, o que pode levá-lo a agir contrariamente à maximização da riqueza do principal. (SILVA, 2014, p.6).

Considerando que o principal é uma figura normalmente mais distante das operações do negócio, vez que delegou ao agente a sua administração, tem-se que o principal não possui as mesmas informações que o agente, passando a existir o que Jensen e Meckling (1976) denominam de *assimetria informacional*. Esta assimetria gera condições para que o agente, sopesando seu autointeresse em detrimento do interesse do principal, apresente comportamentos oportunistas.

Para Oliveira et al. (2017, p. 600), “esse oportunismo, na teoria da agência, manifesta-se tanto *ex ante* quanto *ex post* em relação ao momento da contratação, traduzindo-se nos problemas de *seleção adversa* e de *risco moral*, respectivamente”.

Segundo Martinez apud Machado et al. (2016), o risco moral surge quando o principal não é capaz de controlar todas as ações do agente, enquanto a seleção adversa surge quando a informação não é igualmente distribuída entre o principal e o agente.

Arrow apud Sato (2005, p.52), expõe que o risco moral está relacionado com o acobertamento do que é feito pelos agentes, enquanto a seleção adversa, está relacionada com o acobertamento de informações, em situações que não chegam ao conhecimento do principal.

Para Williamson apud Oliveira et al. (2017, p. 600), “a ação oportunista é sempre maliciosa e envolve mentira, roubo, trapaça e formas sutis de fraude”.

Frente ao exposto, tem-se que a instituição de mecanismos de proteção que permitam ao principal monitorar e controlar o que o agente faz pode ser visto como decorrência natural dos problemas de agência. Tais mecanismos são onerosos e são considerados por Jensen e Meckling (1976) como *custos de agência* e se relacionam com o dispêndio necessário ao monitoramento e seguros contra atos de oportunismo do agente, bem como ao que eles denominam de perdas residuais, que seriam as perdas decorrentes entre a escolha do agente e aquela que maximizaria o resultado do principal.

Esta preocupação com o quê, onde e quando; com quem, como e por que; a que custo e, principalmente, com qual finalidade o agente toma as suas decisões passou a ocupar cada vez mais importância na agenda das organizações. Rebouças (2007) expõe que a preocupação das empresas com os chamados riscos não financeiros vem aumentando e que “a adesão crescente das companhias a práticas de governança corporativa trouxe mudanças importantes no tratamento dado pelos executivos aos controles internos, historicamente concentrados nos riscos financeiros”.

### 2.3. GOVERNANÇA CORPORATIVA

O termo “Governança Corporativa” surgiu da expressão *Corporate Governance*, a partir de meados da década de 1980, nos Estados Unidos, da necessidade de acionistas possuírem mecanismos para “governar” as corporações por eles financiadas. Este assunto ganhou importância mundial entre as décadas de 1980 e 2000, devido a vários escândalos de mau uso de recursos pelos administradores de grandes corporações, gerando diversos prejuízos aos investidores. Preocupado em evitar a recessão de investimentos financeiros e a evasão dos investidores devido à falta de segurança jurídica causada pela ausência de regulamentação, o governo dos Estados Unidos publicou em 2002 a Lei Sarbanes-Oxley (SOX), a fim de garantir a criação de mecanismos de auditoria e segurança confiáveis em empresas que atuassem em seu território. (RIBEIRO NETO e FAMÁ, 2003; MANDRO, 2009).

A partir da Lei SOX, tornou-se obrigatório que qualquer empresa atuante no território dos Estados Unidos e que quisesse participar do mercado de ações precisasse adequar seus processos à Lei Sarbanes-Oxley, estando sujeita às mesmas sanções e rigor aplicados às companhias norte-americanas, sendo obrigatório o desenvolvimento de estruturas de governança corporativa, incluindo a criação de comitês independentes de auditoria, com o intuito de que se evitassem desvios e fraudes em operações fiscais e contábeis. (MANDRO, 2009).

A Lei SOX afetou milhares de empresas em todo o mundo, que a fim de participar do rico mercado norte-americano tiveram que se adaptar àquela legislação.

Segundo a Comissão de Valores Mobiliários – CVM (2002),

Governança corporativa é o conjunto de práticas que tem por finalidade otimizar o desempenho de uma companhia ao proteger todas as partes interessadas, tais como investidores, empregados e credores, facilitando o acesso ao capital. A análise das práticas de governança corporativa aplicada ao mercado de capitais envolve, principalmente: transparência, equidade de tratamento dos acionistas e prestação de contas. (CVM, 2002, p. 1).

Para o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2015),

Governança Corporativa é o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, conselho de administração, diretoria e órgãos de controle. As boas práticas de governança corporativa convertem princípios em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor da organização, facilitando seu acesso ao capital e contribuindo para a sua longevidade. (IBGC, 2011, p.20).

O IBGC (2015, p.20, 21) expõe que existem quatro princípios básicos para a governança corporativa:

#### **Transparência**

Consiste no desejo de disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos. Não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, contemplando também os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que conduzem à preservação e à otimização do valor da organização.

#### **Equidade**

Caracteriza-se pelo tratamento justo e isonômico de todos os sócios e demais partes interessadas (*stakeholders*), levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas.

#### **Prestação de Contas (*accountability*)**

Os agentes de governança devem prestar contas de sua atuação de modo claro, conciso, compreensível e tempestivo, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões e atuando com diligência e responsabilidade no âmbito dos seus papéis.

#### **Responsabilidade Corporativa**

Os agentes de governança devem zelar pela viabilidade econômico-financeira das organizações, reduzir as externalidades negativas de seus negócios e suas operações e aumentar as positivas, levando em consideração, no seu modelo de negócios, os diversos capitais (financeiro, manufaturado, intelectual, humano, social, ambiental, reputacional, etc.) no curto, médio e longo prazos.

Entende-se como agentes de governança “indivíduos e órgãos envolvidos no sistema de governança, tais como: sócios, administradores, conselheiros fiscais, auditores, conselho de administração, conselho fiscal etc.” (IBGC, 2015, p.13).

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (2015), por sua vez, expõe em sua publicação *Principles of Corporate Governance*, diversos princípios que incorporam aqueles trazidos pelo IBGC. Jordão (2018, p.38) apresenta uma comparação entre os princípios básicos da OCDE e do IBGC:

### Quadro 1 – Similaridades dos princípios de governança corporativa entre os códigos da OCDE e do IBGC

Princípios de Governança Corporativa da OCDE	Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa do IBGC
<b>Transparência:</b> Reconhecendo como parte da fundação de uma governança corporativa de bom funcionamento, a transparência é um dos pilares pregados pela OCDE para promover investimento de longo prazo, estabilidade financeira e integridade nos negócios, logo, dando suporte para um crescimento forte e inclusivo da sociedade. O entendimento de transparência vai além de representações numérico-financeiras.	<b>Transparência:</b> Além de um princípio chave do instituto, gerar maior transparência na sociedade faz parte do propósito do IBGC. Na definição desse princípio, transparência também não se restringe ao desempenho econômico-financeiro, e deve contemplar até mesmo fatores intangíveis que otimizam o valor da organização. Segundo o código do IBGC, “Possibilitar um nível elevado de transparência das informações sobre a organização contribui positivamente para a reputação da própria organização e dos administradores”.
<b>Equidade:</b> Os direitos dos acionistas de uma empresa devem ser protegidos e os acionistas devem ter tratamento equitativo por mais que sejam minoritários ou estrangeiros. Para atingir objetivo econômicos maiores, uma empresa para ter acesso a capital de terceiros deve passar confiança ao mercado, e o direito dos acionistas de maneira equitativa é importante nesse processo.	<b>Equidade:</b> Para o IBGC, o tratamento justo e isonômico, de igualdade aos iguais, deve ser não só para os acionistas de uma empresa, mas para todas as partes interessadas que são afetadas pelas tomadas de decisão de uma empresa. O código do IBGC prescreve práticas equitativas a conselhos de administração, executivos, órgãos de fiscalização e controle e em situações de conflito de interesses.
<b>Prestação de contas (accountability):</b> Um princípio também visto como essencial para o bom funcionamento de um sistema de governança de qualquer empresa e para a sua longevidade e saúde financeira. Maximizar os números de uma empresa, garantir a legitimidade de auditores independentes, bem como a boa governança dos conselhos de administração são alguns efeitos positivos que a prestação de contas resulta.	<b>Prestação de contas (accountability):</b> Outro pilar de boa prática de governança corporativa que reforça aos agentes de governança das empresas a importância de apresentar informações claras, concisas, compreensíveis e tempestivas, e que acima de tudo sejam aquelas solicitadas, e não as que o agente queira apresentar. Um momento de importância e grande abrangência para prestação de contas é na assembleia geral.
<b>Responsabilidade corporativa / Sustentabilidade:</b> a sustentabilidade financeira das empresas e o crescimento sustentável é importante para reduzir as externalidades negativas da empresa e atingir bons níveis de integridade e performance econômica.	<b>Responsabilidade corporativa / Sustentabilidade:</b> a responsabilidade corporativa diante das externalidades de uma empresa é mais perceptível no código do IBGC, sendo um de seus princípios de governança que se preocupa em positivar as ações de uma empresa a curto, médio e longo prazo diante dos <i>stakeholders</i> .

Fonte: Jordão (2018, p. 37-39, adaptado).

Verifica-se grande semelhança quanto aos princípios utilizados pelas duas entidades, que acabam sendo mutuamente complementares.

Contudo, a OCDE (2015, p.10), assevera que:

Não existe um modelo único de boa governança corporativa. No entanto, o trabalho realizado tanto nos países da OCDE como fora da OCDE e

dentro da Organização identificou alguns elementos comuns subjacentes às boas corporações. Os princípios baseiam-se nesses elementos comuns e são formulados para abranger os diferentes modelos que existem. (OCDE, 2015, p.10, traduzido<sup>3</sup>).

Segundo a Wikipédia (2018), a governança corporativa “é uma área de estudo com múltiplas abordagens. Uma das [suas] principais preocupações é garantir a adesão dos principais atores a códigos de conduta pré-acordados, através de mecanismos que tentam reduzir ou eliminar os conflitos de interesse”.

Uma dessas abordagens pode ser observada pela proposta do sistema de governança corporativa do IBGC (2015), apresentada na Figura 2.

Para cada ator indicado na Figura 2, o IBGC orienta um conjunto de práticas a ser desenvolvido pelas organizações, a fim de garantir que a efetiva governança corporativa seja implementada.

As boas práticas de governança corporativa convertem princípios básicos em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor econômico de longo prazo da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para a qualidade da gestão da organização, sua longevidade e o bem comum. (IBGC, 2015, p.20).

Todavia, aponta Bidniuk (2018), “embora as práticas de governança das empresas com maior capitalização de mercado, como por exemplo, as companhias do Novo Mercado da B3<sup>4</sup> ou as do S&P 500<sup>5</sup>, possam servir como importantes indicadores de práticas emergentes, elas ainda são uma tendência de governança muito usual em grande parte de nosso mercado”.

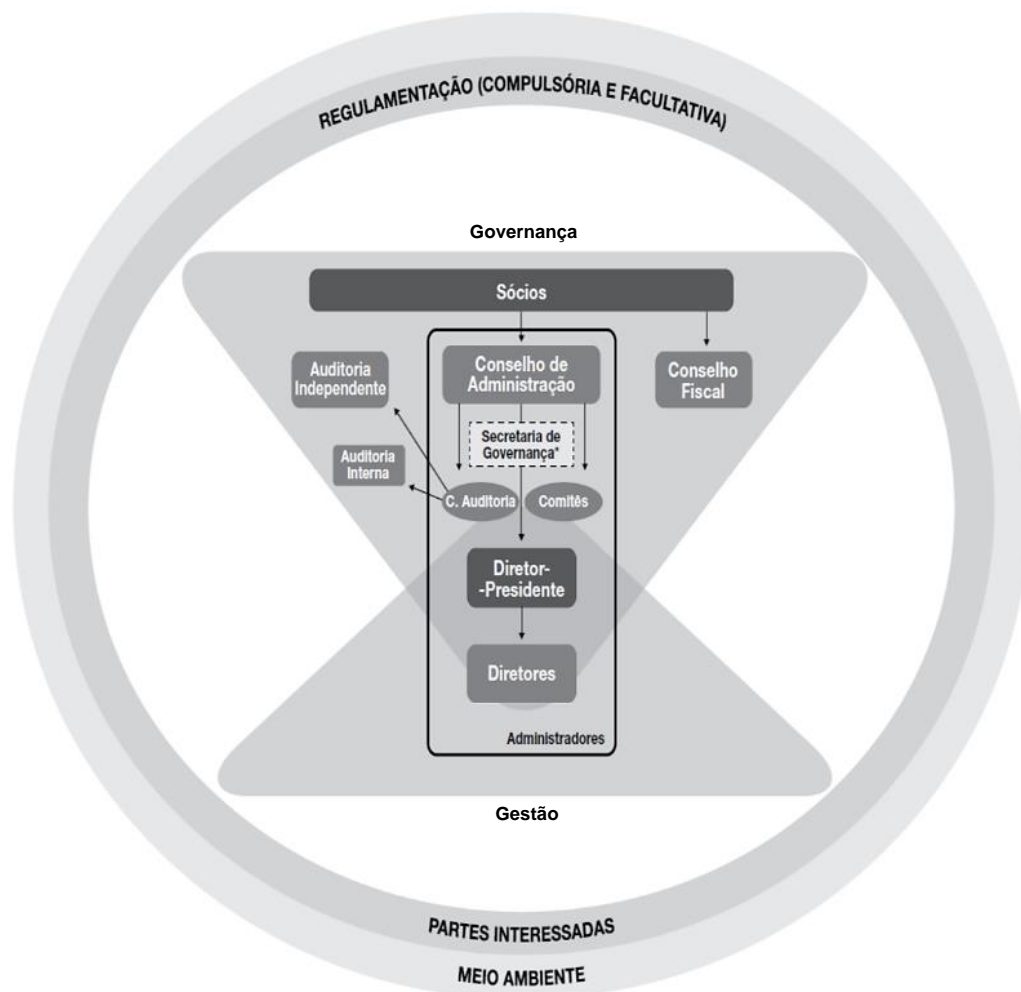
---

<sup>3</sup> There is no single model of good corporate governance. However, work carried out in both OECD and non-OECD countries and within the Organization has identified some common elements that underlie good corporate. The principles build on these common elements and are formulated to embrace the different models that exist.

<sup>4</sup> A B3 S.A. – Brasil, Bolsa, Balcão é uma das maiores empresas provedoras de infraestrutura para o mercado financeiro do mundo.

<sup>5</sup> O Standard & Poor's 500 ou S&P500 é um índice composto por quinhentos ativos cotados nas bolsas de NYSE ou NASDAQ.

**Figura 2 – Contexto e estrutura do sistema de governança corporativa**



Fonte: Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa. IBGC (2015, p. 19, adaptado).

Abaixo são apresentadas algumas práticas sugeridas pelo IBGC para os Conselhos de Administração das empresas:

Para cumprir sua missão, o conselho de administração deve:

- i. discutir, formatar, definir claramente o propósito, os princípios e valores da organização e zelar por eles;
- ii. preservar, reforçar ou, caso necessário, promover transformações na cultura e na identidade da organização;
- iii. dar o direcionamento estratégico, monitorar e apoiar a diretoria na implementação das ações estratégicas;
- iv. estimular a reflexão estratégica constante e manter-se atento às mudanças no ambiente de negócios, buscando garantir a capacidade de adaptação da organização; [...] (IBGC, 2015, p.40-41).

Andrade e Rossetti apud Souza, Baggio e Coracini (2016), expõem que a governança corporativa pode ser resumida em oito princípios, os quais denominam de Pilares da Governança, a saber:

- 1) **Propriedade:** (empresa familiar, estatal, consorciada ou anônima). Concentração de poder no proprietário ou pulverizado e/ou entre os acionistas.
- 2) **Princípios:** código de conduta da organização. Senso de justiça, transparência, prestação responsável de contas e conformidade.
- 3) **Propósitos:** legados éticos dos fundadores. Missão (propósito orientador); Visão (propósito empresarial).
- 4) **Papéis:** clareza na separação dos papéis na organização. O que compete aos acionistas aos conselheiros e aos gestores. Alçadas e responsabilidades bem definidas.
- 5) **Poder:** Estrutura de poder claramente definida, visível e aceita por todos os integrantes.
- 6) **Práticas:** Não acumulação dos cargos de presidência do Conselho de Administração e da Diretoria Executiva pela mesma pessoa. Constituição, definições e atuação do Conselho Administrativo.
- 7) **Pessoas:** Gestão estratégica das Pessoas. Clima organizacional avaliado com regularidade e com altos índices do processo sucessório para as funções-chave na companhia.
- 8) **Perpetuidade:** Objetivo último das organizações, isto é, presente em todas as empresas, principalmente familiares

Face ao exposto, verifica-se que a governança corporativa envolve princípios e práticas que vêm sendo adotados pelas maiores empresas nas últimas décadas, havendo, inclusive, a preocupação de governos, para que questões como transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa preservem as partes interessadas nos empreendimentos, gerando confiança e, em última análise, perpetuem o desenvolvimento econômico e social.



## 2.4. GOVERNANÇA PÚBLICA

A despeito do conceito de Governança Corporativa ter surgido no contexto das organizações privadas, não tardou para que ele fosse aplicado à seara pública. Nos anos que se seguiram à SOX, dezenas de países passaram a se preocupar com aspectos relacionados à governança e diversas normas foram revisadas e publicadas.

Isto fica evidenciado pela OCDE (2004, p. 9):

Na reunião do Conselho da OCDE a nível ministerial de 2002, ficou acordado proceder a uma análise da evolução da situação nos Estados-Membros da OCDE e avaliar os Princípios à luz da evolução do governo das sociedades.

[...]

Durante a revisão dos Princípios, o grupo de orientação efectuou extensas consultas e preparou, com a colaboração dos membros, um estudo sobre a evolução da situação nos Estados-Membros da OCDE (*Survey of Developments in OECD Countries*). Nas consultas participaram peritos provenientes de vários países, que estiveram presentes nas mesas redondas regionais sobre o governo das sociedades que a OCDE organiza na Rússia, Ásia, Sudeste da Europa, América Latina e Eurásia, com o apoio do Fórum Global para o Governo das Sociedades e outras instâncias internacionais, e em cooperação com o Banco Mundial e ainda outros países terceiros. (OCDE, 2004, p. 9).

Todavia, para Mello (2006), no âmbito do setor público, existem diferenças entre Governança Corporativa e Governança propriamente dita, também chamada, neste contexto, de *Governança Pública*. Esta cuida da aquisição e distribuição de poder pela sociedade, enquanto a primeira denota a maneira pela qual as corporações são governadas e administradas.

De forma semelhante, para Lopes (2017),

Diferentemente do setor privado, onde a governança corporativa está relacionada à forma como a empresa é administrada, no público ela tem a ver com a maneira como o governo e órgãos a ele subordinados gerenciam os recursos, sua capacidade de criar e implementar políticas públicas, como lida com gastos e orçamento e se cumpre metas preestabelecidas. Tirando essa diferença, a governança gera credibilidade perante os investidores tanto no setor privado quanto no público. (LOPES, 2017).

Desta maneira, pode-se afirmar que Governança Pública é um conceito mais amplo, todavia, que utiliza em grande parte os mesmos preceitos da Governança Corporativa, porém aplicados ao contexto público.

Segundo Sauerbronn (2017, p.151-154), existem três abordagens comuns quando se trata de governança pública:

- a) Governança pública como “governança corporativa no setor público”, que aborda os conceitos já investigados nesta pesquisa, fundamentalmente aqueles derivados da Teoria da Agência, e os aplica a seara pública;
- b) Governança pública como “governança de redes de políticas públicas”, a qual se preocupa com a capacidade de orientar a formulação e execução de políticas públicas, em que agentes públicos e privados participam e cooperam formando uma rede de políticas públicas; e
- c) Governança pública como “governança global do desenvolvimento”, que trata da governança sob o aspecto macroeconômico, em que a estabilidade do sistema econômico, a transparência das contas públicas e a eficácia da gestão dos recursos públicos, fundamentadas em ações que governos e organizações da sociedade civil planejam e executam, fomentam um desenvolvimento equilibrado e justo.

Com base nelas, a autora propõe que o conceito de governança pública seja considerado como resultante “de processos de interação horizontal e vertical, envolvendo mecanismos, atores e lógicas de ação que residem nos níveis microindividual, meso-organizacional e macroestrutural”. Em outras palavras, a governança pública deveria ser abordada como um conceito multinível, cujo resultado seria derivado da ação de pessoas, instituições e governos, fruto de um “processo complexo e flutuante que envolve ações (co)ordenadas de diversos atores em arenas interativas, as quais promovem a comunicação entre uma pluralidade de lógicas interpretativas e práticas situadas”.

Numa visão mais pragmática, para o TCU (2014b, p.42), a “governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão,

com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

Sendo concepções próximas e que se complementam, é natural que a governança pública venha a se utilizar de vários pressupostos e mecanismos da governança corporativa. Destarte, muito do que é sugerido para a governança corporativa pode e deve ser utilizado na governança pública, observadas as diferenças e limitações entre os dois contextos.

Matias-Pereira apud Souza e Baidya (2016), expõe similaridades acerca dos conceitos de governança corporativa e governança pública:

Órgãos públicos devem prestar contas à sociedade, utilizando seus recursos da forma mais eficiente possível a exemplo das empresas privadas. Apesar do setor público e o privado possuírem focos específicos, são comuns entre eles as questões que envolvem a separação entre propriedade e gestão, responsável pela geração dos problemas de agência, os instrumentos definidores de responsabilidade e poder, o acompanhamento e o incentivo na execução das políticas e objetos definidos, entre outros. Sendo possível verificar que os princípios básicos que norteiam os rumos dos seguimentos dos setores privados e público são idênticos: transparência, equidade, cumprimento das leis, prestação de contas e conduta ética. (MATIAS-PEREIRA APUD SOUZA E BAIDYA, 2014, p. 58).

Tais similaridades podem ser vistas também sob o enfoque da Teoria da Agência, conforme expõe o TCU (2014b, p. 43), em que os cidadãos representam o principal e os atores públicos, os agentes:

**Figura 3 – Relação principal-agente em um modelo direto de interação**



Fonte: Referencial Básico de Governança. TCU (2014b, p. 43)

Se a dinâmica dos atores na governança pública segue modelo similar ao da governança corporativa e se os mesmos princípios desta última lhe são aplicáveis, naturalmente é possível propor um modelo de governança pública que guarde semelhança com aquele proposto para governança corporativa. Tal modelo foi sugerido pelo TCU (2014b, p.44), conforme Figura 4:

**Figura 4 – Sistema de Governança em órgãos e entidades da administração pública**



Fonte: Referencial Básico de Governança. TCU (2014b, p. 44)

Também é natural que as organizações públicas possam ser exigidas quanto a práticas de governança, a fim de mitigar ou eliminar os problemas de agência, conforme adiante será visto.

Contudo, não se pode esquecer que quando se tratam de organizações públicas existem leis, normas e princípios constitucionais que devem balizar as ações de instituições e de seus agentes, dentre os quais se destacam os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, consoante o artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

Neste aspecto, importa destacar os ensinamentos de Meirelles (2000, p.82), pois

Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa “pode fazer assim”; para o administrador público significa “deve fazer assim”. (MEIRELLES, 2000, p. 82).

Isto cria diversos entraves à adoção de mecanismos de governança pelas instituições públicas, porquanto, diferentemente do âmbito privado, em que é permitido fazer tudo o que a lei não proíbe, no contexto público as organizações somente podem se pautar pelo o que nela é determinado, com o tempero dos princípios constitucionais ora mencionados.

A despeito de disso, a efetividade da governança pública também depende de outros fatores, conforme observa o World Bank apud TCU (2014b, p.49):

A governança pública, para ser efetiva, pressupõe a existência de um Estado de Direito; de uma sociedade civil participativa no que tange aos assuntos públicos; de uma burocracia imbuída de ética profissional; de políticas planejadas de forma previsível, aberta e transparente; e de um braço executivo que se responsabilize por suas ações (WORLD BANK APUD TCU, 2014b, p. 49).

#### **2.4.1. Sobre o Decreto nº 9.203/2017**

No Brasil, o uso do conceito de governança foi viabilizado de forma primária por dispositivos contidos na Constituição Federal de 1988, em especial por aquilo que foi determinado no inciso XXII, §3º, de seu artigo 37 (grifou-se):

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, **moralidade, publicidade e eficiência** e, também, ao seguinte:

[...]

§ 3º A lei disciplinará as formas de **participação do usuário na administração pública direta e indireta**, regulando especialmente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a **avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços**; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

II - o **acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo**, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

III - a disciplina da **representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública**. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

[...]

Do excerto acima, se verifica que a nova constituição abriu caminho para que o conceito de Governança fosse aplicado também à esfera pública no Brasil, afinal, ao tratar da participação do usuário na administração pública, através da criação de dispositivos para acessar informações governamentais e avaliar a qualidade dos serviços oferecidos pelo Estado, bem como a conduta de seus agentes públicos, a Carta Magna proporcionou àqueles que financiam o Estado a possibilidade de usufruir dos mesmos tipos de mecanismos que são utilizados pelos acionistas de empresas privadas.

Posteriormente, em 1995, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PRAE), instituído durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, propôs uma grande mudança de concepção acerca das estruturas públicas e da forma de atuação que o Estado deveria adotar. Abaixo, estão relacionados alguns trechos que ilustram a dimensão das propostas contidas no PRAE (grifou-se):

É preciso agora dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que se chamaria “gerencial”, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o **controle dos resultados** e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “**cliente privilegiado**” dos serviços prestados pelo Estado.

É preciso reorganizar as estruturas da administração com ênfase na qualidade e produtividade do serviço público; na verdadeira profissionalização do servidor, que passaria a perceber salários mais justos para todas as funções. Esta reorganização da máquina estatal tem sido adotada com êxito em muitos países desenvolvidos e em desenvolvimento. (BRASIL, 1995, p.10).

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto de redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor **e regulador** deste desenvolvimento. (BRASIL, 1995, p.17).

Deste modo o Estado **abandona o papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se, entretanto no papel de regulador** e provedor ou promotor destes, principalmente os serviços sociais como educação e saúde, que são essenciais para o desenvolvimento, na medida em que envolvem investimento em capital humano, para a democracia, na medida em que promovem cidadãos, e para uma distribuição de renda mais justa, que o mercado é incapaz de garantir, dada a oferta muito superior à demanda de mão-de-obra não-especializada [sic]. Como promotor desses serviços o Estado continuará a subsidiá-los, buscando, ao mesmo tempo, o **controle social direto e a participação da sociedade**.

Nesta nova perspectiva, busca-se o **fortalecimento das funções de regulação** e de coordenação do Estado, particularmente a nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infra-estrutura. [sic] (BRASIL, 1995, p.18).

Conforme se observa, no cerne das mudanças pretendidas para o país está o abandono da função de execução e a assunção da função de regulação pelo Estado, com a participação da sociedade na fiscalização e no controle do aparato estatal.

A criação das agências reguladoras iniciou no Brasil exatamente neste período, em 1996, com o advento da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e marcou surgimento do Estado Regulador no país, que deveria operar com pressupostos da Administração Gerencial, cujas origens residiram no reconhecimento, pela sociedade, das deficiências do Estado tradicional em atender as suas necessidades.

De acordo com o diagnóstico realizado pelo MARE<sup>6</sup>, as reformas propostas pelo PRAE teriam o objetivo de criar as condições para que o governo pudesse aumentar a sua “governança” – enquanto capacidade de implementar políticas públicas – ou seja, reorientar o aparato estatal, voltando-o ao *cidadão-cliente*, produzindo respostas rápidas à sociedade. (ROSA, 2008, p. 85).

Ainda, segundo Pires apud Rosa (2008), o papel das agências teria sido fundamental no processo de afastamento do Estado como executor dos serviços públicos, pois sua função seria a de atuar como uma “blindagem” contra a interferência dos interesses políticos ou individuais nas questões que deveriam sofrer análises meramente técnicas.

Segundo o TCU (2014b, p.18-19), no Brasil diversas leis e decretos foram publicados ao longo do tempo, de modo a institucionalizar direta ou indiretamente estruturas de governança no âmbito público, inclusive com incorporações de dispositivos na própria Constituição Federal.

Além do que foi definido na Constituição de 1988, outros instrumentos surgiram para fortalecer a governança pública, entre eles: (a) o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto 1.171, de 22 de Junho de 1994) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000), que têm por objeto aspectos éticos e morais e o comportamento da liderança; (b) o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), instituído em 2005 e revisado em 2009 e em 2013, cujos treze fundamentos norteiam-se pelos princípios constitucionais da administração pública e pelos fundamentos da excelência gerencial contemporânea; (c) a Lei 12.813, de 16 de maio de 2013, que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal; e (d) os instrumentos de transparência, como a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011), que asseguram o direito fundamental de acesso à informação e facilitam o monitoramento e o controle de atos administrativos e da conduta de agentes públicos. (TCU, 2014b, p. 19).

---

<sup>6</sup> MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – Ministério criado em 1995 para iniciar a reforma gerencial do Estado. Foi extinto em 1998.



Não obstante os dispositivos acima se observa que aproximadamente três décadas se passaram desde a promulgação da Constituição Federal, sem que se pensasse objetivamente na governança pública como uma exigência formal. Tal situação é reconhecida pelo TCU (2014b, p.20), para quem:

Apesar do avanço que tais estruturas significam para a melhoria da capacidade de governança e gestão do Estado brasileiro, cabe reconhecer que para atender as demandas sociais é fundamental fortalecer ainda mais os mecanismos de governança como forma de reduzir o distanciamento entre Estado e sociedade. (TCU, 2014b, p.20).

Preocupado em estabelecer critérios formais para que a governança pública fosse tratada de maneira mais assertiva pelos órgãos e agentes do Estado, foi promulgado em 22 de novembro de 2017 pelo governo federal o Decreto nº 9.203, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Este decreto estabelece princípios, diretrizes e mecanismos para instituição da governança nas organizações públicas federais e determina como responsabilidade da alta administração de cada organização implementar e manter mecanismos, instâncias e práticas de governança, o que pode ser feito com o auxílio de comitês internos de governança ou através de estruturas de pessoal preexistentes. Dentre outros, são considerados como alta administração os presidentes e diretores de autarquias, inclusive as especiais, como a ANATEL.

O Decreto nº 9.203/2017 também cria o Comitê Interministerial de Governança – CIG, que tem a finalidade de assessorar o presidente da república na condução da política de governança da administração pública federal. Dentre as atribuições do CIG, estão propor medidas, mecanismos e práticas organizacionais; aprovar manuais e guias; aprovar recomendações, bem como incentivar e monitorar a aplicação das melhores práticas de governança no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Segundo o Decreto nº 9.203/2017, a governança pública caracteriza-se pelo “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas

e à prestação de serviços de interesse da sociedade”, cujos princípios definidos são **(i)** capacidade de resposta, **(ii)** integridade, **(iii)** confiabilidade, **(iv)** melhoria regulatória, **(v)** prestação de contas e responsabilidade, e **(vi)** transparência.

Interessante observar que o dispositivo legal incorpora no conceito de governança o mecanismo de *Liderança*, que nele é entendido como o “conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental exercida nos principais cargos das organizações, para assegurar a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança”.

Consagra-se desta forma a importância das pessoas como elemento fundamental para implementação da boa governança pública, as quais, no exercício da liderança, devem se utilizar de integridade, competência, responsabilidade e motivação. Entende-se, contudo, que o Decreto nº 9.203/2017 foi um pouco vago na expressão “principais cargos das organizações”, posto que a manutenção da boa governança é responsabilidade de todos os líderes, a iniciar pelos agentes de governança, independentemente do nível em que estejam na instituição.

Não obstante, o decreto em análise deixa claro que todo este arcabouço tem como finalidade a geração de *Valor Público*, “produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos”.

Segundo Martins (2014, p. 43), o valor público é uma associação de determinadas capacidades e qualidades institucionais; da colaboração entre agentes públicos e privados na coprodução de serviços, políticas e bens públicos e da melhoria do desempenho, integrados em uma cadeia de governança, conforme Figura 5.

Neste sentido, o Decreto nº 9.203/2017 determina que os mecanismos, as instâncias e as práticas de governança de incluirão, no mínimo:

- I. formas de acompanhamento de resultados;
- II. soluções para melhoria do desempenho das organizações; e
- III. instrumentos de processo decisório fundamentado em evidências.

**Figura 5 – Cadeia de Governança**

Fonte: Revista do TCU. Martins (2014, p. 44)

Determina, ainda, a criação de *Programas de Integridade*, com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção, bem como a criação de *Sistemas de Gestão de Riscos e Controles Internos* com vistas à identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à análise crítica de riscos que possam impactar a implementação da estratégia e a consecução dos objetivos da organização no cumprimento da sua missão institucional.

Sobre a importância da governança pública, o TCU (2014a, p.4) expõe que:

Sem dúvida alguma, a melhoria da governança pública é uma causa primária a ser trabalhada para que possamos superar o desafio de transformar o 'país do futuro', como somos conhecidos há anos, no 'país do presente'. (TCU, 2014a, p.4).

Verifica-se, pois, que governança pública é um conceito advindo da governança corporativa, da qual se apropria de mecanismos e práticas para mitigar ou resolver os problemas de agência no âmbito público, no qual o Principal é a Sociedade e o Agente, as instituições e pessoas que exercem função pública. Tais mecanismos e práticas devem ser adotados e executados pelos agentes de governança e demais gestores, através do processo de liderança, sempre de acordo com o que a lei determina, com a finalidade precípua de gerar valor público.

## 2.5. GOVERNANÇA DE PESSOAS

Santos apud Souza (2017, p.20), expõe que “Nos últimos anos, o tema governança e gestão de pessoas vêm ganhando notoriedade mundial. Sua origem remonta à governança corporativa, cujos conceitos e princípios surgiram com a conduta abusiva das diretorias das empresas privadas, a inércia dos conselhos de administração e os casos de auditorias externas coniventes”.

Souza (2017, p.20) evidencia que a governança de pessoas é uma temática pouco explorada academicamente e é considerada um dos grandes desafios atuais da administração pública.

Segundo o TCU (2017a, p.7), a Governança de Pessoas é ainda um conceito em construção, definida como um “conjunto de mecanismos de avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão de pessoas para garantir que esse recurso agregue valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis”.

Segundo a norma ISO 30408 (2016), que trata sobre as diretrizes para a governança de recursos humanos,

A governança de pessoas refere-se especificamente ao sistema ou sistemas pelos quais as pessoas dentro de uma organização são direcionadas e responsabilizadas. A governança das pessoas é tão importante quanto a governança dos ativos físicos ou do capital financeiro, e como isso é feito é fundamental para promover o comportamento adequado dentro de uma organização. Ao considerar fatores humanos e sociais no processo de tomada de decisão, o sistema de governança de pessoas levará a resultados positivos para todas as partes interessadas. (ISO 30408, 2016, p. 5, traduzido<sup>7</sup>).

---

<sup>7</sup> Human governance refers specifically to the system or systems by which people within an organization are directed and held accountable. The governance of people is as important as the governance of physical assets or financial capital, and how this is done is instrumental in promoting appropriate behavior within an organization. By considering human and social factors in the decision-making process, the human governance system will lead to positive outcomes for all stakeholders.

Por outro lado, Gestão de Pessoas, segundo Bergue apud Santos (2014, p. 211), “envolve um conjunto de ações preliminares de planejamento das necessidades mútuas entre as organizações e as pessoas, seguindo os esforços de direção desse conjunto, orientados pelo valor resultante do produto dos objetivos institucionais e individuais, constantemente balizado pelo cotejo entre o desempenho efetivo e previsto com vistas às correções de curso do processo”.

Para Souza (2017, p. 50), “a ‘Gestão de Pessoas’ é a nova denominação ao que antes era conhecido por Administração de Recursos Humanos (ARH). Este termo traduz todas as formas de tratamento direcionado aos funcionários de uma empresa, que vão desde a captação, desenvolvimento, desligamento e também as ações para a retenção de talentos”.

Assim, governança de pessoas pode ser entendida como “governança *sobre* a gestão de pessoas”, ou seja, a instituição de mecanismos e práticas de governança que devem atuar sobre o processo de gestão de pessoas, que como um conjunto de práticas gerenciais e organizacionais, encontra-se diluído nos níveis estratégico, tático e operacional das organizações.

A assertiva acima é coerente com o que aponta o TCU (2017a, p. 7), para quem a governança de pessoas “é aplicação dos princípios e práticas de governança pública num dos principais viabilizadores de resultados organizacionais: os recursos humanos”.

Entre 2012 e 2017 o TCU realizou levantamentos com a finalidade de conhecer e avaliar a situação de governança e gestão de pessoas na administração pública federal (APF), identificando pontos vulneráveis e oportunidades de melhorias nessa área.

Com os dados disponíveis, o TCU calculou em cada levantamento um Índice de Governança de Pessoas denominado iGovPessoas, que segundo esta instituição pode ser útil para auxiliar as organizações públicas no estabelecimento de suas prioridades de melhoria em governança e gestão de pessoas. (TCU, 2014b, p. 35; TCU, 2016; TCU, 2017a).

Apesar deste esforço, o TCU (2017a, p. 28), aponta a situação preocupante de muitas organizações públicas, no que concerne à governança de pessoas:

113. Registre-se que a gestão de pessoas por competências é diretriz na APF, tanto no poder executivo (Decreto 5.707/2006, art. 1º, III e art. 5º, III) quanto no poder judiciário (Lei 11.416/2010, art. 10 c/c art. 1º do Anexo III da Portaria Conjunta STF/CNJ/STJ/CJF/TST/CSJT/STM/TJDFT 3/2007). Entretanto, como tais normativos não alcançam o mais alto escalão da Administração, não contribuem para elevar os percentuais apresentados, na faixa aprimorada.

114. Tais resultados indicam, ainda, que um grande número de organizações pode estar adotando critérios subjetivos e não transparentes na seleção de seu alto escalão.

115. Pelo exposto, conclui-se que essa prática deve ser aperfeiçoada em toda a administração pública, de maneira a afastar riscos de práticas nepotistas e de seleção de pessoas sem a necessária competência para atuar nas instâncias internas de governança. (TCU, 2017, p. 28).

Souza e Baidya (2016, p. 67), ao tratar sobre a importância da governança, afirmam que o Brasil passa por uma crise de desconfiança governamental, de falta de transparência e de relacionamento com a sociedade.

Kameoka (2018) expõe que a desconfiança generalizada gera "desafios específicos para nossa democracia, pois os níveis de confiança de uma sociedade são uma espécie de óleo lubrificante do bom funcionamento das instituições formais e informais".

Sobre isso, Moisés e Carneiro (2008, p.38-39), afirmam que:

Uma vez que sejam capazes de sinalizar universalismo, imparcialidade, justiça e probidade, assegurando que os interesses dos cidadãos são levados em conta no processo político, as instituições ganham a confiança dos cidadãos. Em sentido contrário, quando prevalece a ineficiência ou a indiferença institucional diante de demandas para fazer valer direitos assegurados por lei ou generalizam-se práticas de corrupção, de fraude ou

de desrespeito ao interesse público, instala-se uma atmosfera de suspeição, de descrédito e de desesperança, comprometendo a aquiescência dos cidadãos à lei e às estruturas que regulam a vida social; floresce, então, a desconfiança e o distanciamento dos cidadãos da política e das instituições democráticas. (MOISÉS E CARNEIRO, 2008, p.38-39).

Evidencia-se, pois, a importância da governança de pessoas nas organizações públicas, para que sejam percebidas pelos cidadãos como elementos que agregam valor à sociedade e, assim, possam fortalecer o Estado e a democracia.

## 2.6. MELHORES PRÁTICAS DE GOVERNANÇA PÚBLICA

Segundo a IFAC<sup>8</sup> (2013, p.47), governança no setor público compreende disposições políticas, econômicas, sociais, ambientais, administrativas, legais, etc., postas em prática para garantir que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados.

Segundo a IFAC (2013, p.13):

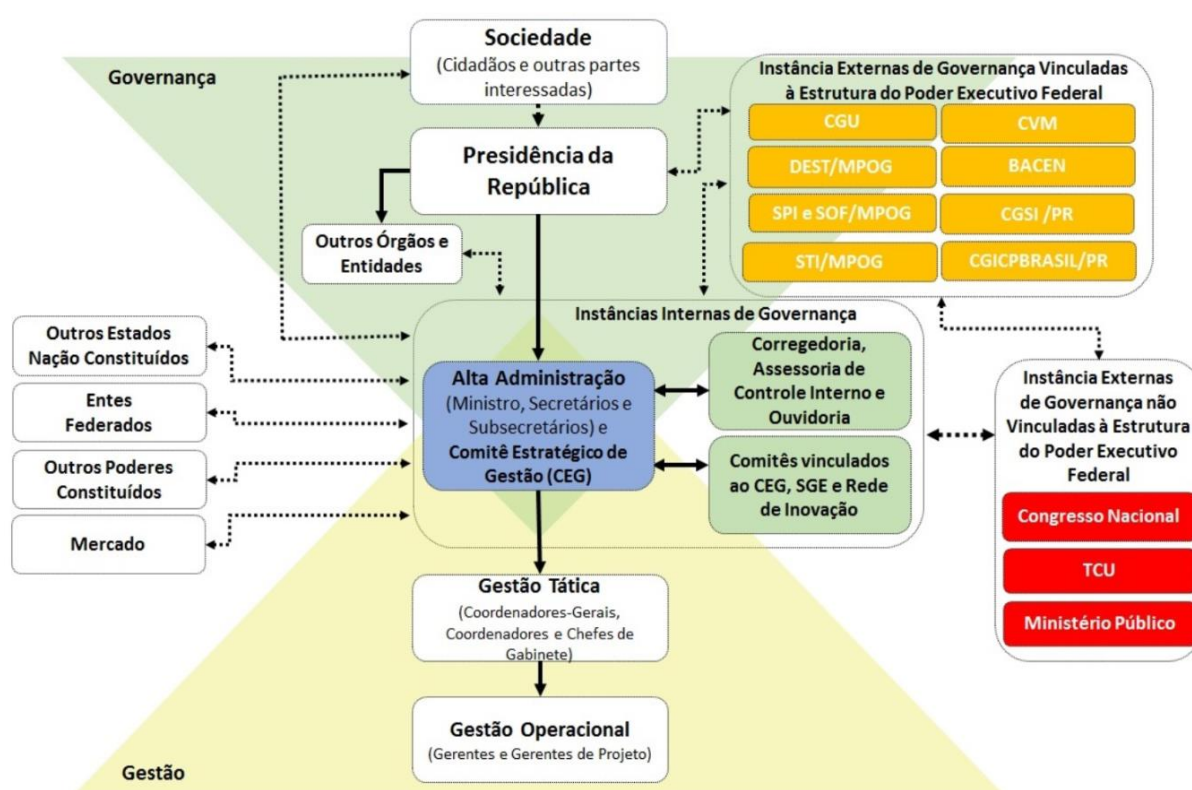
O setor público é normalmente responsável por usar uma proporção significativa dos recursos nacionais arrecadados através da tributação para prestar serviços aos cidadãos. As entidades do setor público são responsáveis não apenas pelo quanto gastam, mas também pela maneira como usam os recursos com os quais foram confiadas. Além disso, eles têm uma missão abrangente para servir o interesse público em aderir aos requisitos da legislação e das políticas do governo. Isso torna essencial que toda a entidade possa demonstrar a integridade de todas as suas ações e tenha mecanismos em vigor que incentivem e reforcem um forte compromisso com os valores éticos e a conformidade legal em todos os níveis. (IFAC, 2013, p.13, traduzido<sup>9</sup>).

---

<sup>8</sup> *International Federation of Accountants* – Federação Internacional de Contadores.

O TCU tem buscado se alinhar às diretrizes da OCDE com o objetivo de contribuir com o aperfeiçoamento da administração pública em benefício da sociedade. Neste sentido, a partir de encontros com representantes da OCDE e de outras instituições públicas, como o Ministério da Fazenda, tem sido promovida a construção de um novo modelo de governança aplicado ao setor público. A Figura 6 ilustra o modelo de governança pública segundo o Ministério da Fazenda.

**Figura 6 – Modelo de governança do Ministério da Fazenda**



Fonte: Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo. TCU (2016)  
 Autoria: Ministério da Fazenda

<sup>9</sup> The public sector is normally responsible for using a significant proportion of national resources raised through taxation to provide services to citizens. Public sector entities are accountable not only for how much they spend but also for the ways they use the resources with which they have been entrusted. In addition, they have an overarching mission to serve the public interest in adhering to the requirements of legislation and government policies. This makes it essential that the entire entity can demonstrate the integrity of all its actions and has mechanisms in place that encourage and enforce a strong commitment to ethical values and legal compliance at all levels.



Conforme se pode observar, existe grande semelhança entre os modelos propostos nas Figuras 4 e 6. Isto sugere que já existe um caminho consolidado na busca por um modelo a ser seguido em âmbito nacional, que busca representar a forma de se fazer governança pública no país.

Contudo, evidencia-se que não há uma definição universalmente aceita para o termo “governança do setor público”. Em alguns governos locais, os arranjos de governança também são caracterizados por uma estrutura de dois níveis. Esse modelo geralmente tem um nível superior, ou de supervisão, composto por conselheiros democraticamente eleitos. Embora seu papel seja amplamente análogo ao de um conselho não executivo, eles também têm uma função representacional política. (IFAC, 2013).

Assim, entende-se que a existência de um modelo de governança proporciona estabilidade ao contexto público do país, pois traz a mesma base às organizações que o compõem, todavia, sob aspectos estruturais. Sobre o modelo adotado devem atuar os agentes de governança, imbuídos em legitimar princípios e desenvolver práticas que levem à geração de valor público de forma constante.

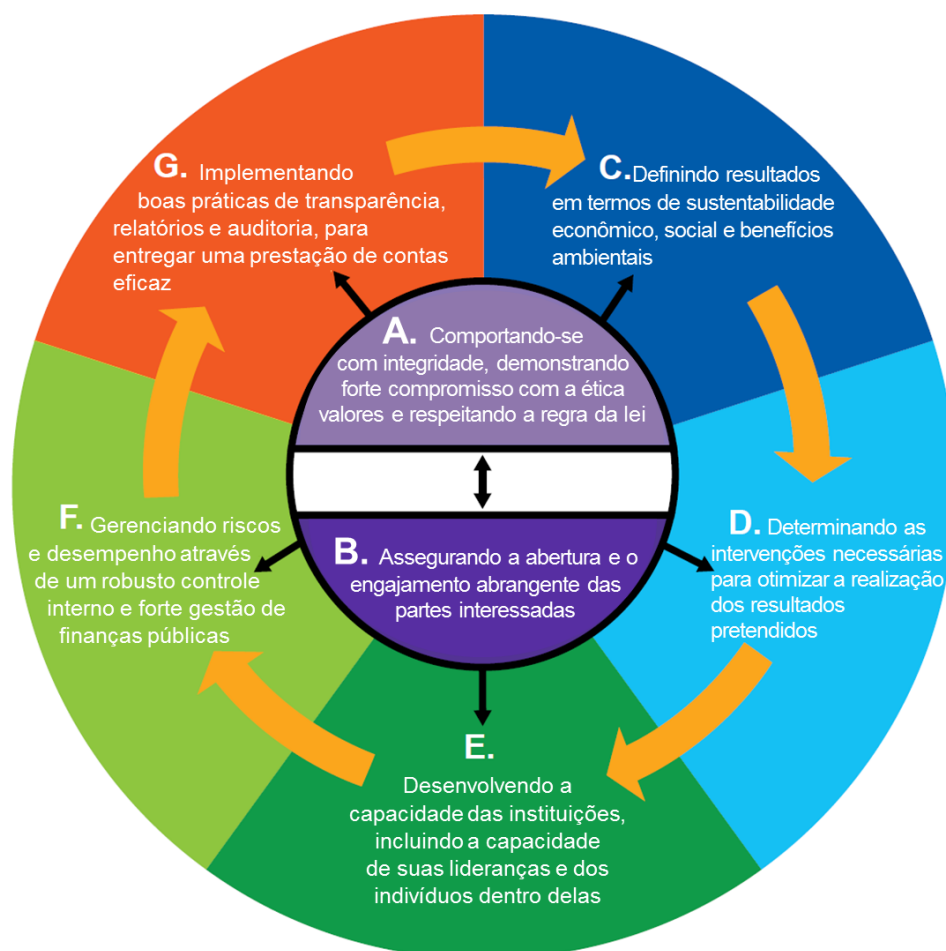
Sobre isso, o CIPFA<sup>10</sup> (2014) em parceria com a IFAC expõe um *processo para boa governança pública* conforme se pode observar na Figura 7. Segundo este instituto, existem sete princípios para a boa governança, dois deles, pressupostos para outros cinco, que reforçados e aprimorados de forma cíclica e ininterrupta levam às organizações públicas a bons resultados quanto a governança.

Para cada princípio existe um conjunto de práticas. Como os princípios devem ser revisitados de forma cíclica, tem-se que as práticas de governança para que eles sejam alcançados também o devem. Isso permite o aprimoramento constante das práticas de governança e induz as organizações a desenvolverem a melhoria contínua e sistemática quanto as suas governanças. No Quadro 2 estão dispostos os princípios e práticas apregoados pelo CIPFA (2014).

---

<sup>10</sup> *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* – Instituto de Contabilidade e Finanças Públicas

**Figura 7 – Alcançando resultados nas ações de interesse público em todos os momentos**



Fonte: Estrutura Internacional: boa governança no setor público. CIPFA (2014, p.11, traduzido<sup>11</sup>)

<sup>11</sup> Achieving the Intended Outcomes While Acting in the Public Interest at all Times.

A. Behaving with integrity, demonstrating strong commitment to ethical values, and respecting the rule of law.

B. Ensuring openness and comprehensive stakeholder engagement.

C. Defining outcomes in terms of sustainable economic, social, and environmental benefits.

D. Determining the interventions necessary to optimize the achievement of the intended outcomes.

E. Developing the entity's capacity, including the capability of its leadership and the individuals within it.

F. Managing risks and performance through robust internal control and strong public financial management.

G. Implementing good practices in transparency, reporting, and audit to deliver effective accountability.

## Quadro 2 – Princípios e Práticas de Governança Pública da CIPFA

<b>Comportar-se com integridade, demonstrando forte compromisso com valores éticos e respeitando o estado de direito</b>			
<b>A.</b>	A1	Comportando-se com integridade	Promover uma cultura nas organizações em que atuar no interesse público em todos os momentos é a norma, juntamente com um foco contínuo na consecução dos objetivos da entidade.
	A2	Demonstrando forte compromisso com valores éticos	Garantir que as organizações tenham um código de conduta eficaz para governar membros do corpo e para o pessoal é um dos principais elementos de boa governança.
	A3	Respeitando o estado de direito	Garantir que existam nas organizações mecanismos eficazes para lidar com violações de disposições legais e regulamentares, através de estruturas jurídicas justas.
<b>Garantir a abertura e o envolvimento abrangente das partes interessadas</b>			
<b>B.</b>	B1	Abertura	Garantir que as organizações sejam tão abertas quanto possível sobre todas as suas decisões, ações, planos, uso de recursos, previsões, produtos e resultados.
	B2	Engajar as partes interessadas de forma eficaz, incluindo cidadãos individuais e usuários de serviços	Garantir que as entidades ter processos em funcionamento para coletar e avaliar visões e experiências de pessoas e organizações de todas as origens.
	B3	Engajar-se de forma abrangente com as partes interessadas institucionais	Desenvolver parcerias formais e informais entre as organizações para trabalhar com partes interessadas institucionais, tais como outras entidades do setor, para melhorar serviços e resultados, ou por razões de responsabilização.
<b>Definição de resultados<sup>6</sup> em termos de benefícios econômicos, sociais e ambientais sustentáveis</b>			
<b>C.</b>	C1	Definindo resultados	Desenvolver e articular uma visão clara para suas entidades, dada a funções e funções que as entidades do setor público cumprem, a natureza do seu financiamento, o seu impacto na sociedade, e a necessidade resultante de prestação de contas.
	C2	Benefícios econômicos, sociais e ambientais sustentáveis	Considerar o impacto econômico, social e ambiental de suas políticas, planos e decisões - por exemplo, levando em consideração fatores demográficos quando tomar decisões que tenham impacto a longo prazo.
<b>Determinar as intervenções necessárias para otimizar o alcance dos resultados pretendidos</b>			
<b>D.</b>	D1	Determinando intervenções	Planejar cenários avaliando riscos e resultados, na busca por economia, eficiência e eficácia quanto ao retorno do dinheiro investido.
	D2	Intervenções planejadas	Estabelecer ciclos de planejamento e controle que cobrem os planos, prioridades e metas operacionais das organizações públicas, incluindo processos de gestão de risco, baseados em a estratégia global definida pelo órgão regulador.
	D3	Otimizando a realização dos resultados pretendidos	Garantir que os orçamentos e serviços e planos de projeto visem alcançar os resultados pretendidos, fazendo o melhor uso geral de recursos escassos.
<b>Desenvolver a capacidade da entidade, incluindo a capacidade de sua liderança e os indivíduos dentro dela</b>			
<b>E.</b>	E1	Desenvolver a capacidade da entidade	Garantir que as entidades são e permanecem ser adequadas para os seus propósitos, as equipando para responder com sucesso a mudanças legais e políticas, bem como às demandas econômicas e riscos políticos e ambientais.
	E2	Desenvolver a liderança da entidade	Exigir clareza sobre as várias funções e responsabilidades organizacionais e como elas são alocadas entre o governo, corpo diretivo, gestão em todos os níveis e funcionários.
	E3	Desenvolver a capacidade de indivíduos dentro da entidade	Garantir que as entidades tenham implementado políticas de recursos humanos; recrutar, motivar e reter funcionários; criar um ambiente onde a equipe possa ter um bom desempenho e fornecer serviços eficazes, promovendo uma cultura que, por exemplo, acolhe idéias e sugestões, responde aos pontos de vista da equipe e explica decisões.
<b>Gerenciando riscos e desempenho através de controle interno robusto e forte gestão financeira pública</b>			
<b>F.</b>	F1	Gestão de risco	Garantir a avaliação adequada dos riscos pelas entidades na tomada de decisões sobre o nível de risco que estão preparadas para tomar e implementar os controles necessários, em prossecução dos objetivos das entidades.
	F2	Gerenciando desempenho	Garantir que existam nas organizações mecanismos eficazes para monitorar a entrega do serviço em todas as fases do processo, incluindo planejamento, especificação, execução e revisão independente pós-implementação.
	F3	Controle interno robusto	Garantir que existam estruturas claras de responsabilização e processos de governança, gerenciamento de riscos e controle interno nas organizações.
	F4	Forte gestão financeira pública	Assegurar que a gestão financeira das entidades contemple tanto o longo prazo quanto a realização de resultados e recursos financeiros de curto prazo.
<b>Implementação de boas práticas em transparência, relatórios e auditoria, para prestar uma prestação de contas eficaz</b>			
<b>G.</b>	G1	Implementando boas práticas em transparência	Garantir que as organizações criem relatórios de prestação de contas de forma aberta e compreensível, no estilo apropriado para o público-alvo; promover vários canais de comunicação com as partes interessadas.
	G2	Implementando boas práticas em relatórios	Garantir que as entidades de governo demonstrem boas práticas, por exemplo, publicizando a terceiros independentes suas avaliações sobre até que ponto estão aplicando os princípios de boa governação, incluindo planos de ação para melhoria.
	G3	Garantia e prestação de contas efetiva	Garantir que as entidades se sujeitem a auditorias externas, tomando os relatórios de auditoria públicos em tempo hábil e de maneira acessível a fim de informar o público.

Fonte: Estrutura Internacional: boa governança no setor público. CIPFA (2014, adaptado)  
Elaborado pelo Autor.

O TCU (2014b, p. 17) expõe que desde a década de 1980 diversos estudos foram sendo publicados e que permitiram o assunto governança pública evoluir até os padrões atuais:

Nos anos seguintes outros trabalhos foram publicados, como o estudo nº 13 - Boa governança no setor público -, da *International Federation of Accountants* – IFAC, publicado em 2001. Na mesma disposição, o *Australian National Audit Office* - ANAO publicou, em 2003, o Guia de melhores práticas para a governança no setor público, em que ratifica os princípios preconizados pela IFAC e acrescenta outros três: liderança, compromisso e integridade.

Essa tendência de tornar o setor público mais eficiente e ético foi reforçada pela publicação conjunta em 2004 — pelo *The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* – CIPFA e pelo *Office for Public Management Ltd* – OPM - do Guia de padrões de boa governança para serviços públicos, cujos seis princípios alinham-se aos já apresentados, com ênfase na eficiência e na eficácia. Além da IFAC, do CIPFA e do OPM, organizações como o *Independent Commission for Good Governance in Public Services* – ICGGPS; o Banco Mundial; e o *Institute of Internal Auditors* – IIA avaliaram as condições necessárias à melhoria da governança nas organizações públicas e concordaram que, para melhor atender aos interesses da sociedade, é importante garantir o comportamento ético, íntegro, responsável, comprometido e transparente da liderança; controlar a corrupção; implementar efetivamente um código de conduta e de valores éticos; observar e garantir a aderência das organizações às regulamentações, códigos, normas e padrões; garantir a transparência e a efetividade das comunicações; balancear interesses e envolver efetivamente os *stakeholders* (cidadãos, usuários de serviços, acionistas, iniciativa privada). (TCU, 2014, p. 13).

Estes estudos foram se condensando em códigos de boas práticas, do que as organizações deveriam fazer para aprimorar a sua governança. Segundo a IFAC (2013, p.8), a maioria dos códigos de governança se concentra no fornecimento de boas práticas de governança em nível organizacional.

No contexto brasileiro, diversos dispositivos foram criados, conforme foi apresentado no item 2.4.1. A partir deles, TCU (2014a) formulou um conjunto de dez passos para a boa governança, no sentido de auxiliar os gestores das organizações públicas a alcançar a boa governança, conforme se apresenta no Quadro 3.

### Quadro 3 – Princípios e Práticas de Governança Pública do TCU

<b>Escolha líderes competentes e avalie seus desempenhos</b>			
1	Garantir que os profissionais das organizações possuam as competências necessárias ao exercício do cargo.	1.1	Estabeleça e dê transparência ao processo de seleção de membros da Alta Administração e de colegiado superior ou conselhos.
		1.2	Capacite os membros da Alta Administração.
		1.3	Avalie o desempenho dos membros da Alta Administração.
		1.4	Garanta que os benefícios concedidos aos membros da Alta Administração e de colegiado superior ou conselhos sejam adequados e dê transparência aos benefícios.
<b>Lidere com ética e combata os desvios</b>			
2	Garantir que as organizações estabeleçam mecanismos para encorajar e reforçar o comportamento ético de suas lideranças e agentes.	2.1	Adote código de ética e conduta para membros da Alta Administração e de colegiado superior ou conselhos.
		2.2	Estabeleça mecanismos de controle para evitar que preconceitos, vieses ou conflitos de interesse influenciem as decisões e as ações de membros da Alta Administração e de colegiado superior ou conselhos.
		2.3	Estabeleça mecanismos para garantir que a Alta Administração atue de acordo com padrões de comportamento baseados nos valores e princípios constitucionais, legais e organizacionais e no código de ética e conduta adotado.
<b>Estabeleça sistema de governança com poderes de decisão balanceados e funções críticas segregadas</b>			
3	Garantir que as organizações defininam e implantem um sistema de governança ao mesmo tempo simples e robusto, com poderes de decisão balanceados e funções críticas segregadas.	3.1	Estabeleça as instâncias internas de governança da organização.
		3.2	Garanta o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas.
		3.3	Estabeleça o sistema de governança da organização e divulgue-o para as partes interessadas.
<b>Estabeleça modelo de gestão da estratégia que assegure seu monitoramento e avaliação</b>			
4	Garantir que as organizações formulem suas estratégias, desdobrando-as em planos, acompanhando a sua implementação, oferecendo os meios para alcance dos objetivos institucionais e à maximização dos resultados.	4.1	Estabeleça modelo de gestão da estratégia que considere aspectos como transparência e envolvimento das partes interessadas.
		4.2	Estabeleça a estratégia da organização.
		4.3	Monitore e avalie a execução da estratégia, os principais indicadores e o desempenho da organização.
<b>Estabeleça a estratégia considerando as necessidades das partes interessadas</b>			
5	Garantir que as organizações desenvolvam modelos de governança que proporcionem o equilíbrio entre as legítimas expectativas das diferentes partes interessadas.	5.1	Estabeleça e divulgue canais de comunicação com as diferentes partes interessadas e assegure sua efetividade.
		5.2	Promova a participação social, com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na governança da organização.
		5.3	Estabeleça relação objetiva e profissional com a mídia, organizações de controle e outras organizações.
		5.4	Assegure que decisões, estratégias, políticas, programas, projetos, planos, ações, serviços e produtos atendam ao maior número possível de partes interessadas, de modo balanceado.
<b>Estabeleça metas e delegue poder e recursos para alcançá-las</b>			
6	Garantir que as organizações estabeleçam uma estrutura de unidades e subunidades funcionais, nomeando gestores para chefiá-las, delegando a elas a autoridade para executar os planos.	6.1	Avalie, direcione e monitore a gestão.
		6.2	Responsabilize-se pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão e pelo alcance dos resultados.
		6.3	Assegure, por meio de política de delegação e reserva de poderes, a capacidade das instâncias internas de governança de avaliar, direcionar e monitorar a organização.
		6.4	Responsabilize-se pela gestão de riscos.
		6.5	Avalie os resultados das atividades de controle e dos trabalhos de auditoria e, se necessário, determine que sejam adotadas providências.
<b>Estabeleça mecanismos de coordenação de ações com outras organizações</b>			
7	Garantir que as organizações colaborem entre si para atingir metas, objetivos e propósitos coletivos.	7.1	Estabeleça mecanismos de atuação conjunta com vistas a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas transversais, multidisciplinares e/ou descentralizadas.
<b>Gerencie riscos e institua os mecanismos de controle interno necessários</b>			
8	Garantir que as organizações estabeleçam sistemas para controle de riscos para reduzir a probabilidade e/ou impacto de eventos negativos e de melhorar a capacidade de gerar valor e fornecer garantia razoável do cumprimento dos seus objetivos.	8.1	Estabeleça sistema de gestão de riscos.
		8.2	Monitore e avalie o sistema de gestão de riscos, a fim de assegurar que seja eficaz e contribua para a melhoria do desempenho organizacional.
<b>Estabeleça função de auditoria interna independente que adicione valor à organização</b>			
9	Garantir que as organizações possuam auditoria interna para auxiliá-las a realizar seus objetivos a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gestão de riscos, controle e governança.	9.1	Estabeleça a função de auditoria interna.
		9.2	Crie condições para que a auditoria interna seja independente e proficiente.
		9.3	Assegure que a auditoria interna adicione valor à organização.
<b>Estabeleça diretrizes de transparência e sistema de prestação de contas e responsabilização</b>			
10	Garantir que as organizações possuam mecanismos de transparência e <i>accountability</i> .	10.1	Dê transparência da organização às partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei.
		10.2	Preste contas da implementação e dos resultados dos sistemas de governança e de gestão, de acordo com a legislação vigente e com o princípio de <i>accountability</i> .
		10.3	Avalie a imagem da organização e a satisfação das partes interessadas com seus serviços e produtos.
		10.4	Garanta que indícios de irregularidades sejam apurados de ofício, promovendo a responsabilização em caso de comprovação.

Fonte: 10 passos para a boa governança. TCU (2014a, adaptado)  
Elaborado pelo Autor.

Desta forma, verifica-se que o modelo de governança pública proposto pelo TCU, associado a princípios e práticas adequados a realidade brasileira, apesar de não serem idênticos, encontram-se alinhados com aquilo que é internacionalmente recomendado por diversas instituições, tendo sido fruto da evolução de dispositivos preexistentes em nossa jurisdição.

Depreende-se que o alcance dos princípios para boa governança pública só é obtido como resultado de um processo cíclico, no qual é executado um conjunto de ações pelas instituições públicas. Tal conjunto de ações pode ser diferente dependendo da jurisdição, contudo, em nível nacional o TCU recomenda dez passos para que a boa governança pública seja alcançada.

Embora todos os passos propostos pelo TCU sejam importantes, evidencia-se a *governança de pessoas* no contexto da governança pública, que não por acaso recebeu o destaque de ser o primeiro passo para o alcance da boa governança pelas instituições públicas, conforme a lista de dez passos recomendados pelo TCU.

## 2.7. GOVERNANÇA PÚBLICA EM AGÊNCIAS REGULADORAS

As agências reguladoras constituem um tipo específico de organização pública, criado para operar em um Estado com pressupostos liberais. Contudo, em estados liberais existem situações que podem ser prejudiciais ao desenvolvimento econômico e social, que trazem riscos à economia ou que criam fragilidades quanto à soberania nacional.

Terra e Ferrari Filho (2010, p. 292), ao tratar sobre a visão de Keynes<sup>12</sup> acerca das disfunções do capitalismo expõem que “é a partir da intervenção do Estado na economia, seja por políticas públicas, seja através de ações de natureza normativa imprescindíveis para a construção de um ambiente institucional favorável às tomadas de decisão dos empresários, que Keynes sinaliza a reforma do sistema

---

<sup>12</sup> John Maynard Keynes, foi um economista britânico cujas ideias mudaram fundamentalmente a teoria e prática da macroeconomia, bem como as políticas econômicas instituídas pelos governos.

capitalista”. Segundo os autores, Keynes “propõe um capitalismo regulado em que as disfunções do mercado fossem suprimidas pela intervenção do Estado para, por um lado, garantir e sustentar o pleno emprego e, por outro, atacar o excessivo grau de concentração de renda e de riqueza”.

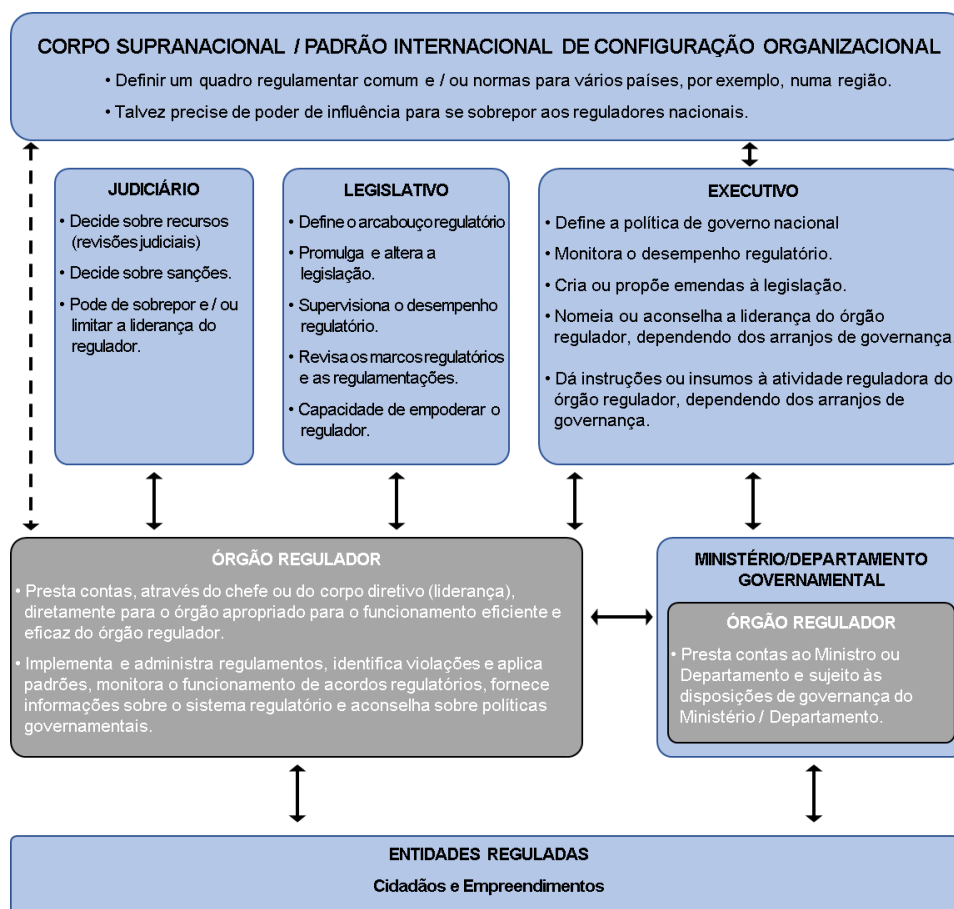
Segundo Motta apud Ribas e Godoy (2013, p.226), “a existência de monopólios ou direitos de concessão cria mercados sem os estímulos da concorrência e, portanto, sem incentivos a práticas eficientes de gestão, à expansão do produto e à redução das tarifas. Tais mercados exigem um marco regulatório que gere esses incentivos, por meio de uma política tarifária e metas que considerem não só o equilíbrio econômico-financeiro das operadoras, mas também incluam penalizações e prêmios para aumentos de produtividade e sua repartição com os usuários”.

Para Ribas e Godoy (2013, p. 227):

A regulação garante investimentos ao assegurar aos operadores dos serviços a estabilidade na aplicação e nos processos de mudança das regras de concessão e operação. Essa estabilidade requer uma governança regulatória exercida por agências, com autonomia técnica e decisória em relação aos órgãos aos quais estão vinculadas, que façam valer tanto as obrigações como os direitos dos operadores dos serviços concedidos. Isso não significa que as agências devam aplicar a legislação livres de pressões administrativas e políticas. Também não significa que elas devam estar isentas de qualquer controle. A recomendação é que se utilize a transparência das decisões e da prestação de contas à sociedade, evitando que a autonomia dos reguladores seja exercida de forma discricionária. (RIBAS E GODOY, 2013, p.227).

Sobre o ambiente de regulação, a OCDE (2014, p. 21) apresenta um arranjo genérico de governança externa entre as partes de um sistema regulador. Tal arranjo pode ser visto na Figura 8.

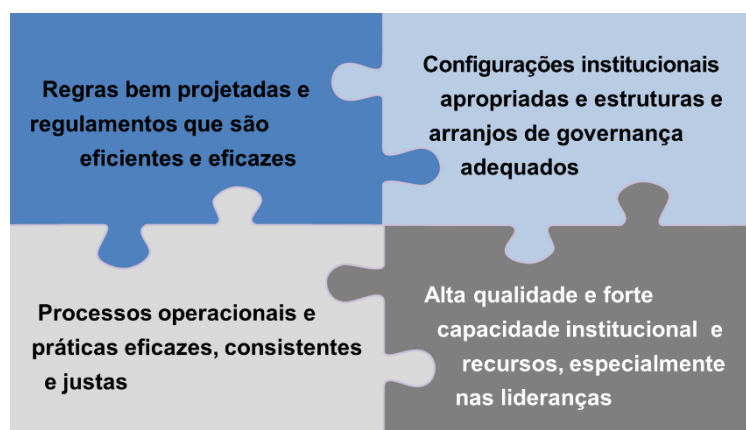
**Figura 8 – Arranjo genérico de governança em regulação da OCDE**



Fonte: The Governance of Regulators. OCDE (2014, p. 20, traduzido)

Para a OCDE (2014, p.20), “conseguir melhores resultados regulatórios, obviamente, requer mais do que apenas bom governo. Em particular, é necessário que haja quatro elementos que se reforçam mutuamente”, conforme a Figura 9:

**Figura 9 – Elementos necessários ao bom resultado regulatório da OCDE**



Fonte: The Governance of Regulators. OCDE (2014, p. 22, traduzido)



Conforme se observa, o arquétipo utilizado pela OCDE visa o que se chama de governança externa, ou seja, a governança das instituições de regulação por entes governamentais superiores. No entanto, dele se podem extrair informações relevantes para a governança interna, como a necessidade de definirem-se processos eficientes e eficazes, de haver recursos e investimento em lideranças e da necessidade de as organizações de regulação prestarem contas de suas atividades.

Quanto à governança interna de órgãos reguladores, com base na compilação de várias fontes de pesquisa, Casanova Jr. (2014) propõe um conjunto de quinze boas práticas de governança que podem ser aplicadas em agências reguladoras. São elas:

- 1) Estimular a participação social.
- 2) Estabelecer e manter *Accountability* e Transparência junto aos cidadãos.
- 3) Garantir a autonomia administrativa, financeira, funcional e Independência decisória das agências.
- 4) Fortalecer os conselhos.
- 5) Padronizar processos de indicação, nomeação, seleção e mandato dos dirigentes.
- 6) Avaliar o grau de satisfação das partes interessadas da regulação.
- 7) Estabelecer um alinhamento transorganizacional na rede de governança.
- 8) Focar em resultados para o cidadão.
- 9) Capacitar os membros da diretoria colegiada e da gestão operacional.
- 10) Estabelecer sistemas eficientes de avaliação de desempenho.
- 11) Estabelecer compromisso com códigos de conduta e valores éticos.
- 12) Consolidar e publicar estruturas de governança interna e externa.
- 13) Promover a cultura de gestão de riscos e controle interno.
- 14) Fortalecer a auditoria interna.
- 15) Fortalecer e padronizar as ouvidorias nas agências reguladoras.

Segundo este autor, “os resultados disponíveis, decorrentes principalmente de auditorias dos órgãos de controle, do Ministério da Justiça e de organismos internacionais como a OCDE espelham que o estágio de governança das agências situa-se focado ainda nos mecanismos de controle e de estruturas de governança, enquanto que os mecanismos de participação da sociedade civil, *accountability* e transparência, especialmente das ações e dos processos de tomada de decisão, podem ser aperfeiçoados”. (CASANOVA JR., 2014, p. 63).

Uma das conclusões de Casanova Jr. (2014) indica que:

Não há como não associar governança com a crescente demanda de melhores serviços públicos da sociedade expressa nas manifestações de rua. Os cidadãos precisam conhecer mais e ter confiança nas agências reguladoras. A governança não é uma solução pronta, mas apresenta um caminho para tal. (CASANOVA JR., 2014, p. 64).

Para Casanova Jr. (2014, p. 64), as agências reguladoras são singulares e, portanto, devem ser observadas sob diferentes aspectos quanto a sua governança.

## 2.8. SOBRE A AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES

A Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) é uma autarquia especial criada pela Lei Geral de Telecomunicações (LGT) - Lei 9.472, de 16 de julho de 1997, administrativamente independente, financeiramente autônoma e sem subordinação hierárquica a nenhum órgão de governo. Com a criação da ANATEL, o Estado passou da função de provedor para a de regulador dos serviços, cabendo à agência as funções de regular, fiscalizar e outorgar, de modo a promover o desenvolvimento das telecomunicações do país, para dotá-lo de uma moderna e eficiente infraestrutura tecnológica, capaz de oferecer à sociedade serviços adequados, diversificados e a preços justos, em todo o território nacional.

Em seus 21 anos de existência, pode-se afirmar que a ANATEL ainda é um órgão jovem, tendo recém adquirido a sua “maioridade”. Neste período de amadurecimento, a entidade já passou por uma reestruturação e encaminha outra

neste exato momento, a fim de adequar-se a mudanças nos cenários nacional e internacional. Desde 2015 a ANATEL conta com o estudo de uma consultoria externa, que a está auxiliando a produzir seu planejamento estratégico de 2015 a 2024.

Ter independência administrativa e financeira não deve ser confundido com a existência de amplo grau de liberdade para a tomada de decisão pelos gestores públicos da organização, porquanto como parte da administração pública indireta, a ANATEL está sujeita ao mesmo conjunto de leis e normas que regem o serviço público, a exemplo da Lei nº 8.112/1990<sup>13</sup>, Lei 8.666/1993<sup>14</sup> e Lei Complementar nº 101/2000<sup>15</sup>.

A ANATEL é vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações, e tem sua sede em Brasília, mantendo contato mais próximo com a sociedade por meio de Unidades Descentralizadas em todos os estados. Dependendo do porte e da estrutura, essas unidades podem ser denominadas de Gerências Regionais, de maior porte, ou de Unidades Operacionais, com estruturas mais enxutas, sempre vinculadas administrativamente a uma Gerência Regional.

Essas Unidades Descentralizadas acumulam cerca de metade do quadro da agência, cujo efetivo atual é de 1.353 servidores<sup>16</sup>, e possuem diversas necessidades humanas, materiais e logísticas, que se não forem satisfeitas podem afetar as suas operações e até mesmo inviabilizar o cumprimento das obrigações da autarquia perante a sociedade.

Sobre isso, a ANATEL tem como missão “Regular o setor de telecomunicações para contribuir com o desenvolvimento do Brasil” e como visão “Ser reconhecida como instituição de excelência que promove um ambiente favorável para as comunicações no Brasil, em benefício da sociedade brasileira”.

---

<sup>13</sup> Regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

<sup>14</sup> Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

<sup>15</sup> Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Trata-se da lei de responsabilidade fiscal – LRF.

<sup>16</sup> Conforme Portal da Transparência – <http://www.portaldatransparencia.gov.br/servidores>. O número pode variar se forem considerados os servidores cedidos ou os ocupantes de cargo em comissão.

Conforme informações disponíveis em seu portal eletrônico<sup>17</sup>, “cabe à Anatel adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade”.

No rol de atribuições da agência, destacam-se, conforme seu portal eletrônico:

- Implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de telecomunicações.
- Representar o Brasil nos organismos internacionais de telecomunicações, sob a coordenação do Poder Executivo.
- Administrar o espectro de radiofrequências e o uso de órbitas, expedindo as respectivas normas.
- Expedir ou reconhecer a certificação de produtos, observados os padrões e as normas por ela estabelecidos.
- Compor administrativamente conflitos de interesses entre prestadoras de serviços de telecomunicações.
- Reprimir infrações aos direitos dos usuários.
- Exercer, relativamente às telecomunicações, as competências legais em matéria de controle, prevenção e repressão das infrações da ordem econômica, ressalvadas as pertencentes ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE).

Em matéria de telecomunicações, a agência tem como principais atribuições celebrar e gerenciar contratos de concessão, fiscalizar a prestação de serviços, aplicar sanções, controlar revisões tarifárias, expedir normas sobre prestação de serviços e até mesmo realizar intervenções, se necessário.

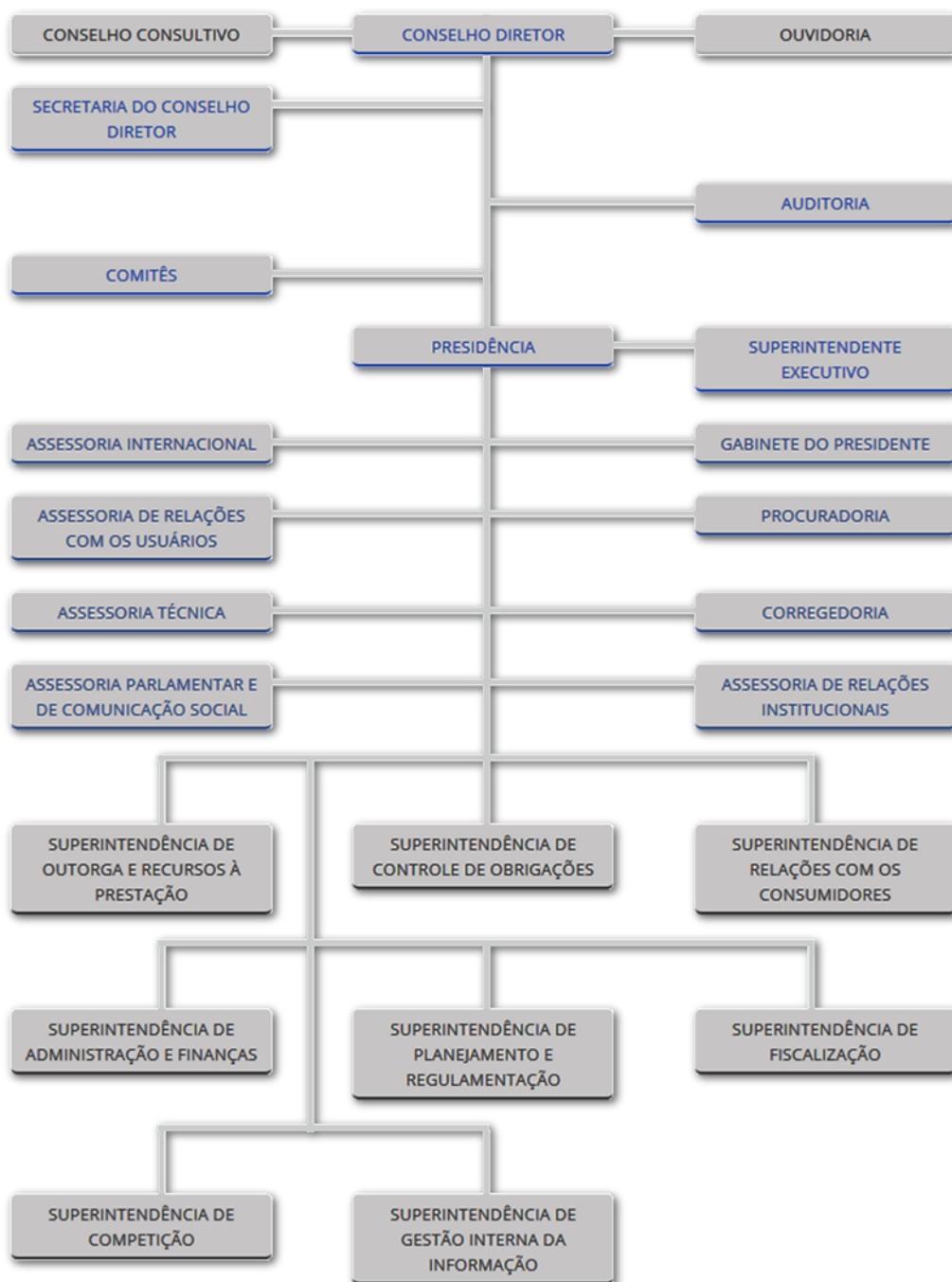
Para tanto, a ANATEL edita resoluções e normativas que dão diretrizes ao setor e preenchem lacunas legislativas.

---

<sup>17</sup> <http://www.anatel.gov.br/institucional/institucional-menu>.

A ANATEL possui atualmente o seguinte organograma:

**Figura 10 – Organograma da ANATEL**



Fonte: Agência Nacional de Telecomunicações.

<http://www.anatel.gov.br/institucional/institucional-menu/estrutura-organizacional>

Apesar de não constar do organograma, todas as Gerências Regionais e Unidades operacionais estão sob o guarda-chuva da Superintendência de Fiscalização.

A ANATEL se financia com a receita arrecadada junto aos setores público e privado, que é destinada ao Fundo de Fiscalização das Telecomunicações – FISTEL<sup>18</sup>, um fundo contábil, formado pela arrecadação da Taxa de Fiscalização de Instalação (TFI) e da Taxa de Fiscalização de Funcionamento (TFF), cobradas pela autarquia, dentre outras fontes governamentais.

Criado pela Lei nº 5.070, de 1966, o FISTEL teve sua composição e destinação modificadas pela Lei nº 9.472, de 1997. O Anexo I da Lei nº 5.070/66 define os valores da TFI e da TFF que devem ser praticados pela agência.

Os recursos arrecadados pelo FISTEL constituem-se na principal fonte de financiamento da ANATEL, depois de transferidos os valores que são devidos ao Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – FUST<sup>19</sup>, e ao Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações – FUNTTEL<sup>20</sup>. Parte dos recursos também ajuda a formar o Fundo Setorial do Audiovisual, por determinação da Lei nº 11.437, de 2006.

Segundo Souza (2016, p. 77), os principais *stakeholders*<sup>21</sup> da ANATEL são:

- Sociedade.
- Empresas privadas e públicas da área de telecomunicações.
- Investidores internacionais e do Brasil.
- Servidores que trabalham na ANATEL.
- Ministério das Comunicações.

---

<sup>18</sup> FISTEL – Fundo de Fiscalização das Telecomunicações. Tem a finalidade de prover recursos para cobrir despesas feitas pelo Governo Federal na execução da fiscalização de serviços de telecomunicações, desenvolver os meios e aperfeiçoar a técnica necessária a essa execução.

<sup>19</sup> FUST – Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações. Tem a finalidade de proporcionar recursos destinados a cobrir a parcela de custo exclusivamente atribuível ao cumprimento das obrigações de universalização de serviços de telecomunicações, que não possa ser recuperada com a exploração eficiente do serviço.

<sup>20</sup> FUNTTEL - Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações. Tem a finalidade de estimular o processo de inovação tecnológica, incentivar a capacitação de recursos humanos, fomentar a geração de empregos e promover o acesso de pequenas e médias empresas a recursos de capital, de modo a ampliar a competitividade da indústria brasileira de telecomunicações.

<sup>21</sup> Partes interessadas.

Sob o aspecto estrutural, com base em seu Regimento Interno<sup>22</sup>, abaixo se destacam algumas instâncias administrativas da ANATEL, relevantes a esta pesquisa.

O **Conselho Diretor** é o órgão máximo da ANATEL. Ele é integrado por cinco conselheiros escolhidos e nomeados pelo presidente da República, após aprovação pelo Senado Federal. Os conselheiros têm mandato de cinco anos, com vencimento sequencial, a fim de que as substituições sejam paulatinas – um conselheiro por ano –, de modo a evitar a perda repentina da memória e da cultura organizacional no âmbito das decisões da agência.

Aos conselheiros cabe a direção dos órgãos administrativos da agência; ao presidente do Conselho Diretor, que acumula a função de presidente-executivo da ANATEL, a representação da autarquia, o comando hierárquico sobre o pessoal e o serviço, bem como a presidência das sessões do Conselho Diretor. O Conselho Diretor decide por maioria absoluta e se manifesta formalmente por resoluções, súmulas, atos e portarias. As decisões do colegiado são tomadas em sessões, reuniões ou em circuitos deliberativos – procedimento de coleta de votos que independe de reunião ou de sessão, que dinamiza os trabalhos do colegiado.

O **Conselho Consultivo** é o órgão administrativo de participação institucionalizada da sociedade nas atividades e nas decisões da agência. Ele é integrado por 12 membros, não remunerados, designados por decreto do presidente da República mediante indicação de dois representantes de cada uma das seguintes instituições:

- Senado Federal.
- Câmara dos Deputados.
- Poder Executivo.
- Entidades de classe das prestadoras de serviços de telecomunicações.
- Entidades representativas dos usuários.
- Entidades representativas da sociedade.

---

<sup>22</sup> Vide Resolução Nº 612/2013, disponível em <http://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2013/450-resolucao-612>.

A **Ouvidoria** da agência tem como atribuição principal realizar a apreciações críticas sobre a atuação da agência, não se confundindo com o atendimento aos consumidores, que buscam a ANATEL para reclamar contra as operadoras dos serviços de telecomunicações. A Ouvidoria, portanto, não é uma instância recursal e não possui relação hierárquica com qualquer setor da agência. Conforme prevê o artigo 45 da Lei nº 9.472/1997, o *ouvidor* é nomeado pelo Presidente da República para mandato de dois anos, admitida uma recondução.

O ouvidor possui acesso a todos os assuntos tratados no âmbito da autarquia, inclusive os sigilosos, competindo-lhe produzir, semestralmente ou quando oportuno, apreciações críticas sobre a atuação da agência, encaminhando-as ao Conselho Diretor, ao Conselho Consultivo, ao respectivo Ministério, a outros órgãos do poder executivo e ao Congresso Nacional, fazendo publicá-las para conhecimento geral.

A **Auditoria Interna** tem como competência avaliar a eficiência e eficácia dos controles internos, visando garantir a salvaguarda dos ativos, a fidedignidade dos dados operacionais, contábeis, orçamentários, financeiros e patrimoniais, o cumprimento das leis, dos regulamentos e demais instrumentos normativos estabelecidos, a melhoria da eficiência operacional e a eficiência e economia na aplicação dos recursos. Esta área acompanha os resultados dos exames dos órgãos de controle do Governo Federal e elabora relatórios contendo análises, apreciações, comentários e recomendações e acompanha a implementação das soluções.

O **Presidente** da ANATEL é o chefe executivo que exerce o comando hierárquico sobre o pessoal e o serviço que realizado na entidade, menos a representação judicial, que fica a cargo da Procuradoria. Conforme abordado quanto ao Conselho Diretor, o presidente da agência é escolhido e nomeado pelo presidente da república.

O **Superintendente Executivo** auxilia o presidente da agência no exercício de suas funções executivas e orienta e coordena o alinhamento das ações e atividades das superintendências com os objetivos e missão da agência.

A **Corregedoria** acompanha permanentemente o desempenho dos servidores da agência, avaliando sua eficiência e o cumprimento dos deveres funcionais e realizando os processos disciplinares.



A **Superintendência de Administração e Finanças** é um dos órgãos executivos da ANATEL e tem como atribuições realizar a gestão administrativa, orçamentária, financeira e contábil da agência bem como administrar e gerir o desenvolvimento de pessoas. Dentre as gerências que compõem esta superintendência está a **Gerência de Administração e Desenvolvimento de Pessoas**, que tem dentre as suas responsabilidades administrar os recursos humanos da agência, o que contempla:

- Promover a capacitação dos servidores.
- Promover a gestão do conhecimento organizacional.
- Administrar a estrutura organizacional e de cargos comissionados.
- Promover a gestão do desempenho institucional e dos servidores.
- Promover a gestão por competências.
- Administrar o desenvolvimento dos servidores na carreira.
- Planejar o dimensionamento da força de trabalho.
- Administrar a seleção, ingresso, alocação, movimentação e desligamento de pessoas.
- Divulgar, acompanhar e fazer aplicar a legislação relativa aos direitos e deveres de agentes públicos.
- Administrar o cadastro de pessoal.

A **Superintendência de Fiscalização** tem a finalidade precípua de fiscalizar a implantação e funcionamento de redes de telecomunicações, assim como a execução, a comercialização e o uso dos serviços de telecomunicações, inclusive dos serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens em seus aspectos técnicos. As Gerências Regionais e Unidades Operacionais encontram-se sob sua gestão.

A **Superintendência de Planejamento e Regulamentação** tem dentre as suas competências submeter à aprovação propostas de diretrizes gerais e dos planos operacional e estratégico da agência, acompanhando a execução deste último. Dentre as gerências que formam esta superintendência, estão a **Gerência de Regulamentação**, que possui, dentre suas atividades, propor ações visando à governança e à melhoria da qualidade regulatória, e a **Gerência de Planejamento Estratégico**,

que é responsável pelo monitoramento da atuação da agência e do mercado de telecomunicações, avaliando as tendências e oportunidades para o setor, com o objetivo de propor o posicionamento estratégico da agência, por meio da elaboração, acompanhamento e avaliação da execução do plano estratégico da autarquia.

A seguir é apresentado o *Business Model Canvas*<sup>23</sup> da ANATEL, que sintetiza o modelo de negócios da organização.

#### Quadro 4 – Business Model Canvas da ANATEL

BUSINESS MODEL CANVAS - ANATEL				
Parceiros-Chave	Atividades-Chave	Valor aos Clientes	Relacionamento com Clientes	Segmentos de Clientes
>UIT (ONU) >MCTIC >Governos (Nacional, Estadual, Municipal e Estrangeiros)	>Regulação >Fiscalização >Atividades Meio >Pesquisa >Relacionamento Institucional  <b>Recursos-Chave</b> >Sede >Escritórios Regionais >Terceirizações, contratações >Servidores, regulação >Sites, equipamentos de fiscalização	> <b>Aumentar</b> Qualidade, Disponibilidade, Capilaridade, Confiabilidade, Velocidade e Segurança >Reduzir riscos >Combater Clandestinidade > <b>Promover</b> Atualização tecnológica, Aderência às necessidades, Retorno financeiro adequado, Disponibilidade a preço justo	>Site Institucional >Visitas de Fiscalização >Convênios >Comunicações Oficiais >Pesquisas Públicas  <b>Canais de Relacionamento</b> >Call Center >Sala do Cidadão >Site Institucional >Ouvidoria >Representações na UIT (ONU) >Representações Locais	>Sociedade, cidadãos >Empresas privadas e públicas, mercado >Operadoras (Voz, Banda Larga, TV, Rádio) >Forças Armadas >Aeroportos, Portos >Investidores internacionais e brasileiros >Servidores, como espécie de cliente >Governo - Ministério >Associações representativas
<b>Estrutura de Custos</b> Folha Terceirizações Aluguéis Tributos e Impostos Municipais, Água, Luz, IPTU Telecomunicações, telefone, banda larga, rede corporativa		<b>Fontes de Receitas</b> >FUST, FISTEL >Licenciamento, Outorgas de estações, TFI, TFF, PPDUR >Orçamento		

Fonte: Elaborado pelo Autor.

Conforme se observa, a proposta de valor da ANATEL para com seus *stakeholders* reside em equilibrar o atendimento das diversas demandas que deles recebe, para que o ambiente de telecomunicações no país opere de forma harmoniosa, atendendo, na medida do possível, os anseios das partes interessadas. Estes anseios encontram-se dispersos entre dimensões técnicas, econômicas, legais e políticas, cabendo à agência a árdua tarefa de desenvolver o setor, principalmente através da fiscalização e da regulação da prestação dos serviços.

<sup>23</sup> O *Business Model Canvas* é um mapa dos principais itens que constituem uma organização; é uma ferramenta de gerenciamento estratégico, que permite desenvolver e esboçar modelos de negócio novos ou existentes.

### 3. METODOLOGIA

#### 3.1. MODELO E PERFIL DA PESQUISA

A presente pesquisa tem como problema conhecer as dificuldades que impedem ou criam obstáculos à implementação e à execução das práticas de governança e de gestão de pessoas recomendadas pelo TCU para aumentar a governança de pessoas na ANATEL.

Desta forma, este trabalho caracteriza-se como *pesquisa explicativa ex-post-facto, de natureza básica*, conforme Gerhardt e Silveira (2009). Isto, porque pretendeu identificar os fatores que determinaram ou que contribuíram para a ocorrência de fenômeno pretérito (natureza das dificuldades que levaram às deficiências apontadas no relatório do TCU de 2017, quanto à governança pública de pessoas e a gestão de pessoas na ANATEL), buscando estabelecer relação de causa e efeito entre eles, além de gerar conhecimentos úteis para o avanço do conhecimento em seu campo de atuação (quais são as naturezas de dificuldades que mais impactam negativamente na implementação das práticas de governança de pessoas e de gestão de pessoas recomendadas pelo TCU na ANATEL).

Sendo a metodologia o caminho a ser percorrido para encontrar resposta ao problema de pesquisa, se evidencia que para trilhar este caminho foi utilizado o *método indutivo, com abordagem qualitativa*, uma vez que partindo de relatórios e de ausculta de pessoas envolvidas na problemática, se pretendeu identificar as prováveis dificuldades enfrentadas pela ANATEL para implementar as melhores práticas de governança de pessoas ou de gestão de pessoas recomendadas pelo TCU.

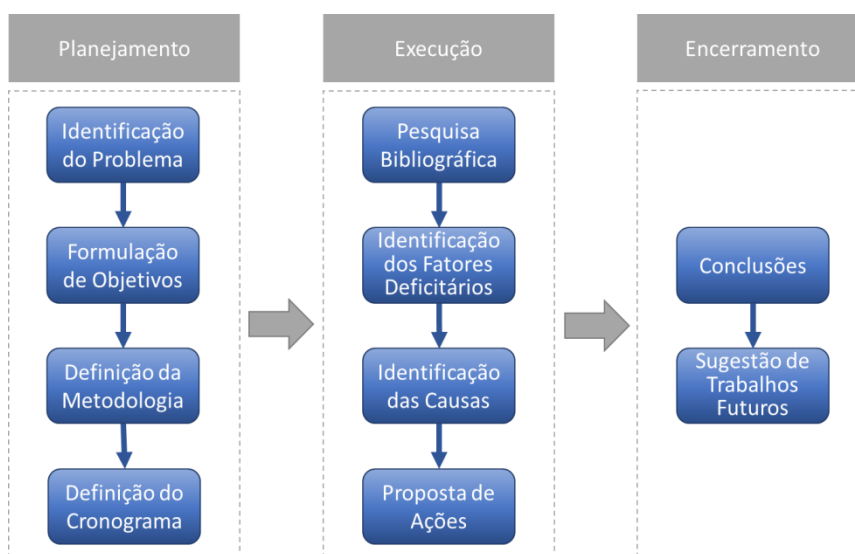
Como a natureza da influência de certa dificuldade para com a *não execução* das práticas de governança de pessoas ou de gestão de pessoas recomendadas pelo TCU, nos termos desta pesquisa, não obedece a preceitos matemáticos, sendo sua atribuição derivada de significados, motivos, aspirações, crenças e valores do pesquisador, do que convém ou não ser feito e da sua percepção acerca da classificação atribuída a cada observação, tem-se que a *qualidade* daquilo que foi apreendido se traduz em seu maior predicado.

Sobre o método e abordagem escolhidos pelo pesquisador, expõe-se que:

Não há nenhum método melhor do que o outro, [...] ou seja, o bom método será sempre aquele capaz de conduzir o investigador a alcançar as respostas para suas perguntas [...] Os números (uma das formas explicativas da realidade) são uma linguagem, assim como as categorias empíricas na abordagem qualitativa o são e cada abordagem pode ter seu espaço específico e adequado [...] a qualidade, tanto quantitativa quanto qualitativa depende da pertinência, relevância e uso adequado de todos os instrumentos”. (MINAYO e MINAYOU-GÓMEZ apud GERHARDT e SILVEIRA, 2009, p.23).

Em face ao exposto, na Figura 11 se apresenta o esquema do procedimento que foi adotado para a construção deste trabalho.

**Figura 11 – Esquema da Pesquisa**



Fonte: Elaborado pelo Autor.

### 3.2. UNIVERSO DA PESQUISA

A população utilizada nesta pesquisa corresponde aos responsáveis pela governança de gestão de pessoas na ANATEL, composta pelo Conselho Diretor, Presidente da agência, Auditor Chefe e Ouvidor; Superintendente de Administração e Finanças e Gerente de Recursos Humanos.

### **3.2.1. Tipos de dados**

Esta pesquisa utilizou como dados primários os depoimentos coletados junto aos responsáveis pela governança de gestão de pessoas na ANATEL, composta pelo Conselho Diretor, Presidente da agência, Auditor Chefe e Ouvidor; Superintendente de Administração e Finanças e Gerente de Recursos Humanos, o que foi feito através da aplicação de questionário e de comunicações eletrônicas. A escolha destes atores se deu em razão de seu envolvimento direto na governança e gestão de pessoas da agência.

Os dados secundários foram obtidos dos documentos que compõem o levantamento de governança e gestão de pessoas do TCU de 2017, além de outros documentos da própria ANATEL.

### **3.2.2. Coleta de Dados**

A coleta de dados primários ocorreu mediante devolutiva do questionário pelos responsáveis pela gestão de pessoas da agência e demais atores do sistema de governança, objetivando identificar as dificuldades em adotar as práticas de gestão de pessoas recomendadas pelo TCU.

Para que não houvesse problemas de agenda por parte dos entrevistados, foi concedido o período de trinta dias para devolução das respostas, tempo considerado suficiente em face da pouca dificuldade de preenchimento do instrumento de pesquisa. Responderam o questionário, o Presidente (via Superintendente Executivo), o Ouvidor, o Auditor Chefe e o Superintendente de Administração e Finanças.

Não se obteve resposta de nenhum membro do Conselho Diretor, nem da Gerência de Recursos Humanos – AFPE.

O questionário pode ser visualizado no Apêndice A.

A coleta de dados secundários foi feita através da verificação e análise dos documentos que compõem o levantamento de governança e gestão de pessoas do TCU, em 2017, bem como de documentos da própria ANATEL.

### 3.2.3. Tratamento dos dados

Os dados secundários foram tabelados para se ter uma noção geral das dificuldades analisadas, conforme sua natureza. Os dados primários foram tratados para auxiliar a compreensão e a interpretação das dificuldades encontradas em se implementar as práticas de gestão de pessoas recomendadas pelo TCU.

Foram utilizados como fonte de pesquisa bibliográfica diversos artigos, trabalhos, estudos e notícias encontrados na Internet, quando oriundos de fontes confiáveis, as quais se entende como aquelas produzidas e publicadas por instituições de ensino, instituições públicas e sites especializados, como os da TELEBRASIL e TELECO.

Pesquisou-se, também, o portal eletrônico da Fundação CAPES. Todavia, conforme já relatado por Souza (2016, p. 17), materiais sobre governança pública, relacionados a agências reguladoras, são escassos, não tendo sido localizados por este autor nenhuma tese relacionada ao tema.

Dos materiais encontrados, se selecionou o que se entendeu relevante para esclarecer os conceitos e ideias apresentados na presente pesquisa.

Após a compilação do referencial teórico foi feita a identificação da situação de governança na ANATEL, em que foi possível demonstrar de maneira holística e à luz do referencial teórico as deficiências existentes na autarquia, a fim de situar o leitor quanto à avaliação qualitativa feita nas etapas seguintes.

Cumpriu-se desta maneira com o primeiro objetivo específico, qual seja, o de conhecer a situação atual de governança da ANATEL.

Partiu-se, então, para a identificação das práticas relacionadas ao índice de capacidade em gestão de pessoas (GestãoPessoas) da ANATEL, deficitárias no relatório do TCU de 2017. Foram selecionadas quatro práticas do índice GestãoPessoas com valores iguais ou abaixo de 25%, que se amoldavam ao tema e às limitações do trabalho. Através desta identificação foi possível alcançar o segundo objetivo específico desta pesquisa.

Uma vez identificadas as práticas com deficiências, foram pesquisadas as perguntas feitas no questionário do TCU, respondidas pela ANATEL em 2017, que deram origem aos baixos valores encontrados.

Sobre elas, formulou-se um questionário a fim de investigar a natureza das dificuldades encontradas pela entidade para adotar e executar as práticas recomendadas pelo TCU. Tal questionário foi enviado para o público-alvo anteriormente indicado.

Com o retorno do questionário foi realizada a análise qualitativa e a tabulação das respostas, permitindo que se identificassem as naturezas de dificuldades que impactaram mais ou menos na adoção e execução das práticas recomendadas de governança e gestão de pessoas na ANATEL, que obtiveram baixo desempenho no levantamento do TCU de 2017. O questionário pode ser visualizado no Apêndice A.

Assim, foram alcançados o terceiro e o quarto objetivos específicos, quais sejam, o de conhecer em que grau as naturezas de dificuldades impactam na adoção e execução das práticas identificadas e analisar as dificuldades encontradas, conforme a sua natureza.

Uma vez conhecidas as naturezas de dificuldades e em que grau elas impactam na adoção das práticas recomendadas pelo TCU, formularam-se sugestões de ações para mitigar ou eliminar seus efeitos. Tais sugestões tiveram por base as informações obtidas dos próprios entrevistados, os conhecimentos do pesquisador e informações adquiridas do referencial teórico.

Foi cumprido, assim, o último objetivo específico, que busca propor ações que possam minimizar o impacto causado pelas dificuldades encontradas na ANATEL, para adotar e executar as práticas de gestão de pessoas recomendações do TCU.

Com base nas informações levantadas nesta pesquisa, de acordo com a situação de governança de pessoas existentes na ANATEL, bem como nas ações que foram propostas, elaborou-se as conclusões do trabalho. Uma vez que esta pesquisa não prevê a execução de nenhuma das ações propostas, sugeriu-se, dentre outras questões, que tais execuções fossem feitas e que os resultados delas decorrentes fossem tabulados, a fim de verificar as suas eficácias.

#### 4. APRESENTAÇÃO DA PESQUISA E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Após a apresentação do referencial teórico e da metodologia, desenvolveu-se a pesquisa em sua essência. A seguir é apresentado em detalhes como ela foi executada e quais os resultados que foram encontrados.

##### 4.1. SITUAÇÃO DE GOVERNANÇA DA ANATEL

Com base no referencial teórico é possível observar que a ANATEL dispõe de diversas áreas e funções que compõem a sua estrutura de governança. Quanto aos componentes relativos à governança de pessoas, tem-se no nível estratégico o Conselho Diretor, o Presidente da agência, a Ouvidoria e a Auditoria Interna, e atuando no nível tático-operacional, a Superintendência de Administração e Finanças e a Gerência de Administração e Desenvolvimento de Pessoas – AFPE.

Todavia, a ANATEL é uma organização pública complexa e distribuída em todo o território nacional, que se encontra em um processo de reestruturação. Desta feita, diversas das informações sobre este processo de reestruturação, o que envolve a sua estrutura de governança, ainda possuem caráter restrito ou sigiloso, de maneira que não podem ser exploradas na presente pesquisa. Por outro lado, ao tratar sobre a governança na ANATEL, é necessário acessar documentos e informações gerados por esta organização, a fim de trazer evidências sobre a situação de governança em que ela se encontra. Acerca disso, expõe-se que tais evidências sobre a governança da agência foram coletadas junto a documentos públicos, acessíveis a qualquer cidadão, gerados ou inseridos em seu Sistema Eletrônico de Informações – SEI, através do endereço <http://www.anatel.gov.br/institucional/processo-eletronico>, opção Pesquisa Pública (SEI).

Nenhuma informação classificada como sigilosa ou restrita foi utilizada na confecção desta pesquisa.

Isto dificulta sobremaneira a identificação da situação concreta acerca da governança da ANATEL, entretanto, não inviabiliza completamente que certo nível de análise possa ser desenvolvido.

Conforme expresso na página 2 do Relatório de Acompanhamento do Plano Operacional de 2018 da Superintendência Executiva da ANATEL (SUE) para o



segundo trimestre<sup>24</sup>, “desde 2017, o Superintendente Executivo tem liderado projetos relacionados com a conformação de uma nova estrutura de governança dos processos de negócios da Anatel. Para isso, passaram para sua tutela os Macroprocessos de Gerir Planejamento, Gerir Inteligência, Gerir Controles Internos e Riscos (atividades de gestão de projetos, processos, riscos e acompanhamento de processos decisórios) e a participação de atividades de governança no processo Gerir Dados”.

De acordo com o informado na página 3 do Relatório de Acompanhamento do Plano Operacional de 2018 da Superintendência de Administração e Finanças (SAF) para o segundo trimestre<sup>25</sup>:

[...] a Gerência de Administração e Desenvolvimento de Pessoas (AFPE), responsável pela implementação do MP/SAF Gerir Pessoas, vê-se diante do desafio de promover o avanço institucional no sentido da gestão de pessoas por competência, tendo proposto a aprovação do Plano Anual de Capacitação 2018, com as diretrizes e o planejamento da capacitação dos servidores de todos os quadros da Anatel, atualmente em análise pelo Gabinete da Presidência.

O ano de 2018 ainda coloca a SAF como protagonista na implementação de dois outros grandes desafios – além da execução do orçamento –, quais sejam: a elaboração da proposta de dimensionamento de pessoas e o desenvolvimento do novo sistema de orçamento e arrecadação (Sistema Arco). Mas, sem dúvida, o sucesso implica em um esforço conjunto de todas as áreas. (RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO DO PLANO OPERACIONAL 2018 DA SUPERINTENDÊNCIA DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS, p. 3).

Conforme se extrai do Memorando Nº 18/2018/SEI/SAF<sup>26</sup>, que trata da implantação dos macroprocessos de responsabilidade da Superintendência de Administração e Finanças (SAF), dos vinte e cinco projetos estratégicos da ANATEL, dezoito estão relacionados com a nova cadeia de valor da agência. Segundo o memorando, foi estruturado um programa de implantação destes dezoito projetos com etapas padronizadas, os quais serão executados conforme critérios de priorização.

---

<sup>24</sup> Vide documento 3010240 inserido no processo 53500.002486/2018-83.

<sup>25</sup> Vide documento 2982482 inserido no processo 53500.002486/2018-83.

<sup>26</sup> Vide documento 2448525 inserido no processo 53500.006510/2018-53.

A partir do Relatório de Acompanhamento de Execução do Plano Tático – 1º e 2º Trimestre de 2018<sup>27</sup> pode-se observar o estágio de realização de cada projeto estratégico da ANATEL, conforme indicado no Quadro 5:

**Quadro 5 – Acompanhamento dos Projetos Estratégicos da ANATEL**

	Área	Processo SEI nº	2017(%)		2018 (%)						3º Tri	4º Tri	2019 (%)	
			Prev.	Realiz.	1º Tri		2º Tri			Status				
					Prev.	Realiz.	Prev.	Realiz.	Acum.					
2017	Realizar Fiscalização Regulatória	SFI	53500.046278/2017-13	54%	45%	2%	3%	16%	17%	65%	atrasado	20%	8%	-
	Gerir Planejamento	SUE	53500.050844/2017-83	74%	74%	12%	89%	8%	0%	89%	atrasado	6%	-	-
	Gerir Inteligência Institucional	SUE	53500.048152/2017-75	73%	69%	17%	4%	10%	18%	91%	atrasado	-	-	-
	Gerir Informação e Conhecimento	SUI	53500.062982/2017-13	29%	4%	40%	18%	13%	45%	67%	atrasado	14%	4%	-
	Gerir Controles Internos e Riscos	SUE	53500.061171/2017-97	82%	74%	10%	6%	8%	16%	96%	atrasado	-	-	-
	Gerir Relações Institucionais e Internacionais	ARI	53500.061379/2017-14	83%	74%	5%	13%	12%	0%	87%	atrasado	-	-	-
2018	Acolher e Tratar Demandas dos Consumidores	SRC	53500.085832/2017-70	-	-	6%	10%	30%	26%	36%	no prazo	25%	39%	-
	Divulgação e avaliação dos serviços prestados pela Anatel	OV	53500.066976/2017-27	16%	16%	4%	14%	40%	30%	60%	no prazo	24%	16%	-
	Reavaliação do Modelo de Outorga e Licenciamento de Estações	SOR	53500.014706/2016-50	74%	54%	8%	0%	4%	7%	61%	atrasado	9%	5%	-
	Orientação a Provedores Regionais	APC	53500.076655/2017-31	8%	1%	5%	10%	19%	13%	24%	atrasado	22%	21%	25%
	Reavaliação do Modelo de Gestão da Qualidade	SCO	53500.006207/2015-16	72%	72%	5%	2%	3%	6%	80%	no prazo	6%	1%	13%
	Plano de Relacionamento Institucional	ARI	53500.085734/2017-32	11%	11%	22%	33%	9%	25%	58%	no prazo	-	58%	-
	Programa de fortalecimento das relações internacionais	AIN	Sem formalização	-	-	5%	-	5%	-	-	atrasado	4%	40%	-
	Gerir Finanças e Arrecadação	SAF	53500.003078/2018-49	-	-	6%	11%	30%	32%	43%	no prazo	25%	39%	-
	Gerir Aquisições e Contratos	SAF	53500.003020/2018-03	-	-	6%	7%	30%	7%	0%	atrasado	25%	39%	-
	Gerir Pessoas	SAF	53500.003043/2018-18	-	-	6%	7%	30%	29%	36%	no prazo	25%	39%	-
	Gerir Serviços de TI	SUI	53500.068613/2017-26	-	-	6%	9%	30%	27%	36%	no prazo	25%	39%	-
	Gerir Regulamentação	SPR	53500.002465/2018-68	-	-	6%	12%	30%	24%	36%	no prazo	25%	39%	-
	Preparação da Implem. do novo Modelo de Gestão da Qualidade	SCO	53500.002042/2018-48	-	-	5%	0%	9%	3%	3%	atrasado	27%	20%	-
A iniciar no 2º sem/2018	Gerir Comunicação	APC	53500.024262/2018-22	-	-	-	-	-	0%	-	-	35%	65%	-
	Gerir Recursos à Prestação	SOR	53500.024191/2018-68	-	-	-	-	-	0%	-	-	35%	65%	-
	Realizar Gestão Econômica da Prestação	SCP	53500.024257/2018-10	-	-	-	-	-	0%	-	-	35%	65%	-
	Tratar Demandas Decisórias	CD	53500.024039/2018-85	-	-	-	-	-	0%	-	-	35%	65%	-
	Gerir Infraestrutura e Serviços	SAF	Sem formalização	-	-	-	-	-	0%	-	-	35%	65%	-
Realizar Suporte Jurídico	PFE	53500.024266/2018-19	-	-	-	-	-	0%	-	-	35%	65%	-	

Fonte: Relatório de Acompanhamento de Execução do Plano Tático – 1º e 2º Trimestre de 2018

Tais informações evidenciam que a agência tem se preocupado com a evolução de seus mecanismos de governança, contudo, devido ao *status* apresentado em vários projetos, aparentemente, a organização tem enfrentado dificuldades em algumas de suas execuções.

Tais dificuldades, eventualmente, podem ter suscitado vários dos apontamentos feitos pela Auditoria Interna, distribuídos em diversos relatórios, dos quais se traz como exemplos alguns dos apontamentos contidos no relatório de auditoria Nº 20/2017/AUD<sup>28</sup>, que tem como objetivo avaliar o sistema de controle interno do Processo Recrutar e

<sup>27</sup> Vide documento 3109253 inserido no processo 53500.052934/2017-17.

<sup>28</sup> Vide documento 2064875 inserido no processo 53500.055908/2017-32.

Admitir, de responsabilidade da Gerência de Administração e Desenvolvimento de Pessoas – AFPE, subordinada à Superintendência de Administração e Finanças – SAF.

Segundo as conclusões contidas no relatório de auditoria Nº 20/2017/AUD:

6.4. À luz da estrutura de controle interno, foram identificadas fragilidades em seus componentes, conforme resumo das constatações abaixo listadas:

- Não realização de parte dos treinamentos definidos como de alta prioridade pelo Gestor do processo.

[...]

- Ausência de dimensionamento de pessoal (comparativo entre o existente e o adequado).

[...]

- Oportunidade de melhoria na transparência dos processos seletivos para ocupação de cargos comissionados e para realização de atividades temporárias na Agência.

[...]

7.1. Diante do exposto, recomendamos à AFPE que:

- a) Adote medidas com vistas a executar o Plano de Capacitação em vigor para os servidores do processo que executam as atividades do processo Recrutar e Admitir, especialmente quanto à realização dos eventos considerados de alta prioridade pelos gestores demandantes, atualizando o plano conforme ocorram as mudanças de prioridade. (§§ 5.1 a 5.35)

[...]

- d) Emita documento legal baseado em estudos que defina formalmente o dimensionamento de pessoal necessário ou autorizado para as unidades organizacionais da Anatel. (§§ 5.105 a 5.129)

[...]

- f) Estabeleça um processo de desenho, descrição e análise de cargos com base em mapeamento de competências em alinhamento com o Plano Estratégico e os planos derivados, quando aplicáveis, de forma a subsidiar a definição dos requisitos e critérios avaliativos das seleções internas e movimentações de pessoal. (§§ 5.159 a 5.224)

- g) Realize e evidencie, nos autos, as análises comparativas dos perfis desejados para os cargos em relação às competências apresentadas pelos candidatos, conforme os requisitos e critérios estabelecidos em edital, observando-se o sigilo da informação pessoal, conforme o art. 6º, inc. III c/c art. 32, inc. IV, da Lei de Acesso à Informação, e publique, quando previsto no instrumento convocatório, a classificação e pontuação dos candidatos. (§§ 5.159 a 5.224)

- h) Estabeleça processo de monitoramento da eficácia, para a Agência, dos processos seletivos realizados, considerando fatores críticos e os riscos identificados, e dê conhecimento dos dados obtidos à alta administração periodicamente. (§§ 5.159 a 5.224)

[...]

À SAF/AFPE que:

- a) Estabeleça mecanismos de monitoramento dos controles internos do Processo Recrutar e Admitir, especialmente em virtude de sua inter-relação com outros processos organizacionais, possibilitando a identificação de riscos que afetem seus objetivos e a avaliação do desempenho da gestão, devendo-se comunicar os dados relevantes acerca de seu desempenho à estrutura de governança apropriada. (§§ 5.338 a 5.367)

Evidencia-se que os apontamentos acima se referem apenas a um único relatório da Auditoria Interna, que durante 2017 desenvolveu análises e teceu recomendações sobre a estrutura de controles internos, necessários a boa governança na ANATEL.

Preocupar-se com estruturas e processos para a boa governança é o início de um caminho para que as organizações sejam mais profissionais, responsáveis e transparentes quanto à entrega de valor às partes interessadas – e parece que a ANATEL já deu os primeiros passos nesta direção.

Após esta consideração, que demonstra a preocupação das lideranças em desenvolver e aprimorar estruturas internas de governança é importante que se tenha uma visão mais holística e global sobre a governança na ANATEL, que permita compreender se o que existe é efetivo em termos de governança pública na agência.

Conforme explorado no item 2.7 desta pesquisa, Casanova Jr. (2014) propõe um conjunto de quinze boas práticas de governança que podem ser aplicadas em agências reguladoras. Com base nisso, é possível tecer os seguintes comentários sobre a governança na ANATEL:

1. Em relação a **estimular a participação social**, verifica-se que a ANATEL realiza diversas ações, como as Consultas Públicas e Audiências Públicas, permitindo a participação da sociedade quanto a assuntos de interesse das telecomunicações. Segundo seu portal eletrônico<sup>29</sup>, “todos

---

<sup>29</sup> Disponível em <http://www.anatel.gov.br/institucional/sobre-as-consultas-publicas>.

os regulamentos elaborados pela Anatel, bem como matérias ou documentos de interesse relevante, são submetidos à consulta pública para que recebam críticas e sugestões antes de terem suas versões definitivas publicadas”. Contaram-se 64 consultas públicas finalizadas desde o início de 2017<sup>30</sup>, que trataram de diversos assuntos, possibilitando a participação da sociedade nos assuntos de competência da agência.

A agência conta, ainda, com um Conselho Consultivo e com Conselhos de Usuários, que visam à participação e à proteção dos direitos dos usuários de telecomunicações. Realizando-se o levantamento das reuniões do Conselho Consultivo, contabilizaram-se os valores constantes na Tabela 1:

**Tabela 1 – Reuniões do Conselho Consultivo**

Ano	Reuniões
2018	2
2017	1
2016	3
2015	3
2014	8
2013	12

Fonte: Anatel. Elaborado pelo Autor.

A partir da Tabela 1, constata-se que a quantidade de reuniões diminuiu significativamente em relação as que foram feitas em anos anteriores, o que inspira preocupação, vez que o papel do Conselho Consultivo é representar a sociedade nas matérias afetas à ANATEL. Não foram encontradas informações sobre encontros dos Conselhos de Usuários.

A ANATEL mantém quatro canais básicos de relacionamento com a sociedade: **(i)** seu portal eletrônico na Internet, **(ii)** telefone institucional,

<sup>30</sup> Disponível em <https://sistemas.anatel.gov.br/SACP/>.

(iii) atendimento presencial na sede e nas diversas representações dos estados, e (iv) aplicativos móveis. Nesta esteira, outros mecanismos de participação importantes referem-se aos aplicativos “Anatel Consumidor”, para registrar e acompanhar reclamações, pedidos de informação e sugestões e “Anatel Serviço Móvel”, que permite o acompanhamento da qualidade da telefonia móvel e o compartilhamento de informações sobre o desempenho das redes de telecomunicações, ambos por meio de seu celular ou *tablet*.

2. Acerca do **estabelecimento e manutenção da *Accountability* e Transparência junto aos cidadãos**, observou-se que com a última reestruturação, a proteção dos direitos dos usuários de serviços de telecomunicações ganhou força com a criação de uma superintendência responsável pelo tratamento de solicitações e a realização de pesquisas e de ações educativas (Superintendência de Relações com Consumidores – SRC). Outra medida foi a manutenção de perfis corporativos nas redes sociais, que visou familiarizar o consumidor com seus direitos e com assuntos pertinentes ao setor de telecomunicações. O consumidor ganhou destaque no novo portal da ANATEL. Em linguagem acessível, são disponibilizadas informações sobre os principais direitos e deveres dos usuários, além de cartilhas, notícias sobre o setor e informações sobre a atuação das prestadoras. A adoção do Sistema Eletrônico de Informações – SEI – também contribuiu de forma decisiva para a *accountability* e transparência junto aos cidadãos.
3. Todavia, observou-se que resta prejudicada a **garantia da autonomia administrativa, financeira, funcional e Independência decisória** na agência. Verifica-se que a ANATEL é um órgão técnico, porém bastante politizado. Inicialmente, cabe destacar que o presidente da ANATEL, bem como os membros do Conselho Diretor e o Ouvidor são escolhas do Presidente da República, com aprovação do Congresso Nacional. Tal previsão consta da Lei Nº 9.472/97 e das demais que a alteraram ao longo do tempo. Esta situação fragiliza a independência administrativa e decisória, que passa a ter alta dose de subjetividade política. Doutra parte, a ANATEL sofre interferências diretas do Ministério da Ciência,

Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC). Apesar de arrecadar bilhões de reais com o FUST, FISTEL e FUNTTEL, observa-se que a agência não tem a autonomia e a independência para utilizar os recursos arrecadados, que são direcionados ao Tesouro Nacional. Segundo o portal eletrônico TELECO Inteligência em Telecomunicações (2017), a má aplicação dos recursos foi alvo de auditoria do TCU, que teria concluído que “a principal causa para a não aplicação dos recursos do Fust foi a falta, ao longo desses anos, de uma atuação mais eficaz do Ministério das Comunicações na definição das políticas, prioridades e diretrizes para aplicação dos recursos”. Segundo matéria publicada por Aquino (2017), no portal eletrônico Tele.Síntese Portal de Telecomunicações, Internet e TICs, nos primeiros seis meses de 2016 a ANATEL teria arrecadado bilhões de reais entre FUST e FISTEL, que foram destinados ao Tesouro Nacional para o abatimento da dívida pública, ao invés de investidos em ações de universalização e aprimoramento da estrutura da agência. Tais valores parecem ser coerentes com levantamento da arrecadação<sup>31</sup> em relação ao orçamento disponível<sup>32</sup> para a ANATEL:

**Tabela 2 – Arrecadação FISTEL e FUST**

Ano	FISTEL	FUST	Total**	Orçamento ANATEL	% FISTEL
2018*	1.867,92	604,18	2.313,44	394,59	21%
2017	2.313,26	1.058,78	3.049,10	506,48	22%
2016	3.276,35	1.432,27	4.008,62	487,35	15%
2015	5.399,87	1.564,36	6.264,23	463,16	9%
2014	8.770,29	1.545,13	9.615,69	467,05	5%
2013	4.911,99	1.510,59	5.722,67	481,93	10%

\* Valores até Agosto de 2018. \*\* Descontado destinações do FISTEL para o FUST  
Valores em milhões

Fonte: Anatel. Elaborado pelo Autor.

<sup>31</sup> Disponível em <http://www.anatel.gov.br/setorregulado/arrecadacao-arrecadacao>

<sup>32</sup> Conforme sistema de orçamento da ANATEL.

Tais situações demonstram a fragilidade administrativa e financeira a qual está submetida esta autarquia, o que pode fragilizar o investimento em ações de governança.

4. Analisando-se o **fortalecimento dos conselhos**, observou-se que por um lado a ANATEL possui diversos conselhos: Conselho Diretor, Conselho Consultivo e Conselho de Usuários, o que representa um passo à frente no sentido da melhoria da governança. Por outro, entretanto, vem-se repisar a questão da escolha dos componentes dos Conselhos Diretor e do Conselho Consultivo, o que enfraquece a independência destas estruturas.
5. Sobre **padronizar processos de indicação, nomeação, seleção e mandato dos dirigentes**, não obstante ao que já foi comentado sobre a seleção do presidente, membros do Conselho Diretor e membros do Conselho Consultivo, expõe-se que recentemente a ANATEL instituiu a obrigatoriedade de processo seletivo interno para nomeação de Gerentes de Escritório Regional e Gerentes de Unidade Operacional através da Portaria Nº 88/2017<sup>33</sup>. Todavia, apesar de positivo, considera-se tal medida como modesta. Excluídos por previsão legal, o presidente da agência, os conselheiros e o ouvidor, atualmente, existem na ANATEL 52 Gerentes, sendo apenas 27 aqueles correspondentes a Escritórios Regionais e Unidades Operacionais. Existem ainda 230 coordenadores de processos, 18 assessores e 9 superintendentes, para os quais não há nenhuma obrigatoriedade de se realizar processo seletivo. Tem-se, pois, que a portaria Nº 88/2017 torna obrigatório o processo seletivo interno a menos de 9% dos cargos de liderança.

Evidencia-se, também, que segundo o artigo 3º da referida portaria:

“Art. 3º Cabe ao Conselho Diretor a avaliação final e a aprovação das nomeações para os referidos cargos comissionados, nos termos do inciso XXXI do art. 133 do Regimento Interno da Anatel, aprovado pela Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013.”

---

<sup>33</sup> Vide documento 1133376 inserido no processo 53500.001549/2017-01.



Desta feita, não obstante a modesta quantidade de cargos abrangidos pela Portaria Nº 88/2017, resta enfraquecido qualquer processo seletivo para Gerente de Escritório Regional ou de Unidade Operacional, vez que a palavra final será do Conselho Diretor, cujos componentes, que incluem o presidente da agência, não são eleitos apenas em bases técnicas, mas políticas, e que podem subverter os critérios técnicos de seleção, aniquilando a meritocracia e o interesse público.

Isto ganha evidência em situações como a de nomeação de Gerentes de Escritórios Regionais de forma interina<sup>34</sup>.

Tais atos de nomeação têm previsão no parágrafo 2º do artigo 1º da Portaria Nº 88/2017 e podem ser justificados em razão do tempo necessário para se desenvolver os respectivos processos seletivos pela Gerência de Administração e Desenvolvimento de Pessoas – AFPE, todavia, a depender do tempo que se leve para desenvolver os respectivos processos seletivos, cria-se evidente vantagem a quem ocupa interinamente os cargos, pois seus ocupantes passam a ter acesso a informações e experiências que os eventuais concorrentes não terão. Geram-se, ainda, condições para que as instâncias superiores nomeiem indiscriminadamente cargos interinos de acordo com critérios subjetivos. A ausência de um prazo para realização de processos seletivos internos proporciona, enfim, condições para que sejam escolhidos servidores interinos que atuam de forma permanente, desvirtuando o propósito de haver processos seletivos e de se adotar critérios meritocráticos.

6. Sobre a **avaliação do grau de satisfação das partes interessadas da regulação**, expõe-se que a ANATEL promoveu em 2015, 2016 e 2017 pesquisas de satisfação e qualidade percebida<sup>35</sup>. A última pesquisa contou com cerca de 140 mil consumidores em todo o país. As pesquisas se basearam apenas em respostas de pessoas físicas, desprezando diversos *stakeholders* importantes, como a classe empresarial. Todavia,

---

<sup>34</sup> Portarias nº 1.819/2018; 1.754/2018; 1.425/2018; 119/2017 (SEI 3428194; 3599146; 3156732; 1151070).

<sup>35</sup> Conforme <http://www.anatel.gov.br/consumidor/pesquisa-de-satisfacao-e-qualidade/2017>.

entende-se que os resultados obtidos podem ser indiretamente aplicados à boa parte das empresas, pois tanto as tecnologias que as atendem, quanto os indicadores utilizados na pesquisa são similares aos das pessoas físicas. Desta forma, resta demonstrado que a instituição vem se preocupando com a medição da satisfação dos usuários de telecomunicações, que representam uma de suas partes interessadas, o que traz informações preciosas quanto a sua própria atuação como órgão regulador e permite a ele adotar medidas corretivas quando necessário.

7. Quanto ao **estabelecimento de alinhamento transorganizacional na rede de governança**, evidencia-se que a ANATEL é parte integrante do SNDC – Sistema Nacional de Defesa do Consumidor<sup>36</sup>. Este sistema congrega a Rede PROCON<sup>37</sup>, o Ministério Público, a Defensoria Pública, as Delegacias de Defesa do Consumidor, Juizados Especiais Cíveis e Organizações Cíveis de defesa do consumidor, que atuam de forma articulada e integrada com a Secretaria Nacional do Consumidor<sup>38</sup> (SENACON).

Nesta esteira, a agência criou o RGC – Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Telecomunicações<sup>39</sup>, aprovado pela Resolução Nº 632/2014. O RGC foi editado com o objetivo de aumentar a transparência nas relações de consumo e ampliar os direitos de quem utiliza os serviços de telefonia fixa e móvel, banda larga e televisão por assinatura. Considerando que as prestadoras de serviços de telecomunicações também são parte integrante do RGC, entende-se que através destas medidas a ANATEL esteja adequadamente alinhada em sua rede de governança.

---

<sup>36</sup> SNDC – Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. Sistema com o objetivo de garantir o cumprimento dos direitos do cidadão, atentando para a transparência e a harmonia das relações de consumo.

<sup>37</sup> Os PROCONS são órgãos oficiais locais, podendo ser estaduais, distritais e municipais de defesa do consumidor, criados, na forma da lei, especificamente para este fim.

<sup>38</sup> A Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON) integra o Ministério da Justiça e concentra-se no planejamento, elaboração, coordenação e execução da Política Nacional das Relações de Consumo.

<sup>39</sup> RGC – Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Telecomunicações estabelece um conjunto de regras para proteger o consumidor, trazendo detalhes sobre as obrigações das prestadoras quanto a atendimento, oferta, cobrança e outros temas relativos aos serviços de telefonia móvel fixa, banda larga e TV por assinatura.

8. Pelo exposto nos itens anteriores sobre estimular a participação social; *accountability* e transparência; quanto à avaliação da satisfação das partes interessadas e ao alinhamento da rede de governança, entende-se que a ANATEL busca **focar adequadamente em resultados para o cidadão**.
9. As capacitações são preocupação constante na ANATEL, contudo, até pouco tempo eram frequentes as faltas de recursos, em especial quando eram necessárias diárias e passagens para que fossem realizadas. Para superar essa limitação, a autarquia vem estimulando a capacitação através de *Escolas de Governo*<sup>40</sup>, como a ESAF<sup>41</sup> e ENAP<sup>42</sup>, com cursos pré-aprovados pelo RH, bem como fomentando bolsas parciais, uma das quais foi concedida ao autor deste trabalho. Em 2017 foi criado o projeto Academia de Lideranças, com o objetivo de capacitar os gestores públicos da ANATEL quanto ao exercício da liderança na organização. Conforme verificado à página 3 do Relatório de Acompanhamento do Plano Operacional de 2018 da Superintendência de Administração e Finanças – SAF, a ANATEL tem alcançado as metas estabelecidas de capacitação de suas lideranças.

Desta forma, é possível afirmar que atualmente existe o esforço da agência em **capacitar membros da gestão operacional**, incluindo gerentes e coordenadores.
10. Expõe-se que todos os servidores da ANATEL passam por avaliações de desempenho. A sistemática utilizada baseia-se em uma autoavaliação, na avaliação de pares, ou seja, a avaliação de servidores por outros de mesmo nível hierárquico e na avaliação pelo superior hierárquico. Apesar de haver previsão legal para que os chefes sejam avaliados por suas equipes, conforme inciso III dos parágrafos 3º e 4º e parágrafo 6º, todos

---

<sup>40</sup> Instituições públicas criadas com a finalidade de promover a formação, o aperfeiçoamento e a profissionalização de agentes públicos, visando ao fortalecimento e à ampliação da capacidade de execução do Estado, tendo em vista a formulação, a implantação, a execução e a avaliação das políticas públicas.

<sup>41</sup> ESAF – Escola de Administração Fazendária

<sup>42</sup> ENAP – Escola Nacional de Administração Pública

do artigo 4º do decreto 7.133/2010<sup>43</sup>, na ANATEL, nenhum subordinado avalia o seu superior, somente o inverso. As dimensões de avaliação são (i) assiduidade, (ii) disciplina, (iii) capacidade de iniciativa, (iv) produtividade e (v) responsabilidade. Em face dessas características, entende-se que o **sistema de avaliação de desempenho** poderia ser mais eficiente se considerasse também a avaliação dos superiores por seus subordinados, bem como incorporasse sistemáticas de premiações pela superação de desafios, vez que o sistema institucionalizado prevê apenas a penalização dos servidores que não forem bem avaliados. Além disso, as dimensões de avaliação não possuem subdivisões, o que em vários casos dá margem à subjetividade dos avaliadores. Para dirimir problemas desse tipo a ANATEL, por força constitucional, conta com a CAED - Comissão de Avaliação Especial de Desempenho, que trata da interpretação em casos de divergências entre avaliador e avaliado.

Ainda, evidencia-se que a inclusão do alto escalão da ANATEL nos processos de avaliação de desempenho seria uma boa prática de governança pública, conforme assevera o próprio TCU (2017a, p. 28):

112. Observa-se que 50% das organizações estariam no estágio inicial “Gerir o desempenho da alta administração” (grupo 1120). A questão avalia a definição das competências necessárias para essas posições, bem como o processo para selecionar seus ocupantes. Dessa forma, esses resultados sugerem deficiências na seleção dos membros da alta administração e de conselhos ou colegiado, com potencial impacto em diversas áreas da organização, uma vez que gestores mal selecionados ou mal capacitados podem administrar a organização de forma ineficiente, alocando pessoas e recursos e tomando decisões estratégicas de forma equivocada. Além disso, limitações no processo de seleção desses gestores, como indefinição dos critérios e falta de transparência, pode interferir negativamente na imagem e credibilidade da organização.

---

<sup>43</sup> Regulamenta os critérios e procedimentos gerais a serem observados para a realização das avaliações de desempenho individual e institucional, dentre outras providências.

113. Registre-se que a gestão de pessoas por competências é diretriz na APF, tanto no poder executivo (Decreto 5.707/2006, art. 1º, III e art. 5º, III) quanto no poder judiciário (Lei 11.416/2010, art. 10 c/c art. 1º do Anexo III da Portaria Conjunta STF/CNJ/STJ/CJF/TST/CSJT/STM/TJDFT 3/2007). Entretanto, como tais normativos não alcançam o mais alto escalão da Administração, não contribuem para elevar os percentuais apresentados, na faixa aprimorada.

114. Tais resultados indicam, ainda, que um grande número de organizações pode estar adotando critérios subjetivos e não transparentes na seleção de seu alto escalão.

11. Para estabelecer **compromisso com códigos de conduta e valores éticos**, a ANATEL conta com a Comissão de Ética, que se vincula a Presidência da agência e integra o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, atuando segundo as normas e diretrizes estabelecidas pela Comissão de Ética Pública. Como balizador e orientador do comportamento dos servidores existe o Código de Ética dos Servidores da ANATEL, aprovado pela Portaria Nº 178/2005 e posteriormente alterado pela Portaria Nº 702/2011. Além disso, consta do próprio portal eletrônico da agência uma Coleção de Condutas Éticas<sup>44</sup> com diversas orientações relativas a comportamentos éticos dos servidores. Por força da Lei Nº 9.472/1997, a agência conta ainda com uma Corregedoria para acompanhar permanentemente o desempenho dos servidores, avaliando sua eficiência e o cumprimento dos deveres funcionais e para realizar os processos disciplinares. Todos estes itens constituem uma estrutura técnica e normativa que visa estabelecer parâmetros e regular o comportamento ético dos servidores, o que é algo positivo.

Por outro lado, observou-se que em diversos momentos dirigentes se envolveram em situações “pouco ortodoxas”, como jantares com

---

<sup>44</sup> Disponível em <http://www.anatel.gov.br/institucional/institucional-menu/comissao-de-etica/166-comissao-de-etica-da-anatel/1649-orientacoes-sobre-conduta>

executivos de órgãos regulados<sup>45</sup> e intervenções em processos seletivos internos, sem que se tenha alguma notícia acerca de repercussões éticas, o que coloca em dúvida se tais mecanismos alcançam o alto escalão da organização.

12. Pesquisando-se sobre a **consolidação e publicação de estruturas de governança interna e externa**, observou-se que as informações se encontram dispersas, sem que estas estruturas estejam reunidas em um só local. Diversas estruturas encontram-se no próprio portal eletrônico da ANATEL, mas naquele local não há, por exemplo, um espaço dedicado à Governança, reunindo de forma concisa as informações. Este é um aspecto que deve ser melhorado, vez que as informações existem.
13. Segundo Casanova Jr. (2014, p.58), até 2014 nenhuma agência reguladora havia apresentado uma política institucional de riscos. Segundo este autor, a Gestão de Riscos é *“o instrumento de governança para levantar, avaliar e determinar qual risco aceitável na busca da geração de valor público para os cidadãos e partes interessadas”*. Contudo, expõe-se que a ANATEL emitiu em 2015 a Resolução Nº 656, que aprovou o Regulamento sobre Gestão de Risco das Redes de Telecomunicações e Uso de Serviços de Telecomunicações em Desastres, Situações de Emergência e Estado de Calamidade Pública. Também publicou em 2017 a portaria Nº 1.176/2017, que institui a política de gestão de riscos da ANATEL e o Comitê de Gestão de Riscos, com a finalidade de estabelecer os princípios, diretrizes, objetivos e responsabilidades mínimas a serem observados e seguidos para a gestão de riscos e de controles internos dos planos estratégicos, programas, projetos e processos da Anatel.

Desta forma, entende-se que existem mecanismos sistemáticos para **promover a cultura de gestão de riscos e controle interno** na organização.

---

<sup>45</sup> Conforme notícia veiculada em <http://g1.globo.com/tecnologia/noticia/2012/06/presidente-da-anatel-se-reune-com-diretores-da-oi-antes-do-leilao-do-4g.html>

14. Sobre **fortalecer a auditoria interna**, destaca-se que a Auditoria na ANATEL é regulada por diversos normativos e que consta do Regimento Interno da agência. Nele, aparece vinculada ao Conselho Diretor, que é a mais alta instância de governança da autarquia, o que lhe confere relativa independência de atuação. Segundo o Relatório de Gestão do Exercício de 2016<sup>46</sup>, a Auditoria Interna adota como metodologia para desenvolver sua estratégia de atuação na Unidade Central (Sede) e nas Unidades Descentralizadas (Gerências Regionais), a elaboração de uma matriz de riscos, conforme determina a Instrução Normativa Nº 24/2015, expedida pela Controladoria-Geral da União. Na elaboração dessa matriz, para selecionar os trabalhos de auditoria a serem desenvolvidos, são observados os critérios de impacto e probabilidade que possam vir a afetar os objetivos da agência. Os critérios são aplicados nas atividades da agência, organizadas no modelo de processos institucionais. Destaca-se que a migração dos processos em papel para o meio digital (através da implantação do SEI) promoveu facilidade de acesso da Auditoria às informações de que necessita para realizar o seu trabalho. Todavia, a falta de recursos, em especial para diárias e passagens, conforme anteriormente comentado neste documento, pode ter dificultado diversos outros trabalhos daquela área, como, por exemplo, a auditoria de bens de almoxarifados e bens patrimoniais fisicamente nos Escritórios Regionais e nas Unidades Operacionais.
15. Por fim, mas não menos importante, expõe-se quanto ao quesito **fortalecer e padronizar as ouvidorias nas agências reguladoras**, que por força da Lei Nº 9.472/97 a ANATEL dispõe de uma Ouvidoria. Esta estrutura tem como atribuição principal realizar apreciações críticas sobre a atuação da agência, não se confundindo com os canais de atendimento da ANATEL. A Ouvidoria, portanto, não é uma instância recursal e não possui relação hierárquica com qualquer setor da agência. Sua missão é

---

<sup>46</sup> Disponível em <http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=347008&pub=original&filtro=1&documentoPath=347008.pdf>

“buscar acolher o cidadão segundo o princípio da eficiência, atuando como promotora e agente de mudanças em prol do aprofundamento de uma gestão pública democrática, transparente, eficaz, participativa e ética”. Cumpre evidenciar que o Ouvidor é nomeado pelo presidente da República para mandato de dois anos, admitida uma única recondução. Ele tem acesso a todos os assuntos, documentos e sessões do Conselho Diretor, inclusive das secretas. Isto lhe garante independência plena, diferentemente do Auditor Chefe, que se submete à chancela do Conselho Diretor, motivo pelo qual se entende que este quesito é completamente atendido pela agência.

Após este levantamento, pode-se ter uma visão um pouco mais nítida e abrangente sobre a situação de governança na ANATEL. Observam-se itens de governança mais evoluídos e outros que merecem ser aprimorados. Este levantamento não tem a pretensão de fazer um diagnóstico completo, mas de contextualizar a situação de governança em que a ANATEL se encontra, para que o leitor possa compreender melhor o estágio de governança desta organização, naquilo que está adequado e naquilo que precisaria ser desenvolvido quanto a sua governança pública, à luz dos conceitos até aqui apresentados.

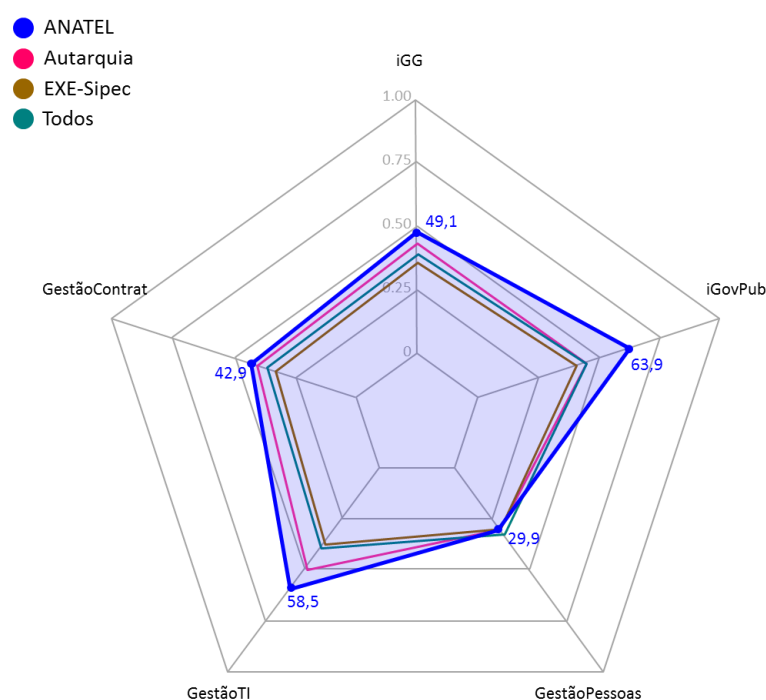
Sobre isso, é possível fazer diversas ilações acerca das melhores práticas de governança pública exploradas no item 2.6 da presente pesquisa, em especial, aquelas contidas nos Quadros 2 e 3.

Nesta linha, em levantamento realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), em abril de 2017, sobre a situação de governança em instituições públicas, a ANATEL restou classificada em 96ª posição, em um *ranking* de 488 instituições. Tal estudo seguiu metodologia própria e avaliou diversas dimensões, a fim de identificar em que pontos a Governança das instituições públicas pesquisadas estaria desenvolvida e em quais pontos ela deveria melhorar.

A síntese do levantamento de 2017 do TCU sobre governança e gestão pública pode ser vista na Figura 12:



**Figura 12 – Resultado do Índice Geral de Governança da ANATEL**



Fonte: Relatório Individual de Autoavaliação, adaptado. TCU (2017b, p.4)

Observa-se que as informações utilizadas no levantamento do TCU foram fornecidas pelas próprias instituições pesquisadas, sendo que os resultados encontrados são fruto de suas autoavaliações, registradas em um questionário padronizado.

Conforme o TCU (2017b, p. 4), o gráfico da Figura 12 apresenta a situação do iGG (índice integrado de governança e gestão públicas), iGovPub (índice de governança pública), GestãoPessoas (índice de capacidade em gestão de pessoas), GestãoTI (índice de capacidade em gestão de TI) e GestãoContrat (índice de capacidade em gestão de contratos), comparados às médias obtidas pelas organizações do mesmo tipo, segmento e com todas as 488 organizações participantes.

Os valores destes índices variam de zero a cem por cento. A Tabela 3 apresenta os valores obtidos pela ANATEL em 2017:

**Tabela 3 – Valores dos Índices de Governança da ANATEL**

<b>Índice</b>	<b>Percentual</b>
iGovPub	63,9%
GestãoTI	58,5%
GestãoContrat	42,9%
GestãoPessoas	29,9%
<b>iGG ANATEL</b>	<b>49,1%</b>

Fonte: Relatório Individual de Autoavaliação. Elaborado pelo Autor.

Assim, é possível afirmar que, segundo o TCU (2017b), a ANATEL ainda tem um bom caminho a percorrer para alcançar patamares mais elevados de governança pública, o que é reconhecido pela própria ANATEL, uma vez que as informações que proporcionaram os resultados foram fornecidas pela própria autarquia.

Também é possível afirmar que dentre os valores da Tabela 3, o índice de capacidade em gestão de pessoas (GestãoPessoas) é o que apresenta a situação mais crítica, merecendo uma análise mais detalhada.

#### 4.2. IDENTIFICAÇÃO DAS PRÁTICAS COM BAIXO DESEMPENHO

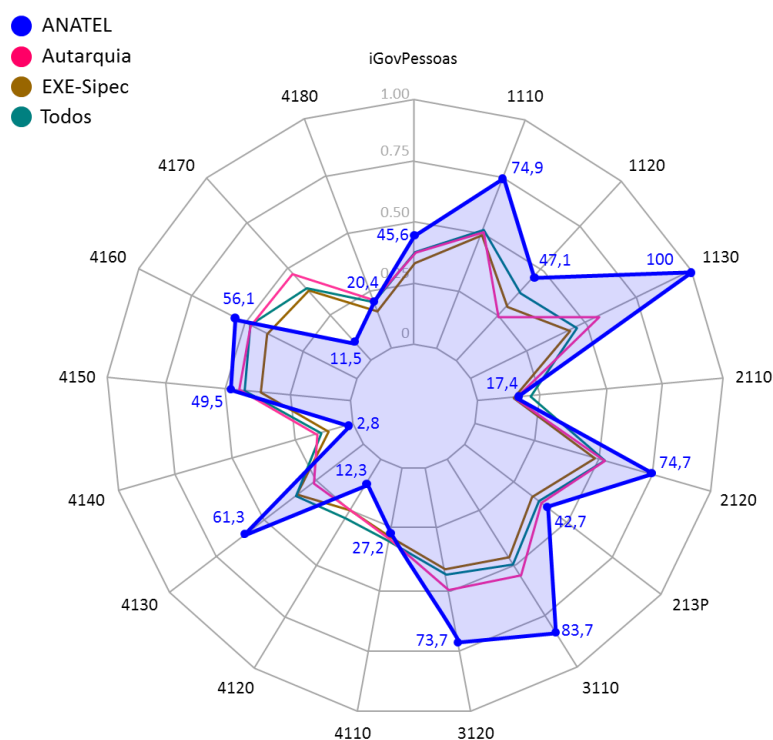
O índice de capacidade em gestão de pessoas (GestãoPessoas) é parte integrante de outro índice de mais alto nível, denominado iGovPessoas, ou índice de governança de pessoas.

Conforme se observa na Figura 13, o iGovPessoas é composto por diversos elementos. Cada elemento representa uma *prática agregadora de governança de pessoas* ou uma *prática agregadora de gestão de pessoas*, em desenvolvimento ou não, em cada organização, e seu valor corresponde ao primeiro componente principal (PCA<sup>47</sup>) de uma série de perguntas associadas a cada prática agregadora, respondidas pelas próprias instituições.

---

<sup>47</sup> *Principal Component Analysis* – procedimento matemático para converter um conjunto de observações de variáveis possivelmente correlacionadas num conjunto de valores de variáveis linearmente não correlacionadas chamadas de componentes principais.

**Figura 13 – Índice de Governança de Pessoas da ANATEL**



Fonte: Relatório individual da autoavaliação, adaptado. TCU (2017b, p.8).

A seguir é exposto o significado de cada elemento, ou prática agregadora (grifaram-se os de interesse desta pesquisa):

- a) 1110 (Estabelecer o modelo de governança da organização).
- b) 1120 (Gerir o desempenho da alta administração).
- c) 1130 (Zelar por princípios de ética e conduta).
- d) 2110 (Gerir os riscos da organização).
- e) 2120 (Estabelecer a estratégia da organização).
- f) 213P (Promover a gestão estratégica – para Pessoas), composto pelos indicadores 2133 2134, onde:
  - a. 2133 (A Alta Adm. estabeleceu modelo de gestão de pessoas).
  - b. 2134 (A Alta Adm. monitora o desempenho da gestão de pessoas).
- g) 3110 (Promover transparência, responsabilidade e prestação de contas).
- h) 3120 (Assegurar a efetiva atuação da auditoria interna).
- i) **4110 (Realizar planejamento da gestão de pessoas).**

- j) **4120 (Definir adequadamente, em termos qualitativos e quantitativos, a demanda por colaboradores e gestores).**
- k) **4130 (Assegurar o adequado provimento das vagas existentes).**
- l) **4140 (Assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados).**
- m) **4150 (Desenvolver competências dos colaboradores e dos gestores).**
- n) **4160 (Construir e manter ambiente de trabalho ético e favorável).**
- o) **4170 (Gerir o desempenho dos colaboradores e dos gestores).**
- p) **4180 (Favorecer a retenção dos colaboradores e dos gestores).**

Conforme se observa na Figura 13, o iGovPessoas da ANATEL, em 2017, está abaixo de 50%, indicando grande deficiência quanto à governança de pessoas na agência.

O TCU (2017a, p. 118), trabalha com o conceito de agregado de medidas e de medida agregadora. Cada agregador é calculado como sendo o primeiro componente principal (PCA) extraído das variáveis de entrada. Quanto mais as variáveis de entrada convergem harmonicamente, mais a variância dessas variáveis de entrada é bem representada pela variância do agregador, e mais próximo o valor do agregador fica de uma média ponderada, cuja expressão é dada pela Fórmula 1:

$$iGovPessoas = \frac{(Q_1 \times P_1) + (Q_2 \times P_2) + (\dots) + (Q_n \times P_n)}{n} \quad (1)$$

Fonte: Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas. Elaborado pelo Autor.

Em que:

$Q$  representa o valor atribuído à resposta da respectiva questão;

$P$  representa o peso da questão; e

$n$  representa o número de questões.

Assim, tem-se que o iGovPessoas é um agregador de mais alto nível, formado por outros agregadores, ou práticas agregadoras, cada uma com um significado, a exemplo da 4140 (Assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados), cuja fórmula de cálculo também corresponde à Fórmula 1, só que aplicada as suas próprias *práticas agregadas*, conforme será visto mais adiante.

Observou-se que a depender do ano, o valor de  $n$  pode se modificar consoante a análise estatística utilizada pelo TCU para selecionar as variáveis de entrada (perguntas) que serão utilizadas no questionário que é aplicado. No caso do questionário de 2017, verificou-se que foram utilizadas 53 perguntas para o cálculo do iGovPessoas.

Apesar de utilizar um conjunto abrangente de questões em sua composição, o iGovPessoas, segundo assevera o próprio TCU (2013, p. 37), não tem o condão de esgotar o rol de variáveis que interferem na capacidade das organizações de governarem as pessoas. Assim, entende-se que mesmo um iGovPessoas de 100% não afasta a necessidade de melhoria contínua por parte das organizações, em adotar práticas e criar mecanismos para aprimoramento de sua governança.

Por outro lado, expõe-se, conforme o TCU (2017a), que os indicadores “iGov” representam uma forma objetiva de avaliação da situação atual de governança nas organizações, com o intuito de concentrar as decisões de gestão sobre aquilo em que valerá mais a pena investir tempo, esforço e recursos, visando o suficiente controle de riscos relevantes, de modo que não se instituem controles excessivos.

Desta maneira, o foco em resolver as práticas apontadas nos levantamentos do TCU é a maneira mais eficiente de elevar os patamares de governança na ANATEL, reduzindo os riscos considerados importantes por aquela instituição.

Quanto ao processo de gestão de pessoas, expõe-se que a sua responsabilidade pertence aos gestores intermediários, que lidam diretamente com os servidores (na ANATEL, a Superintendência de Administração e Finanças – SAF, e a Gerência de Administração de Recursos Humanos – AFPE); todavia a alta administração, o colegiado superior e as instituições e autoridades componentes do Comitê Interministerial de Governança – CIG, definido no Decreto nº 9.203/2017, bem como aquelas que realizam o controle externo da administração, como o TCU, devem exercer governança sobre esse processo, de modo que ele seja dirigido para alcançar os resultados esperados.

Assim, a governança de pessoas é exercida sobre o processo de gestão de pessoas. Por isso, governança de pessoas e gestão de pessoas são coisas distintas, mas ligadas entre si.

O índice de capacidade em gestão de pessoas (GestãoPessoas) utiliza um subconjunto de práticas agregadoras do índice de governança de pessoas (iGovPessoas) e verifica mais especificamente as práticas relacionadas à seleção, retenção, capacitação e avaliação de servidores, incluindo-se as condições de remuneração, adequação numérica, ambiente de trabalho e sucessão, enquanto o iGovPessoas avalia, também, a disposição dos governantes a efetivamente governarem sobre os processos de gestão de pessoas, o que não é objeto desta pesquisa.

O índice GestãoPessoas foi escolhido em razão da sua importância relativa no contexto da governança pública, afinal, em última análise, são as pessoas as principais responsáveis pelos resultados organizacionais. Além disso, conforme indica o próprio nome, ele está associado diretamente à área de gestão de pessoas da agência, no caso da ANATEL, a AFPE, a qual mantém relacionamento direto com qualquer outra área da organização, e com elas tem a facilidade de se comunicar e de obter informações, podendo participar ativamente da construção de ações em sua área de domínio.

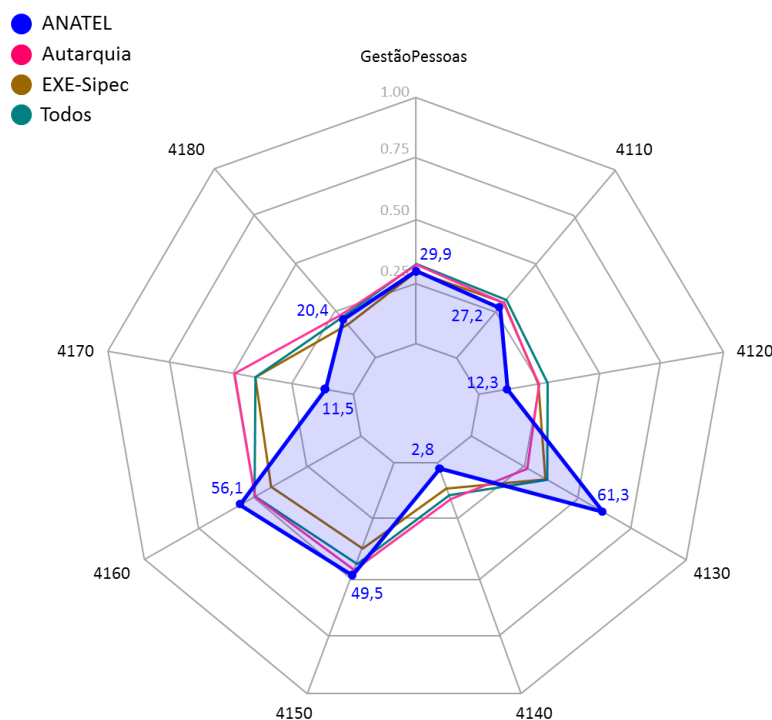
O índice GestãoPessoas é calculado de forma idêntica ao iGovPessoas, porém, é composto apenas pelas práticas agregadoras grifadas anteriormente, da prática 4110 a 4180, donde se infere, por obviedade, que ele compõe o iGovPessoas. A Figura 14 apresenta o índice GestãoPessoas da ANATEL, obtido em 2017.

Segundo a tabulação dos dados fornecidos pelo TCU, o índice GestãoPessoas da ANATEL, em 2017, apresentou o valor de 29,9%, enquanto o índice iGovPessoas, o valor de 45,6%.

Conforme se observa, o índice GestãoPessoas possui um valor bem abaixo do iGovPessoas, o que permite inferir que o primeiro índice prejudica o segundo, mais abrangente. Em outras palavras, a capacidade de gestão de pessoas da ANATEL prejudica o resultado da governança de pessoas na organização. Por outro lado,

pode representar que a administração da ANATEL já deliberou por diretrizes mais rigorosas para a gestão de pessoas no passado, mas essa melhoria ainda não se concretizou na realidade da gestão do dia-a-dia, algo que esta pesquisa ajudará a elucidar.

**Figura 14 – Índice de Capacidade em Gestão de Pessoas da ANATEL**



Fonte: Relatório individual da autoavaliação, adaptado. TCU (2017b, p.9).

Os dados de cada prática agregadora componente do índice GestãoPessoas da ANATEL, em 2017, são apresentados na Tabela 4.

Conforme descrito na introdução, esta pesquisa se limitou a abordar apenas as práticas componentes do índice GestãoPessoas que obtiveram desempenho inferior ou igual a 25%. Desta maneira, observou-se que as práticas agregadoras 4120, 4140, 4170 e 4180 enquadraram-se nesta premissa, sendo a prática 4140 (Assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados) a que está em pior situação, antecedida pela prática 4170 (Gerir o desempenho dos colaboradores e dos gestores), pela 4120 (Definir adequadamente, em termos qualitativos e quantitativos, a demanda por colaboradores e gestores) e, finalmente, pela prática 4180 (Favorecer a retenção dos colaboradores e dos gestores).

**Tabela 4 – Práticas agregadoras componentes do índice GestãoPessoas**

<b>Prática agregadora</b>	<b>Descrição</b>	<b>Valor</b>
4130	Assegurar o adequado provimento das vagas existentes.	61,30%
4160	Construir e manter ambiente de trabalho ético e favorável.	56,10%
4150	Desenvolver competências dos colaboradores e dos gestores.	49,50%
4110	Realizar planejamento da gestão de pessoas.	27,20%
<b>4180</b>	<b>Favorecer a retenção dos colaboradores e dos gestores.</b>	<b>20,40%</b>
<b>4120</b>	<b>Definir adequadamente, em termos qualitativos e quantitativos, a demanda por colaboradores e gestores.</b>	<b>12,30%</b>
<b>4170</b>	<b>Gerir o desempenho dos colaboradores e dos gestores.</b>	<b>11,50%</b>
<b>4140</b>	<b>Assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados.</b>	<b>2,80%</b>
GestãoPessoas	Índice Capacidade em Gestão de Pessoas ANATEL 2017	29,9%

Fonte: Elaborado pelo Autor.

Atendeu-se, desta forma, o segundo objetivo específico deste trabalho, qual seja, o de identificar as práticas relacionadas ao índice de capacidade em gestão de pessoas (GestãoPessoas) da ANATEL que obtiveram desempenho inferior ou igual a 25% no levantamento do TCU de 2017, e que eventualmente se constituam em riscos excessivos que a ANATEL prefira não correr mais.

#### 4.3. IDENTIFICAÇÃO DAS NATUREZAS DE DIFICULDADES

Uma vez identificadas as práticas agregadoras deficitárias que compõem o índice GestãoPessoas, conforme as premissas desta pesquisa, partiu-se para a identificação das possíveis dificuldades em adotá-las e executá-las, ou seja, tencionou-se entender o que as levou a apresentar o baixo desempenho apontado no relatório do TCU.

Na metodologia do Tribunal de Contas da União, os agregadores possuem uma hierarquia, em que os de nível mais baixo, as práticas agregadoras, são formados pelo resultado da avaliação de um conjunto de perguntas a eles



associadas. Para avaliar o resultado destes agregadores, cada resposta recebe um peso específico, conforme o Quadro 6:

**Quadro 6 – Atribuição de valores numéricos às categorias das respostas**

ORDENAÇÃO DE VALOR DAS CATEGORIAS DE RESPOSTA		
1º	Não adota.	0
	Não se aplica (com fundamentação inconsistente).	
2º	Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la.	0,05
3º	Adota em menor parte.	0,15
4º	Adota parcialmente	0,5
	Não se aplica porque há lei ou norma externa à organização que impede a implementação desta prática.	
	Não se aplica porque há estudo(s) que demonstra(m) que o custo de implementar esta prática é maior que o benefício que seria obtido dessa implementação.	
	Não se aplica por outras razões.	
5º	Adota em grande parte ou totalmente.	1
	Adota.	

Fonte: Relatório de Levantamento. TCU (2017a, p. 19).

Segundo o TCU (2017a, p.18), as perguntas feitas para cada agregador “apresentam boas práticas que podem ser adotadas para desenvolver a governança e gestão na organização”. Assim, os textos destas perguntas também representam práticas de governança, só que no menor nível da hierarquia, não possuindo, portanto, agregação abaixo delas. O grau de adoção a essas *práticas agregadas* de nível mais baixo, conforme o Quadro 6, indicaria também o grau de maturidade em governança e gestão existente na organização.

Destarte, coletaram-se as práticas agregadas respondidas no questionário do TCU para cada prática agregadora com valor igual ou abaixo de 25% (conforme Tabela 4), bem como o peso das respostas fornecidas pela ANATEL.

As 15 práticas agregadas que foram encontradas são apresentadas na Tabela 5.

Tabela 5 – Respostas às práticas agregadas

Práticas Agregadora Agregada	Descrição	Peso	Resposta	
4180	<b>Favorecer a retenção dos colaboradores e dos gestores.</b>		<b>20,4%</b>	
	4181	A organização executa procedimentos estruturados para aumentar a retenção de colaboradores e gestores.	0	Não adota
	4182	A organização executa procedimentos estruturados para identificar os motivos pessoais dos desligamentos voluntários da organização.	0,5	Adota parcialmente
	4183	A organização executa procedimentos estruturados para identificar os motivos pessoais dos pedidos de movimentação dos colaboradores dentro da organização.	0,15	Adota em menor parte
4120	<b>Definir adequadamente, em termos qualitativos e quantitativos, a demanda por colaboradores e gestores.</b>		<b>12,3%</b>	
	4121	A organização define e documenta os perfis profissionais desejados para cada ocupação ou grupo de ocupações de colaboradores.	0,5	Adota parcialmente
	4122	A organização define e documenta os perfis profissionais desejados para cada ocupação ou grupo de ocupações de gestão.	0,15	Adota em menor parte
	4123	A organização atualiza, com base em procedimentos técnicos, o quantitativo necessário de pessoal por unidade organizacional ou por processo de trabalho.	0,05	Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo
	4124	A organização monitora conjunto de indicadores relevantes sobre força de trabalho.	0,15	Adota em menor parte
4170	<b>Gerir o desempenho dos colaboradores e dos gestores.</b>		<b>11,5%</b>	
	4171	A organização estabelece metas de desempenho individuais e/ou de equipes vinculadas ao plano da unidade.	0,15	Adota em menor parte
	4172	A organização realiza formalmente a avaliação de desempenho individual, com atribuição de nota ou conceito, tendo como critério de avaliação o alcance das metas previstas no plano da unidade.	1	Adota em maior parte ou totalmente
	4173	Os avaliadores identificam e documentam as necessidades individuais de capacitação durante o processo de avaliação de desempenho dos seus subordinados.	0,15	Adota em menor parte
	4174	A organização estabelece procedimentos e regras claras e transparentes nas práticas de reconhecimento.	0	Não adota
4140	<b>Assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados.</b>		<b>2,8%</b>	
	4141	A organização dispõe de uma política de sucessão.	0	Não Adota
	4142	A organização identifica quais são as suas ocupações críticas.	0,15	Adota em menor parte
	4143	A organização elabora plano de sucessão para as ocupações críticas.	0	Não Adota
	4144	A organização executa ações educacionais para assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados para as ocupações críticas.	0	Não Adota
<b>Gestão Pessoas</b>	<b>Índice Capacidade em Gestão de Pessoas ANATEL 2017</b>		<b>29,9%</b>	

Fonte: Elaborado pelo Autor.

#### 4.3.1. Desenvolvimento do Questionário

Com base nas práticas agregadas encontradas, dispostas na Tabela 5, formulou-se um questionário a fim de investigar a natureza das dificuldades encontradas pela entidade para adotá-las e executá-las.

Foi utilizado o software Microsoft Excel para construção do questionário. A escolha desta ferramenta se deu em função da facilidade de uso e da possibilidade de consolidação posterior sem requerer um grande esforço por parte do pesquisador. Também, porque o Microsoft Excel é uma ferramenta muito disseminada no mercado e é instalado por padrão em todas as máquinas da ANATEL, entidade da qual participavam todos os respondentes. Além disso, este método não necessitaria de qualquer acesso à Internet e as planilhas com as respostas poderiam ser transmitidas por e-mail com facilidade, via intranet corporativa.

O questionário foi construído em sete seções. A primeira trata da introdução ao instrumento de pesquisa, da sua estrutura e dos motivos da coleta; a segunda, do significado de expressões e da forma de preenchimento das perguntas.

Cada uma das quatro seções seguintes trata de uma das práticas agregadoras e de suas agregadas, conforme disposto na Tabela 5. Para cada prática agregada respondida pela ANATEL no questionário do TCU, foram construídas três questões no instrumento de pesquisa, a saber:

- a) Você sabe se nos últimos 12 meses, a ANATEL desenvolveu ou iniciou o desenvolvimento de alguma ação para mitigar ou resolver as dificuldades desta questão? Se sim, descreva-as. Caso contrário, digite “Não”. Se possível, indique as áreas responsáveis pelos desenvolvimentos.
- b) Segundo sua percepção, marque com “x” a dificuldade de cada dimensão para a solução do problema desta questão.
- c) Em seu entendimento, o que seria necessário para que a ANATEL resolvesse completamente as dificuldades por você indicadas para esta questão? Descreva possíveis ações que poderiam resolvê-las ou amenizá-las. Se possível, indique as áreas competentes para viabilizar as ações.

Por fim, a última seção apresenta os agradecimentos, encerrando o questionário.

Ao total foram construídas 45 perguntas que buscam entender as dificuldades enfrentadas pela ANATEL para a adoção plena das práticas de governança de pessoas e gestão de pessoas recomendadas pelo TCU, com as quais se procurou abordar as naturezas técnica, política, humana, organizacional, legal e financeira.

Para identificar que naturezas de dificuldades interferem mais ou menos na adoção das práticas recomendadas pelo TCU, optou-se por estratificá-las em onze dimensões, conforme exposto no Quadro 7:

**Quadro 7 – Naturezas e Dimensões de Investigação**

<b>Natureza</b>	<b>Dimensão</b>	<b>Finalidade de investigação</b>
Legal	Questões Normativas ou Legais	Até que ponto as leis, normas, portarias ou regimento interno interferem na adoção da prática recomendada?
Financeira	Orçamento para implementar	Em que grau o orçamento ou o recurso financeiro disponível restringe a adoção da prática recomendada?
Política	Fatores Políticos	Existem fatores políticos associados a juízos de valor ou estruturas de poder, internas ou externas, que inibem ou dificultam a adoção da prática recomendada?
Técnica	Qualificação das pessoas de RH	A qualificação das pessoas que trabalham no RH influencia na adoção da prática recomendada?
Humana	Questões de Privacidade	A privacidade das pessoas pode ser fator dificultador para adoção da prática recomendada?
	Clima Organizacional	A visão interna da organização por seus componentes, do quão bom ou quão ruim ela lhes parece e que se traduzem em atitudes e padrões de comportamento, formais ou informais, dificultam a adoção da prática recomendada?
Organizacional	Planejamento Estratégico	Existem definições ou faltam definições no planejamento estratégico da organização, inclusive de TI, que dificultam a adoção da prática recomendada?
	Quantitativo das pessoas de RH	A quantidade de pessoas que trabalham no RH pode ser fator dificultador para adoção da prática recomendada?
	Estrutura Organizacional	A estrutura da organização, a disposição de suas áreas, a centralização ou descentralização, inclusive geográfica, pode ser fator dificultador para adoção da prática recomendada?
	Estrutura de Processos e TI	Os processos de trabalho e sistemas existentes, sua falta de adaptação ou ausência dificultam a adoção da prática recomendada?
	Cultura Organizacional	Crenças, valores, regras morais e éticas, princípios e políticas de gestão podem dificultar a adoção da prática recomendada?

Fonte: Elaborado pelo Autor.

As naturezas e dimensões em estudo foram definidas empiricamente pelo pesquisador, que se baseou em sua experiência profissional e formação acadêmica.

A escala adotada para que os entrevistados valorassem cada dimensão, conforme a sua percepção de dificuldade, foi a seguinte:

**Tabela 6 – Nível de dificuldade das dimensões de investigação**

<b>Valor</b>	<b>Descrição</b>
0	Não dificulta
1	Dificulta um pouco
2	Dificulta
3	Dificulta muito
4	Extremamente difícil ou Impeditivo

Fonte: Elaborado pelo Autor.

O questionário foi disponibilizado por e-mail aos responsáveis pela governança de gestão de pessoas na ANATEL, composta pelo Conselho Diretor, Presidente da agência, Auditor Chefe e Ouvidor, bem como pelo Superintendente de Administração e Finanças e Gerente de Recursos Humanos.

Para que não houvesse problemas de agenda por parte dos entrevistados, foi concedido o período de trinta dias para devolução das respostas, tempo considerado suficiente em face da pouca dificuldade de preenchimento do instrumento de pesquisa. Responderam o questionário, o Presidente (via Superintendente Executivo), o Ouvidor, o Auditor Chefe e o Superintendente de Administração e Finanças.

Não se obteve resposta de nenhum membro do Conselho Diretor, nem da Gerência de Recursos Humanos – AFPE.

O questionário pode ser visualizado no Apêndice A.

#### 4.3.2. **Tabulação e análise qualitativa das respostas**

A tabulação das respostas foi feita manualmente, gerando-se uma nova planilha no Microsoft Excel, idêntica em estrutura àquelas que foram enviadas ao público-alvo, porém, em branco (vide Apêndice A).

Os dados e informações dos entrevistados foram consolidados utilizando-se fórmulas que buscavam das respectivas planilhas aquilo que eles haviam informado, concatenando e somando, conforme o caso, as informações por eles fornecidas, para as mesmas posições das células de origem.

Quanto à primeira questão, qual seja, *“Você sabe se nos últimos 12 meses, a ANATEL desenvolveu ou iniciou o desenvolvimento de alguma ação para mitigar ou resolver as dificuldades desta questão? Se sim, descreva-as. Caso contrário, digite “Não”. Se possível, indique as áreas responsáveis pelos desenvolvimentos.”*, foram contabilizados quantos “Sim” e “Não” foram respondidos, de maneira a identificar o grau de ciência dos agentes de governança quanto à existência de ações para adotar e executar as práticas de governança propostas pelo TCU. Além disso, foram identificadas qualitativamente as ações iniciadas nos últimos 12 meses.

Relativamente à segunda questão, *“Segundo sua percepção, marque com ‘x’ a dificuldade de cada dimensão para a solução do problema desta questão.”*, foram somadas as respostas conforme a posição de cada célula. Isto permitiu apurar quantos entrevistados percebem ser mais ou menos difícil adotar e executar a prática agregada correspondente, conforme a dimensão de investigação.

Sobre a terceira questão, *“Em seu entendimento, o que seria necessário para que a ANATEL resolvesse completamente as dificuldades por você indicadas para esta questão? Descreva possíveis ações que poderiam resolvê-lo ou amenizá-lo. Se possível, indique as áreas competentes para viabilizar as ações.”*, foram identificadas alternativas de solução para que a prática agregada correspondente fosse adotada e executada na ANATEL.

Devido à garantia de sigilo concedida aos entrevistados, somente os resultados da análise qualitativa das questões abertas e aqueles decorrentes da tabulação e soma das questões fechadas estão disponíveis neste trabalho.

Em face disso, o Apêndice B apresenta a dificuldade percebida pelo conjunto de entrevistados para cada dimensão de investigação, conforme a prática agregada, além do percentual de ciência dos agentes de governança sobre ações para mitigar ou resolver os problemas relacionados aos seus baixos desempenhos.

Uma vez que não existem importâncias diferentes entre as dimensões de investigação, os valores relativos às práticas agregadas correspondem à soma dos produtos da média aritmética simples decorrente da soma das respostas em cada nível de dificuldade pelo número de entrevistados, com os respectivos níveis de dificuldade, conforme a Fórmula 2:

$$Dificuldade = \sum_{n=0}^4 \left( \frac{S_n}{e} \times n \right) \quad (2)$$

Fonte: Elaborado pelo Autor.

Em que:

$n$  representa o nível de dificuldade, variando de 0 a 4;

$e$  representa o número de entrevistados; e

$S$  representa a soma das respostas obtida para o nível de dificuldade  $n$ .

Para facilitar o entendimento e dar significado sobre os valores obtidos, adotou-se a seguinte escala:

**Tabela 7 – Escala de dificuldade percebida**

Faixa	Descrição
$\leq 0,50$	Mínima ou Nula
$> 0,50$ e $\leq 1,50$	Pouca
$> 1,50$ e $\leq 2,50$	Moderada
$> 2,50$ e $\leq 3,50$	Alta
$> 3,50$	Extremamente Alta ou Impeditiva

Fonte: Elaborado pelo Autor.

Desta maneira, quanto maior o valor numérico obtido para cada dimensão de investigação, cujo máximo é 4, mais gravosa é a dificuldade percebida pelos entrevistados.

Em relação às práticas agregadoras, o valor de cada dimensão de investigação, ou dificuldade percebida, corresponde ao valor máximo encontrado em suas práticas agregadas, na mesma dimensão. Isto porque não faria sentido que qualquer dimensão de uma prática agregadora tivesse dificuldade percebida menor do que a maior dificuldade percebida pelos entrevistados em uma de suas práticas agregadas, na mesma dimensão.

Na totalização das linhas foi adotada a mesma premissa, ou seja, a dificuldade percebida para uma determinada prática, agregada ou agregadora, será tão gravosa quanto a maior dificuldade percebida em qualquer das dimensões de investigação.

Em síntese, a dificuldade percebida para cada prática agregadora pode ser vista na Tabela 8:

**Tabela 8 – Dificuldade percebida por prática agregadora**

<b>Prática agregadora</b>		<b>Dificuldade percebida</b>
4180	Favorecer a retenção dos colaboradores e dos gestores	Moderada 2,00
4120	Definir adequadamente, em termos qualitativos e quantitativos, a demanda por colaboradores e gestores.	Moderada 2,00
4170	Gerir o desempenho dos colaboradores e dos gestores.	Moderada 2,25
4140	Assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados.	Alta 3,00






Fonte: Elaborado pelo Autor.

Desta forma, a prática de governança de pessoas considerada mais difícil pelos entrevistados de ser adotada e executada pela ANATEL é “Assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados”. Conforme se pode observar no Apêndice B, este resultado é decorrente da dificuldade percebida na prática agregada 4143 “A organização elabora plano de sucessão para as ocupações críticas”, que alcançou pontuação classificada como Alta.



Na totalização das colunas, somaram-se as dificuldades percebidas pelos entrevistados nas práticas agregadas em cada dimensão de investigação, sendo possível criar uma lista com as dimensões que mais e menos se destacaram quanto à dificuldade percebida. Esta lista consta da Tabela 9.

**Tabela 9 – Dificuldades percebidas por dimensão de investigação**

#	Pontuação	Dimensão de investigação
1º	29,50 	Cultura Organizacional
2º	24,50 	Fatores Políticos
3º	23,75 	Qualificação das pessoas de RH
4º	21,75 	Quantitativo das pessoas de RH
5º	20,75 	Estrutura Organizacional
6º	18,25 	Planejamento Estratégico
7º	16,00 	Clima Organizacional
8º	13,75 	Estrutura de Processos e TI
9º	8,50 	Questões Legais
10º	6,75 	Orçamento para Implementar
10º	6,75 	Questões de Privacidade

Fonte: Elaborado pelo Autor.







Conforme se observa, os entrevistados consideram que a cultura organizacional é a dimensão que traz mais dificuldades à adoção e execução das práticas de governança de pessoas recomendadas pelo TCU que foram selecionadas nesta pesquisa, seguida por fatores políticos. Dentre as que menos se destacam estão as questões de privacidade e o orçamento para implementá-las, que ficaram empatadas.

Os resultados obtidos sugerem que o Presidente e o Conselho Diretor devem estar mais atentos às práticas de governança sugeridas pelo IBGC (2015) para os conselhos de administração, em especial na promoção de transformações na cultura e na identidade da organização, sendo este um fator relevante para que a ANATEL enfrente as dificuldades de se estabelecer padrões mais elevados de governança.

Verifica-se também a aderência às colocações do World Bank apud TCU (2014b, p.49), quanto a uma burocracia que deve estar imbuída de ética profissional; de políticas planejadas de forma previsível, aberta e transparente, bem como ao Pilar de Governança “Pessoas”, de Andrade e Rossetti apud Souza, Baggio e Coracini (2016), que orienta a avaliação regular do clima organizacional.

Agrupando-se as dimensões da Tabela 9 em suas respectivas naturezas, conforme a Quadro 7, e calculando-se a média dos valores encontrados por agrupamento, obteve-se as dificuldades percebidas por sua natureza:

**Tabela 10 – Dificuldades percebidas por natureza**

#	Pontuação	Natureza
1º	24,50 	Política
2º	23,75 	Técnica
3º	20,80 	Organizacional
4º	11,38 	Humana
5º	8,50 	Legal
6º	6,75 	Financeira

Fonte: Elaborado pelo Autor.

A média por agrupamento foi utilizada, pois não existem dimensões de investigação com importâncias diferentes.

De acordo com os resultados encontrados, os entrevistados consideram que a maior dificuldade na ANATEL para adotar e executar as práticas de governança de

pessoas recomendadas pelo TCU que foram selecionadas nesta pesquisa está relacionada a fatores políticos, seguida de dificuldades de natureza técnica.

Esse resultado indica que a ANATEL parece se incluir no grande número de organizações públicas que adota critérios subjetivos e não transparentes na seleção de seu alto escalão, conforme apontado pelo TCU (2017a, p. 28), desdobrando-se na desconfiança levantada por Souza e Baidya (2016, p. 67) e Moisés e Carneiro (2008, p.38-39).

Percebe-se, também, o alinhamento desta situação com o levantamento de governança realizado no item 4.1, o que foi refletido pelas respostas dos entrevistados e, em última análise, na posição em que ficou a autarquia no levantamento de governança do TCU de 2017.

As grandezas relativas às naturezas de dificuldades apontadas na Tabela 10 sugerem ainda que a ANATEL pode não estar entregando o valor público esperado pela Sociedade, conforme aponta Martins (2014, p. 43) e exige o Decreto nº 9.203/2017.

Em face ao exposto, atendeu-se ao terceiro e quarto objetivos específicos da presente pesquisa, quais sejam, “conhecer em que grau as naturezas de dificuldades impactam na adoção e execução das práticas identificadas” e “analisar as dificuldades encontradas, conforme a sua natureza”.

#### 4.4. PROPOSTAS DE AÇÕES

Para atender ao quinto e último objetivo específico, “propor ações que possam minimizar o impacto causado pelas dificuldades encontradas na ANATEL, para adotar e executar as práticas de gestão de pessoas recomendações do TCU” foi desenvolvida a consolidação que é tratada no Apêndice C.

Ela apresenta as percepções dos entrevistados sobre as ações desenvolvidas pela ANATEL nos últimos 12 meses para mitigar ou resolver a prática agregada; qual seria a área responsável pela sua feitura, e as propostas de ações que a

ANATEL poderia desenvolver para adotar ou executar as práticas governança de pessoas recomendadas pelo TCU, selecionadas nesta pesquisa.

As informações foram extraídas da massa de dados disponibilizada pelos entrevistados, por meio de interpretação textual.

Algumas das informações sobre as ações desenvolvidas pela ANATEL apresentaram certo nível de abstração, mas indicaram que a agência despendeu algum tipo de esforço para mitigar ou resolver as dificuldades relacionadas à prática agregada. Entretanto, para 6 das 15 práticas agregadas, ou seja, para 40% delas, os entrevistados informaram não possuir conhecimentos sobre ações desenvolvidas.

Sobre a área responsável por desenvolver as ações, 14 das 15 práticas, ou 93%, de acordo com a percepção dos entrevistados, indicaram ser a AFPE a única responsável, ou participar da responsabilidade pela feitura da prática agregada correspondente e, conseqüentemente, do desenvolvimento das proposições de ações a serem desenvolvidas.

Quanto às propostas de ação, sendo alvo de interpretação por parte do pesquisador, o resultado que foi produzido não gerou um relacionamento paritário com aquilo que foi informado pelos entrevistados. Em alguns casos, entendeu-se mais adequado criar duas ou mais ações que representassem as ideias dos entrevistados; em outros, o contrário: aglutinar em uma única ação suas ideias. Em certas situações, ainda, o próprio pesquisador sugeriu ações com base nas ideias coletadas ou no contexto da prática agregadora, em especial quando não foram fornecidas sugestões de ação por parte dos entrevistados.

Foram sugeridas trinta e três ações distribuídas entre as práticas agregadas.

Buscou-se conhecer qual seria a influência das naturezas de dificuldades sobre a adoção e execução de cada proposta de ação. Para tanto, desenvolveu-se uma escala de correlação em que as dimensões de investigação foram associadas às propostas de ação, a fim de identificar que proposta de ação seria mais ou menos difícil de ser desenvolvida pela ANATEL. Esta escala pode ser vista na Tabela 11:

**Tabela 11 – Influência das dimensões de investigação sobre as propostas de ação**

<b>Valor</b>	<b>Influência</b>
0	Nenhuma
1	Fraca
2	Moderada
3	Forte
4	Muito Forte

Fonte: Elaborado pelo Autor.

A correlação foi feita de forma empírica pelo pesquisador, levando em consideração seus próprios conhecimentos sobre a matéria.

Com base nas correlações, foi possível gerar uma lista com as propostas de ações em ordem de dificuldade para realizá-las. Todavia, considerou-se adequado realizar a correção dos valores encontrados, conforme o nível de adoção da prática agregada pela ANATEL.

Considerou-se que se a resposta fornecida pela ANATEL para certa prática agregada foi “Não Adota”, os esforços para adotá-la serão maiores do que se a resposta tivesse sido “Adota em menor parte”, “Adota parcialmente” ou “Adota em maior parte ou totalmente”.

Ou seja, quanto menor a adoção à prática agregada, tão maior será o esforço, ou dificuldade, em adotá-la.

Assim, utilizou-se uma escala de correção dos resultados, que foi inspirada no peso dado pelo TCU, conforme disposto na Tabela 5.

**Tabela 12 – Fator de correção das dificuldades de execução das propostas de ação**

Valor	Nível de Adoção
1	Não Adota
0,95	Há decisão formal para adotar
0,85	Adota em menor parte
0,50	Adota parcialmente
0,15	Adota em maior parte ou totalmente

Fonte: Elaborado pelo Autor.

Os valores relativos às dificuldades em se executar as práticas agregadas foram, então, calculados através da Fórmula 3, como a soma dos produtos do grau de influência atribuído, conforme Tabela 11, com a dificuldade percebida para a respectiva prática agregadora, em cada dimensão de investigação (vide explicação relativa à atribuição das dificuldades percebidas às práticas agregadoras na página 105), vezes o fator de correção da Tabela 12, conforme o nível de adoção da ANATEL à prática agregada.

$$Dificuldade = \left( \sum_{n=1}^{11} (I_n \times D_n) \right) \times C \quad (3)$$

Fonte: Elaborado pelo Autor.

Em que:

$n$  representa a dimensão de investigação, variando de 1 a 11;

$I$  representa o grau de influência atribuído à dimensão de investigação  $n$ ;

$D$  representa a dificuldade percebida da dimensão de investigação  $n$  na prática agregadora; e

$C$  representa o fator de correção;

Dessa forma, foi possível ordenar a lista de propostas de ações conforme a dificuldade de executá-las. A Tabela 13 apresenta um excerto da lista, a qual pode ser vista integralmente no Apêndice D.

**Tabela 13 – Dificuldade das Propostas de Ações**

#	Pontuação	Ação
1º	30,25 	Viabilizar alterações na legislação, a fim de que práticas de reconhecimento possam ser implementadas.
2º	29,75 	Definir metas formais e tangíveis para as estruturas de governança e unidades organizacionais, e desdobrá-las até chegar a metas individuais.
3º	28,50 	Viabilizar alterações na legislação, a fim de criar mecanismos para retenção de talentos no âmbito público.
3º	28,50 	Viabilizar a equiparação remuneratória dos servidores da Anatel com aqueles de outras carreiras de Estado.
4º	27,50 	Criar uma política de recursos humanos para valorizar o trabalho dos servidores.
5º	26,56 	Viabilizar mecanismos para que os resultados alcançados possam se refletir na remuneração dos agentes públicos.
6º	25,75 	Trabalhar a Cultura Organizacional quanto à necessidade de alternância dos cargos de direção, chefia e assessoramento.
7º	25,08 	Desenvolver um Plano de Carreira
8º	23,50 	Estabelecer mecanismos que diminuam o poder discricionário do Conselho Diretor quanto à substituição e ou nomeação de servidores para ocupação de cargos de direção, chefia e assessoramento.
9º	21,50 	Convencer a Alta Administração de que a AFPE deve possuir relativa independência quanto ao estabelecimento de políticas de recursos humanos.
10º	21,25 	Desenvolver uma política de movimentação de pessoal que proporcione o <i>Job Rotation</i> .
11º	20,50 	Criar um plano para executar ações educacionais a fim de assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados.
12º	20,19 	Desenvolver um modelo de mensuração de desempenho baseado em indicadores.
13º	18,75 	Criar uma política de gestão de pessoas que envolva os servidores no processo decisório da Anatel.
14º	18,49 	Desenvolver análise qualitativa sobre a execução do planejamento estratégico e ou agenda regulatória, para mapear a criticidade de cada ocupação.
15º	18,28 	Mapear os perfis e competências necessários à ocupação dos cargos de gestão pelos servidores.
16º	17,75 	Executar ações educacionais a fim de assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados.
17º	17,25 	Definir os requisitos para a ocupação de posições críticas na Anatel.

Fonte: Elaborado pelo Autor.

Observa-se que as ações consideradas mais difíceis são aquelas em que é necessária alta dose do fator político e que estão relacionadas à valorização dos servidores e no estabelecimento de critérios meritocráticos.

Verifica-se preocupação em relação à medição do desempenho da alta administração, situação indicada por Casanova Jr. (2014) como uma boa prática a ser adotada em uma agência reguladora.

Outras preocupações apresentadas nas ações ligam-se à redução do poder da alta administração e à alternância das posições de liderança, o que certamente requer um trabalho ativo do Presidente e do Conselho Diretor para mudar a cultura organizacional existente, conforme o IBGC (2015).

Algumas sugestões também estão relacionadas à qualificação dos servidores, o que se alinha à natureza técnica – a segunda maior em dificuldade percebida pelos entrevistados.

Em geral, pode-se observar que as propostas de ações estão contempladas nas sugestões da CIPFA e do TCU, contidas nos Quadros 2 e 3, respectivamente. Todas elas, em maior ou menor grau, enquadram-se nos princípios gerais de governança indicados pela OCDE e IBGC, conforme o Quadro 1, elaborado por Jordão (2018, p.38).

Desta forma, cumpriu-se com o último objetivo específico, qual seja, “propor ações que possam minimizar o impacto causado pelas dificuldades encontradas na ANATEL, para adotar e executar as práticas de gestão de pessoas recomendações do TCU”.

A lista completa de ações pode ser vista no Apêndice C.



## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme foi visto ao longo deste trabalho, o conceito de governança remete ao controle de ações ou objetos por parte de quem detém a autoridade ou poder de mando, para dirigir ações, conduzir, administrar ou regular o andamento de trabalhos, de maneira a maximizar utilidades, minimizar desperdícios, multiplicar efeitos e quantidades, ou mesmo para dispor deles, sem perder o controle sobre aquilo que se está administrando.

A governança surgiu na esfera privada, nas empresas e corporações, e municiou-se de diversos mecanismos de controle a fim de garantir que os interesses do Principal e do Agente fossem mediados. Mais recentemente, em razão da disseminação da democracia no mundo e do aumento da complexidade nas relações entre os atores sociais, o conceito de governança corporativa passou a ser aplicado também à seara pública, a fim de que as organizações públicas e seus Agentes pudessem ser efetivamente monitorados e avaliados pelo seu Principal – a Sociedade –, quanto à entrega do valor público esperado.

Assim como ocorre na governança corporativa, a governança no âmbito público está calcada nos princípios da transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa, devendo os agentes públicos balizarem-se nestes princípios e colaborar para a efetividade da governança pública.

Neste sentido, a governança de pessoas desempenha importante papel na promoção da governança pública, pois permite que sejam identificadas deficiências quanto à gestão do ativo mais importante que existe em qualquer tipo de organização: as pessoas.

A gestão das pessoas, por sua vez, caracteriza-se pelo conjunto de práticas gerenciais e organizacionais que visam estimular o desenvolvimento de competências, a melhoria do desempenho, a motivação e o comprometimento das pessoas, a fim de que os resultados organizacionais sejam alcançados.

Desta maneira, governança de pessoas e gestão de pessoas são conceitos diferentes, todavia, ligados entre si.

Para entender a situação de governança nas instituições públicas brasileiras, o Tribunal de Contas da União realizou uma série de levantamentos, que demonstraram através de indicadores a preocupante situação em que se encontram diversas organizações públicas.

No levantamento de 2017, a ANATEL ficou posicionada na 96ª posição, em uma relação de 488 instituições públicas, evidenciando a existência de diversos problemas de governança nesta autarquia.

Ao analisar as informações contidas no levantamento de 2017 do TCU, observou-se que o indicador com menor desempenho se relacionava à gestão de pessoas.

Assim, a investigação feita neste trabalho teve como foco identificar as naturezas de dificuldades que levaram a ANATEL ao baixo desempenho no indicador que mede a capacidade em gestão de pessoas – GestãoPessoas, componente do indicador iGovPessoas, que mede a situação geral da governança de pessoas nas organizações.

À luz do referencial teórico foi realizado um levantamento holístico, porém estruturado, da situação de governança da autarquia, a fim de demonstrar em que aspectos a organização estaria adequada em quais ela poderia melhorar (item 4.1 desta pesquisa). Os resultados deste levantamento sugerem o fator político é predominante na ANATEL e que esta organização necessita reforçar aspectos em quesitos como transparência, equidade e prestação de contas, em especial quanto aos integrantes da alta administração. Foram identificadas práticas que, embora legais no papel, subvertem os critérios meritocráticos de seleção, além de comportamentos “pouco ortodoxos” por parte da alta administração, que colocam em dúvida a imparcialidade e a impessoalidade de algumas escolhas e decisões que são tomadas pelos dirigentes.

Em relação à capacidade de gestão de pessoas, foram identificadas quatro práticas agregadoras de governança e gestão de pessoas recomendadas pelo TCU, em 2017, com desempenho substancialmente baixo: **(1)** favorecer a retenção dos colaboradores e dos gestores, **(2)** definir adequadamente, em termos qualitativos e quantitativos, a demanda por colaboradores e gestores, **(3)** gerir o desempenho dos

colaboradores e dos gestores, e **(4)** assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados – esta última com o pior desempenho. As práticas agregadoras foram desmembradas em 15 práticas agregadas, conforme a Tabela 5, sendo possível constatar o baixo nível de adesão às práticas recomendadas pelo TCU.

Sobre as práticas agregadas foi construído e aplicado um questionário, cujas respostas ou ausência de respostas, revelaram as seguintes situações:

- a) Apesar do tempo concedido para prestação das respostas e considerando a baixa complexidade em se preencher o instrumento de pesquisa, nenhum membro do Conselho Diretor, que representa a máxima instância administrativa da agência, respondeu diretamente a pesquisa; a AFPE – Gerência de Recursos Humanos, que representa o nível operacional da autarquia, e sobre a qual recai a maior parcela da responsabilidade pela feitura das ações, segundo os entrevistados, também não respondeu à pesquisa. Tais ausências de respostas podem ter prejudicado a precisão dos resultados, vez que parte do conhecimento corporativo não foi avaliado e explorado.
- b) Foi observada uma alta taxa de desconhecimento dos agentes de governança, maior do que 70%, sobre a existência de ações que tenham sido desenvolvidas nos últimos 12 meses para mitigar as dificuldades de se adotar as práticas recomendadas pelo TCU, conforme Apêndice B. Isto sugere, não obstante existam diversos projetos, relatórios e informações sobre governança na ANATEL, que a governança de pessoas pode não estar sendo devidamente implementada na autarquia.
- c) As três dimensões de investigação que mais dificultam a adoção das práticas recomendadas pelo TCU na ANATEL, segundo os entrevistados, são a cultura da organização, fatores políticos e qualificação das pessoas do RH. Estas dimensões estão contidas nas três naturezas de dificuldades que mais criam entraves à adoção das práticas de governança de pessoas: naturezas política, técnica e organizacional (vide Tabelas 9 e 10, e Quadro 7). Este resultado sugere

que as pessoas, em especial aquelas em posições de liderança, devem ser trabalhadas a fim de mudar suas concepções sobre o significado da governança de pessoas, bem como estimuladas a promover atitudes que demonstrem seus princípios; sugere que as pessoas de RH devem receber o suporte necessário para se qualificar, além das condições materiais e humanas para desenvolver as ações necessárias; talvez o mais importante, o resultado sugere a necessidade de uma autorreflexão dos membros da alta administração sobre o seu papel como promotor, incentivador e viabilizador da governança de pessoas na agência, transformando o fator político, que atualmente é visto como dificultador, em aliado da transparência, equidade, responsabilidade corporativa e prestação de contas de todos os integrantes da corporação.

- d) A partir das respostas foram desenvolvidas trinta e três sugestões de ações que, segundo a visão dos entrevistados e do pesquisador, podem mitigar ou eliminar as dificuldades em se adotar e executar as práticas de governança e gestão de pessoas selecionadas nesta pesquisa. Verificou-se uma correlação positiva entre a intenção das ações sugeridas e as dimensões e naturezas de dificuldades estudadas, o que sugere coerência nas respostas. As ações consideradas mais difíceis, conforme a Tabela 13, foram aquelas em que é necessária alta dose do fator político para serem viabilizadas e que estão relacionadas à valorização dos servidores, ao estabelecimento de critérios meritocráticos, inclusive de alternância quanto às posições de liderança, à medição do desempenho e redução do poder concedido aos integrantes da alta administração, e à qualificação dos servidores do RH.

Evidencia-se que a presente pesquisa possui natureza qualitativa e que decorrente disso, os resultados da aplicação da metodologia sofreram influência, dentre outros fatores, da visão e do conhecimento do pesquisador, do nível e acesso a informações e do comprometimento e precisão dos entrevistados. Assim, não é possível através dela chegar a relações de causa e efeito perfeitamente precisas, em especial quanto à eficácia das ações sugeridas, o que de forma alguma depõe contra a validade do trabalho realizado.

Sobre isso, não fez parte do escopo deste trabalho avaliar a viabilidade de se desenvolver ou executar as ações gerenciais sugeridas para a promoção da governança e da gestão de pessoas levantadas na pesquisa. Desta feita, sugere-se que elas sejam avaliadas pelos gestores da ANATEL e, conforme o caso, executadas pela organização, e que seus resultados possam ser apurados em pesquisa futura, para que seja verificada a eficácia do conjunto de ações para com o grau de governança de pessoas que constar nos próximos levantamentos do TCU.

Mais importante que a precisão dos resultados obtidos, este trabalho se constitui em uma das diversas formas que podem ser seguidas por outros pesquisadores, para evidenciar em suas respectivas organizações o que as dificulta quanto ao desenvolvimento da governança pública, quesito necessário ao fortalecimento da democracia, através do efetivo controle social, e do Estado, como ente promotor do desenvolvimento, através de instituições transparentes, éticas e responsáveis, que entreguem o valor público esperado pela Sociedade.

## REFERÊNCIAS

ABREU, E. S. d.; DIAS FILHO, J. M. **Segmentos especiais da BM&FBOVESPA e dispersão acionária: boa governança corporativa ou isomorfismo institucional?** Revista de Negócios, v. 18, n.2, p.62-80, 2013. Disponível em <[proxy.furb.br/ojs/index.php/rn/article/download/2858/2359](http://proxy.furb.br/ojs/index.php/rn/article/download/2858/2359)>. Acesso em 23/08/2018.

ANATEL. **Relatório de Gestão do Exercício de 2016**. Brasília, 2017. Disponível em <<http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=347008&pub=original&filtro=1&documentoPath=347008.pdf>>. Acesso: 04/08/2017.

AQUINO, Miriam. **Anatel arrecada mais de R\$ 4,5 bi de Fust e Fistel no primeiro semestre**. Disponível em <<http://www.telesintese.com.br/anatel-arrecada-mais-de-r-45-bi-de-fust-e-fistel-no-primeiro-semester/>>. Acesso: 03/08/2017.

BERTERO, Carlos O. **A evolução do poder nas organizações**. São Paulo, 1968. In Revista de Administração de Empresas, vol. 8, nº 29. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v8n29/v8n29a02.pdf>>. Acesso em 22/08/2018.

BIDNIUK, Vladimir B. **Desafios e agendas da governança corporativa**. Rio de Janeiro, 2017. In: Revista RI, nº 209, Fev. 2017. Disponível em <<https://www.revistari.com.br/arquivos/PDF/RI-209.pdf>>. Acesso: 09/09/2018.

BNDES. **A privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública**. Rio de Janeiro, 2000. Disponível em <[https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2222/1/2000\\_A privatização no Brasil\\_P.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2222/1/2000_A%20privatiza%C3%A7%C3%A3o%20no%20Brasil_P.pdf)> Acesso: 06/08/2018.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-LEI/DEL2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-LEI/DEL2848compilado.htm)>. Acesso: 27/07/2017.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso: 27/07/2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 9.472, de 16 de julho de 1998**. 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. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9472.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9472.htm)>. Acesso: 27/07/2017.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. – Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>> Acesso: 06/08/018.

\_\_\_\_\_. Comissão de Valores Mobiliários – CVM. **Recomendações da CVM sobre governança corporativa**. Rio de Janeiro, 2002. Disponível em <<http://www.cvm.gov.br/export/sites/cvm/decisoes/anexos/0001/3935.pdf>>. Acesso: 01/09/2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União – TCU. **Levantamento de governança e gestão de pessoas**. Brasília, 2013. Disponível em <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A1500586020150394F9CCF5A31>>. Acesso: 07/08/2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União – TCU. **10 passos para a boa governança**. Brasília, 2014a. Disponível em <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0B364AAE1A7E>>. Acesso: 29/08/2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União – TCU. **Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria**. Brasília: 2014b. Disponível em <<http://www.fazenda.gov.br/pmimf/institucional/download-de-arquivos/governanca-publica-tcu.pdf>>. Acesso: 02/08/2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União – TCU. **Levantamento de governança e gestão públicas: relatório individual da autoavaliação**. Brasília, 2016. Disponível em <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A15AC9FAFE015ACE175E745F0E>>. Acesso em 07/08/2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União – TCU. **Levantamento de governança e gestão públicas: relatório completo**. Brasília, 2017a. Disponível em <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F62B15ED20162E39DB9C50879>>. Acesso em 07/08/2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União – TCU. **Levantamento de governança e gestão públicas: relatório individual da autoavaliação**. Brasília, 2017b. Disponível em <[http://www.cscruz.org/igg2017/Autarquia/96-ANATEL \(Agência Nacional de Telecomunicações\).pdf](http://www.cscruz.org/igg2017/Autarquia/96-ANATEL%20(Ag%C3%Aancia%20Nacional%20de%20Telecomunica%C3%A7%C3%B5es).pdf)>. Acesso em 07/08/2018.

CASANOVA JR., Dante. **Critérios específicos para governança nas agências reguladoras**. Rio de Janeiro: 2014. Disponível em <[http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11822/Mestrado MAP Dante.pdf?sequence=3](http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11822/Mestrado%20MAP%20Dante.pdf?sequence=3)>. Acesso: 01/08/2017.

CAVALCANTI, Carlos A. **Como Surgiram as Empresas?** 2007. Disponível em <<http://www1.redegestao.com.br/cms/opencms/desafio21/artigos/gestao/planejamento/0022.html>>. Acesso em 22/08/2018.

CHARTERED INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE AND ACCOUNTANCY – CIPFA. **International Framework: good governance in the public sector**. London, 2014. Disponível em <[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=7&ved=2ahUKEwjn-aKwvKTdAhXBC5AKHa9QBm4QFjAGegQIAxAC&url=https%3A%2F%2Fwww.cipfa.org%2F~%2Fmedia%2Ffiles%2Fpublications%2Fstandards%2Fifac%2Finternational%2Fframeworkgoodgovernanceinthepublicsectorifaccipfa2.pdf&usq=AOvVaw0WPq\\_UTfKCJRb-ph9AcB1](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=7&ved=2ahUKEwjn-aKwvKTdAhXBC5AKHa9QBm4QFjAGegQIAxAC&url=https%3A%2F%2Fwww.cipfa.org%2F~%2Fmedia%2Ffiles%2Fpublications%2Fstandards%2Fifac%2Finternational%2Fframeworkgoodgovernanceinthepublicsectorifaccipfa2.pdf&usq=AOvVaw0WPq_UTfKCJRb-ph9AcB1)>. Acesso: 05/09/2018.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (organizadoras). **Métodos de Pesquisa**. 1ª Ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GOVERNANÇA Corporativa: In: WIKIPÉDIA: a enciclopédia livre. Wikimedia, 2018. Disponível em <[https://pt.wikipedia.org/wiki/Governança\\_corporativa](https://pt.wikipedia.org/wiki/Governan%C3%A7a_corporativa)>. Acesso: 01/09/2018.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS – IFAC. **Good Governance in the Public Sector**: Consultation Draft for an International Framework. New York, 2013. Disponível em <<http://www.ifac.org/system/files/publications/files/Good-Governance-in-the-Public-Sector.pdf>>. Acesso: 04/09/2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA - IBGC. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. - São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://conhecimento.ibgc.org.br/Lists/Publicacoes/Attachments/21138/Publicacao-IBGCCodigo-CodigodasMelhoresPraticasdeGC-5aEdicao.pdf>>. Acesso em: 29/08/2018.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION – ISO. ISO 30408. 2016, **Human resource management**: guidelines on human governance. Vernier, Geneva, Switzerland, 2016. Disponível em <[https://webstore.ansi.org/Previews/PREVIEW\\_ISO+30408-2016.pdf](https://webstore.ansi.org/Previews/PREVIEW_ISO+30408-2016.pdf)>. Acesso: 02/09/2018.

JENSEN, M. C.; MECKLING, William H. **Theory of the firm**: managerial behavior, agency costs and ownership structure. Journal of Financial Economics. v.3, nº 4, 1976.

JORDÃO, Guilherme F. **A governança corporativa e as relações internacionais**: a correlação entre OCDE e o IBGC. Belo Horizonte, 2018. Disponível em <[http://conhecimento.ibgc.org.br/Lists/Publicacoes/Attachments/23753/a\\_governanca\\_corporativa\\_e\\_as\\_relacoes\\_internacionais\\_a\\_correlacao\\_entre\\_a\\_OCDE\\_e\\_o\\_IBGC.pdf](http://conhecimento.ibgc.org.br/Lists/Publicacoes/Attachments/23753/a_governanca_corporativa_e_as_relacoes_internacionais_a_correlacao_entre_a_OCDE_e_o_IBGC.pdf)>. Acesso: 29/08/2018.

KAMEOKA, Márcio. **Só 7% dos brasileiros confiam nos outros**: como superar a desconfiança. 2018. Disponível em <<https://www.gazetadopovo.com.br/ideias/so-7-dos-brasileiros-confiam-nos-outros-como-superar-a-desconfianca-0v4qlubk0vbqvotrm8na4rqj5/>>. Acesso: 02/08/2018.

LOPES, Roseli. **Brasil precisa de governança pública para atrair investimentos, diz TCU**. São Paulo, 2017. Disponível em <<http://www.fiesp.com.br/noticias/brasil-precisa-de-governanca-publica-para-atrair-investimentos-diz-tcu/>>. Acesso: 01/09/2018.

MAGALHÃES, Renata S. P. **Governança em organizações públicas – desafios para entender os fatores críticos de sucesso**: o caso do Tribunal de Contas da União. Rio de Janeiro: FGV, 2011. Dissertação de Mestrado. Disponível em <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0AF4CF6A1732>>. Acesso: 26/08/2018.

MANDRO, Maria Paula. As implicações da lei Sarbanes-Oxley nas práticas de governança corporativa das companhias brasileiras de capital aberto. Campinas, 2009. Disponível em <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?down=000470348>>. Acesso: 01/09/2018.

MARTINS, Humberto F.; MARINI, Caio. **Governança Pública Contemporânea**: uma tentativa de dissecação conceitual. In: Revista do TCU, nº 130, p. 42-53. Brasília, 2014. Disponível em <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14FB45F87014FB8F9533174F3>>. Acesso: 01/09/2018.



MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MELLO, Gilmar Ribeiro de. **Governança Corporativa no Setor Público Federal Brasileiro**. São Paulo: 2006. Disponível em <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-28072006-093658/>>. Acesso: 01/08/2017.

MOISÉS, José A.; CARNEIRO, Gabriela P. **Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime: o caso do Brasil**. São Paulo, 2008. Disponível em <[http://www.producao.usp.br/bitstream/handle/BDPI/6586/art\\_MOISES\\_Democracia\\_desconfianca\\_politica\\_e\\_insatisfacao\\_com\\_o\\_2008.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://www.producao.usp.br/bitstream/handle/BDPI/6586/art_MOISES_Democracia_desconfianca_politica_e_insatisfacao_com_o_2008.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso: 02/09/2018.

Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico – OCDE. **Os Princípios da OCDE sobre o Governo das Sociedades**. Paris, 2004. Disponível em <<https://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceprinciples/33931148.pdf>>. Acesso: 01/09/2018.

\_\_\_\_\_. **G20/OECD Principles of Corporate Governance**. Paris, 2015. Disponível em: <<https://www.oecd.org/daf/ca/Corporate-Governance-Principles-ENG.pdf>> Acesso: 29/08/2018.

\_\_\_\_\_. **The Governance of Regulators: OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy**. Paris, 2014. Disponível em: <<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264209015-en.pdf?expires=1536534746&id=id&accname=guest&checksum=2233447124CB75AE8B4A0A514D7ACCB3>> Acesso: 29/08/2018.

OLIVEIRA, Brando de; FILHO, Clara; F.; RUBENS, J. **Problemas de agência no setor público: o papel dos intermediadores da relação entre poder central e unidades executoras**. In: Revista de Administração Pública - RAP, vol. 51, núm. 4, julho-agosto, 2017, pp. 596-615. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Rio de Janeiro. Disponível em <[www.scielo.br/pdf/rap/v51n4/1982-3134-rap-51-04-00596.pdf](http://www.scielo.br/pdf/rap/v51n4/1982-3134-rap-51-04-00596.pdf)>. Acesso: 26/08/2018.

RIBEIRO NETO, Ramón. M.; FAMÁ, Rubens. **A importância da governança corporativa na gestão das empresas: o caso do grupo ORSA**. Anais. São Paulo, 2003. Disponível em <[https://www.ibgc.org.br/biblioteca/download/RIBEIRONETO,RM\\_sd\\_Importancia...mon.pdf](https://www.ibgc.org.br/biblioteca/download/RIBEIRONETO,RM_sd_Importancia...mon.pdf)>. Acesso: 01/09/2018.

REBOUÇAS, Lúcia. **Aumenta preocupação das empresas com riscos não financeiros**. São Paulo, 2007. In: Gazeta Mercantil. Mai/2007, p.B-4. Disponível em <[http://sinog.com.br/downloads/clippings/%7BA3615D5F-8621-4FCA-8353-DD83F48CF74B%7D\\_549.htm#gov01](http://sinog.com.br/downloads/clippings/%7BA3615D5F-8621-4FCA-8353-DD83F48CF74B%7D_549.htm#gov01)>. Acesso 27/08/2018.

RIBAS, Lídia M.; Zaida de A. L. **Governança regulatória: cooperação e parcerias para o desenvolvimento sustentável**. In: XXII Encontro Nacional do CONPEDI / UNINOVE, São Paulo, 2013. Disponível em <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=186c9b923fc7eb4d>>. Acesso: 09/09/2018.

ROSA, Ádma Domingues da. **Agências Reguladoras e Estado no Brasil: reformas e reestruturação neoliberal nos anos 90**. Marília: 2008. Disponível em <[https://www.marilia.unesp.br/Home/Pos-graduacao/CienciasSociais/Dissertacoes/rosa\\_ad\\_ms\\_mar.pdf](https://www.marilia.unesp.br/Home/Pos-graduacao/CienciasSociais/Dissertacoes/rosa_ad_ms_mar.pdf)>. Acesso: 01/08/2017.

SANTOS, Clezio Saldanha dos. **A regulação da distribuição de energia elétrica brasileira: relações entre agências e a qualidade dos serviços de concessionárias**. Salvador: 2003. Disponível em <[http://www.adm.ufba.br/sites/default/files/publicacao/arquivo/clezio\\_saldanha\\_dos\\_santos.pdf](http://www.adm.ufba.br/sites/default/files/publicacao/arquivo/clezio_saldanha_dos_santos.pdf)> Acesso: 06/08/2018.

SANTOS, Clezio Saldanha dos. **Introdução à Gestão Pública**. 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 2014. 384 p.

SATO, Fábio R. L. **A teoria da agência no setor da saúde: o caso do relacionamento da Agência Nacional de Saúde Suplementar com as operadoras de planos de assistência supletiva no Brasil**. São Paulo, 2005. In: Revista de Administração Pública – RAP, 41(1):49-62, Jan/Fev. 2007. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v41n1/04.pdf>>. Acesso: 26/08/2018.

SAUERBRONN, Fernanda F. **Governança pública em saúde pós-reforma gerencial no Brasil: reconciliando perspectivas para uma análise multinível**. Rio de Janeiro, 2017. In: Administração Pública e Gestão Social, 9(3), jul.-set., 2017, 148-158. Disponível em <<http://www.spell.org.br/documentos/download/45877>>. Acesso: 01/09/2018.

SILVA, André Luiz Carvalhal da. **Governança corporativa e sucesso empresarial: melhores práticas para aumentar o valor da firma**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. Disponível em <<https://books.google.com.br/books?id=LjpnDwAAQBAJ&pg>>. Acesso: 24/08/2018.

SOUZA, Fábio de Paula e; BAIDYA, Tara Keshar Nanda. **Governança Corporativa na Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) como mecanismo de aperfeiçoar a Gestão na Agência**. Rio de Janeiro: 2016. Disponível em <<http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-08/index.php/ufrrj/article/download/2775/2302>>. Acesso: 01/08/2017.

SOUZA, Ana Luiza L. de. **Boas práticas de governança e gestão de pessoas: um estudo de caso na Marinha do Brasil**. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em <[https://app.uff.br/riuff/bitstream/1/3974/1/Dissert Ana Luiza L de Souza.pdf](https://app.uff.br/riuff/bitstream/1/3974/1/Dissert%20Ana%20Luiza%20L%20de%20Souza.pdf)>. Acesso: 02/09/2018.

SOUZA, Vanessa L. de; BAGGIO, Daniel K.; CORACINI, Anderson F. C. **Elementos da estrutura de governança corporativa em uma cooperativa médica da região noroeste do estado do RS**. Ijuí, 2016. Disponível em <<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwixtq7yptTeAhWRPpAKHbWnAaEQFjAAegQICRAC&url=https%3A%2F%2Fwww.publicacoeseventos.unijui.edu.br%2Findex.php%2Fsalaconhecimento%2Farticle%2Fdownload%2F6796%2F5564&usg=AOvVaw2hWvXMpbT77PoEyNnwQpEk>>. Acesso: 01/09/2018.

TEIXEIRA, Rogério de A.; TOYOSHIMA, Sílvia H. **Evolução das Telecomunicações no Brasil, 1950-2001**: o caso da telefonia. In Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v.34, n.1, jan-mar. 2003. Ceará: 2003. Disponível em <<https://ren.emnuvens.com.br/ren/article/view/816/633>>. Acesso: 06/08/2018.

TELEBRASIL; TELECO. **O Desempenho do Setor de Telecomunicações no Brasil**: Séries Temporais. Rio de Janeiro: 2016. Disponível em <[http://www.telebrasil.org.br/component/docman/doc\\_download/1630-12-2016-o-desempenho-do-setor-de-telecom-series-temporais-3t16.pdf](http://www.telebrasil.org.br/component/docman/doc_download/1630-12-2016-o-desempenho-do-setor-de-telecom-series-temporais-3t16.pdf)>. Acesso: 06/08/2018.

TELECO Inteligência em Telecomunicações. **Seção: regulamentação - Anatel - FUST, Fistel e Funttel**. Disponível em <<http://www.teleco.com.br/fust.asp>>. Acesso: 03/08/2017.

TERRA, Fábio; FERRARI FILHO, Fernando. **As disfunções do capitalismo na visão de Keynes e suas proposições reformistas**. Rio de Janeiro, 2010. In: Revista Economia Contemporânea., Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, p. 271-295, mai-ago/2011. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rec/v15n2/03.pdf>>. Acesso: 09/09/2018.

## APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO

Governança de Pessoas na ANATEL
<p>Prezado Entrevistado,</p> <p><b>Esta pesquisa tem como objetivo acadêmico trazer subsídios para elaboração do trabalho de conclusão do Curso de Especialização em Administração Pública Contemporânea na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.</b></p> <p>Este questionário procura identificar as dificuldades encontradas pela ANATEL na adoção das práticas de Governança de Pessoas e Gestão de Pessoas recomendadas pelo TCU em seu relatório de 2017.</p> <p>Para tanto, necessitamos conhecer em maiores detalhes as dificuldades enfrentadas pelos gestores da organização, a fim de que possam ser sugeridas ações no sentido de eliminá-las ou mitigá-las. Este questionário é composto por 17 perguntas, que estão divididas em quatro seções. Cada seção é relativa a uma prática de Governança de Pessoas e Gestão de Pessoas que obteve baixo desempenho no relatório do TCU de 2017, a saber:</p> <p>4140 - Assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados.  4170 - Gerir o desempenho dos colaboradores e dos gestores.  4120 - Definir adequadamente, em termos qualitativos e quantitativos, a demanda por colaboradores e gestores.  4180 - Favorecer a retenção dos colaboradores e dos gestores.</p> <p>Cada prática acima, também chamada de Agregador, foi composta por várias questões, que foram respondidas pela ANATEL no questionário do TCU de 2017, sobre as quais serão feitas indagações no presente instrumento, para podermos identificar as dificuldades de realizá-las.</p> <p>Sobre isso, tudo o que queremos é conhecer e o que levou à ANATEL ao baixo desempenho nas práticas de governança e gestão de pessoas que constam nesta pesquisa, para posteriormente sugerirmos ações de melhoria ou resolução.</p> <p>Para garantir a segurança e a imparcialidade nas respostas, não será necessário responder nenhum dado pessoal, devendo apenas o respondente preencher os campos de acordo com o enunciado. Ainda, nenhuma resposta original será publicada, somente a estatística correspondente à análise qualitativa de delas será derivada, no conjunto das respostas de todos os entrevistados.</p> <p>Suas respostas são de grande valia para a realização deste trabalho e o resultado poderá ser verificado com a publicação final desta pesquisa científica em revista especializada, na internet ou intranet corporativa.</p>

## Notas Explicativas

► Nas próximas seções você encontrará perguntas em que constará as dimensões a seguir. Se expõe abaixo o significado que deve ser adotado para cada dimensão, para que sua resposta seja a mais adequada.

### **01. Questões Legais:**

Até que ponto as leis, normas, portarias ou dispositivos no regimento interno interferem na adoção da prática recomendada?

### **02. Orçamento para Implementar:**

Em que grau os recursos financeiros restringem a adoção da prática recomendada?

### **03. Fatores Políticos:**

Fatores políticos dificultam a adoção da prática recomendada?

### **04. Questões de Privacidade:**

A privacidade das pessoas pode ser fator dificultador para adoção da prática recomendada?

### **05. Qualificação das pessoas de RH:**

A qualificação das pessoas que trabalham no RH influencia na adoção da prática recomendada?

### **06. Quantitativo das pessoas de RH:**

A quantidade de pessoas que trabalham no RH pode ser fator dificultador para adoção da prática recomendada?

### **07. Planejamento Estratégico:**

As definições no planejamento estratégico da organização, inclusive de TI, dificultam a adoção da prática recomendada?

### **08. Estrutura Organizacional:**

A estrutura da organização (a disposição de suas áreas na hierarquia, a ausência de áreas com finalidade específica, a centralização ou descentralização, inclusive geográfica), pode ser fator dificultador para adoção da prática recomendada?

### **09. Estrutura de Processos e TI:**

Os processos de trabalho e sistemas dificultam a adoção da prática recomendada?

### **10. Cultura Organizacional:**

A Cultura (crenças, valores, regras morais e éticas, princípios) pode dificultar a adoção da prática recomendada?

### **11. Clima Organizacional:**

O clima organizacional (a visão interna da organização por seus componentes, atitudes e padrões de comportamento, formais ou informais) dificulta a adoção da prática recomendada?



<b>PESQUISA SOBRE GOVERNANÇA DE PESSOAS NA ANATEL</b>									
4140 - Agregador de Governança de Pessoas do TCU Agregador de Governança de Pessoas do TCU de 2017 Qualificados [para ocupações críticas]. Questão	Resultado do Agregador: 2,8% Resposta da ANATEL em 2017	Você sabe se nos últimos 12 meses, a ANATEL desenvolveu ou iniciou o desenvolvimento de alguma ação para mitigar ou resolver as dificuldades desta questão? Se sim, descreva-as. Caso contrário, digite "Não". Se possível, indique as áreas responsáveis pelos desenvolvimentos.	Segundo sua percepção, marque com "x" a dificuldade de cada dimensão para a solução do problema desta questão. 0=Não Dificulta, 1=Dificulta um Pouco, 2=Dificulta, 3=Dificulta Muito, 4=Impede, (-)=Não se Aplica ou Não sei.	Nível de Dificuldade					Em seu entendimento, o que seria necessário para que a ANATEL resolvesse completamente as dificuldades por você indicadas para esta questão? Descreva possíveis ações que poderiam resolvê-lo ou amenizá-lo. Se possível, indique as áreas competentes para viabilizar as ações.
				0	1	2	3	4	
4141 A organização dispõe de uma política de sucessão [para ocupações críticas].	Não Adota			Questões Legais					
				Orçamento para Implementar					
4142 A organização identifica quais são as suas ocupações críticas.	Adota em menor parte			Questões Legais					
				Orçamento para Implementar					
4143 A organização elabora plano de sucessão para as ocupações críticas.	Não Adota			Questões Legais					
				Orçamento para Implementar					
4144 A organização executa ações educacionais para assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados para as ocupações críticas.	Não Adota			Questões Legais					
				Orçamento para Implementar					



<b>PESQUISA SOBRE GOVERNANÇA DE PESSOAS NA ANATEL</b>										
Questão	Descrição	Resultado do Agregador: 12,3% Resposta da ANATEL em 2017	Você sabe se nos últimos 12 meses, a ANATEL desenvolveu ou iniciou o desenvolvimento de alguma ação para mitigar ou resolver as dificuldades desta questão? Se sim, descreva-as. Caso contrário, digite "Não". Se possível, indique as áreas responsáveis pelos desenvolvimentos.	Segundo sua percepção, marque com "x" a dificuldade de cada dimensão para a solução do problema desta questão. 0=Não Dificulta, 1=Dificulta um Pouco, 2=Dificulta, 3=Dificulta Muito, 4=Impede, (-)=Não se Aplica ou Não sei.	Nível de Dificuldade					Em seu entendimento, o que seria necessário para que a ANATEL resolvesse completamente as dificuldades por você indicadas para esta questão? Descreva possíveis ações que poderiam resolvê-lo ou amenizá-lo. Se possível, indique as áreas competentes para viabilizar as ações.
					0	1	2	3	4	
4121	A organização define e documenta os perfis profissionais desejados para cada ocupação ou grupo de ocupações de colaboradores.	Adota parcialmente		Questões Legais Orçamento para Implementar Fatores Políticos Questões de Privacidade Qualificação das pessoas de RH Quantitativo das pessoas de RH Planejamento Estratégico Estrutura Organizacional Estrutura de Processos e TI Cultura Organizacional Clima Organizacional Outros						
4122	A organização define e documenta os perfis profissionais desejados para cada ocupação ou grupo de ocupações de gestão.	Adota em menor parte		Questões Legais Orçamento para Implementar Fatores Políticos Questões de Privacidade Qualificação das pessoas de RH Quantitativo das pessoas de RH Planejamento Estratégico Estrutura Organizacional Estrutura de Processos e TI Cultura Organizacional Clima Organizacional Outros						
4123	A organização atualiza, com base em procedimentos técnicos, o quantitativo necessário de pessoal por unidade organizacional ou por processo de trabalho.	Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo		Questões Legais Orçamento para Implementar Fatores Políticos Questões de Privacidade Qualificação das pessoas de RH Quantitativo das pessoas de RH Planejamento Estratégico Estrutura Organizacional Estrutura de Processos e TI Cultura Organizacional Clima Organizacional Outros						
4124	A organização monitora conjunto de indicadores relevantes sobre força de trabalho.	Adota em menor parte		Questões Legais Orçamento para Implementar Fatores Políticos Questões de Privacidade Qualificação das pessoas de RH Quantitativo das pessoas de RH Planejamento Estratégico Estrutura Organizacional Estrutura de Processos e TI Cultura Organizacional Clima Organizacional Outros						





## **Agradecimentos**

### **Muito obrigado por sua contribuição!**

Esperamos que com as suas informações possamos entender melhor o que dificulta a ANATEL na implementação das ações de governança recomendadas pelo TCU.

A partir deste entendimento, poderão ser formuladas alternativas de solução, para que a ANATEL supere as dificuldades enfrentadas e fortaleça sua Governança Pública, caminho para que possa gerar o maior valor público possível as suas partes interessadas.

## APÊNDICE B – DIFICULDADE PERCEBIDA DAS PRÁTICAS

DIFICULDADES PERCEBIDAS POR PRÁTICA		Percepções de Dificuldade por Dimensão										Dificuldade Percebida						
		Questões Legais	Orçamento para Implementar	Fatores Políticos	Questões de Privacidade	Qualificação das pessoas de RH	Quantidade das pessoas de RH	Planejamento Estratégico	Estrutura Organizacional	Estrutura de Processos e TI	Cultura Organizacional		Clima Organizacional					
Sabe se algo foi feito nos últimos 12 meses para solucionar a questão?		Sim	Não															
Resultado TCU 2017		2,80%	81,3%															
4140	Agregador	Assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados [para ocupações críticas]	18,8%	81,3%	0,50 Mínima	1,00 Pouca	3,00 Alta	0,25 Mínima	0,75 Pouca	2,00 Moderada	1,25 Pouca	1,50 Pouca	1,25 Pouca	0,75 Pouca	2,50 Alta	1,50 Pouca	3,00 Alta	
4141		A organização dispõe de uma política de sucesso [para ocupações críticas].	0,0%	100,0%	0,25 Mínima	0,25 Mínima	2,25 Moderada	0,25 Mínima	0,25 Mínima	1,75 Moderada	1,00 Pouca	1,25 Pouca	1,00 Pouca	0,50 Mínima	1,50 Moderada	1,00 Pouca	2,50 Moderada	2,50 Moderada
4142		A organização identifica quais são as suas ocupações críticas.	25,0%	75,0%	0,25 Mínima	0,25 Mínima	1,25 Pouca	0,25 Mínima	0,25 Mínima	0,50 Mínima	0,50 Mínima	1,50 Pouca	1,00 Pouca	0,75 Pouca	2,25 Moderada	1,50 Moderada	2,25 Moderada	2,25 Moderada
4143		A organização elabora plano de sucessão para as ocupações críticas.	0,0%	100,0%	0,25 Mínima	0,25 Mínima	3,00 Alta	0,25 Mínima	0,25 Mínima	1,00 Pouca	0,75 Pouca	1,00 Pouca	1,00 Pouca	0,75 Pouca	2,50 Moderada	1,00 Pouca	3,00 Alta	3,00 Alta
4144		A organização executa ações educacionais para assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados para as ocupações críticas.	50,0%	50,0%	0,50 Mínima	1,00 Pouca	1,75 Moderada	0,25 Mínima	0,25 Mínima	2,00 Moderada	1,25 Pouca	0,75 Pouca	1,25 Pouca	0,75 Pouca	2,25 Moderada	1,00 Pouca	2,25 Moderada	2,25 Moderada
4170		Gerir o desempenho dos colaboradores e dos gestores	43,8%	56,3%	1,75 Moderada	0,50 Mínima	1,75 Moderada	0,75 Pouca	0,75 Pouca	2,00 Moderada	1,75 Moderada	2,25 Moderada	2,00 Moderada	1,50 Moderada	2,00 Moderada	2,00 Moderada	2,25 Moderada	2,25 Moderada
4171		A organização estabelece metas de desempenho individuais e/ou de equipes vinculadas ao plano da unidade.	75,0%	25,0%	1,75 Moderada	0,50 Mínima	1,75 Moderada	0,50 Mínima	0,50 Mínima	1,50 Moderada	2,00 Moderada	2,25 Moderada	2,00 Moderada	1,50 Moderada	2,00 Moderada	2,00 Moderada	2,25 Moderada	2,25 Moderada
4172		A organização realiza formalmente a avaliação de desempenho individual, com atribuição de nota ou conceito, tendo como critério de avaliação o alcance das metas previstas no plano da unidade.	50,0%	50,0%	0,75 Pouca	0,25 Mínima	1,75 Moderada	0,75 Pouca	0,75 Pouca	1,00 Pouca	1,00 Pouca	1,25 Pouca	1,00 Pouca	1,00 Pouca	2,00 Moderada	1,00 Pouca	2,00 Moderada	2,00 Moderada
4173		Os avaliadores identificam e documentam as necessidades individuais de capacitação durante o processo de avaliação de desempenho dos seus subordinados.	50,0%	50,0%	0,25 Mínima	0,50 Mínima	1,00 Pouca	0,25 Mínima	0,25 Mínima	1,75 Moderada	1,75 Moderada	1,25 Pouca	1,25 Pouca	1,00 Pouca	1,50 Moderada	0,75 Pouca	1,75 Moderada	1,75 Moderada
4174		A organização estabelece procedimentos e regras claras e transparentes nas práticas de reconhecimento.	0,0%	100,0%	0,75 Pouca	0,50 Mínima	1,25 Pouca	0,25 Mínima	0,25 Mínima	2,00 Moderada	1,75 Moderada	0,75 Pouca	1,25 Pouca	0,75 Pouca	1,50 Moderada	1,00 Pouca	2,00 Moderada	2,00 Moderada
4120		Definir adequadamente, em termos qualitativos e quantitativos, a demanda por colaboradores e gestores.	50,0%	50,0%	0,50 Mínima	0,50 Mínima	1,50 Pouca	0,50 Mínima	0,50 Mínima	2,00 Moderada	2,00 Moderada	1,50 Moderada	1,75 Moderada	1,25 Pouca	2,00 Moderada	1,25 Pouca	2,00 Moderada	2,00 Moderada
4121		A organização define e documenta os perfis profissionais desejados para cada ocupação ou grupo de ocupações de colaboradores.	75,0%	25,0%	0,25 Mínima	0,25 Mínima	1,25 Pouca	0,50 Mínima	0,50 Mínima	2,00 Moderada	2,00 Moderada	1,25 Pouca	1,25 Pouca	1,25 Pouca	2,00 Moderada	0,75 Pouca	2,00 Moderada	2,00 Moderada
4122		A organização define e documenta os perfis profissionais desejados para cada ocupação ou grupo de ocupações de gestão.	25,0%	75,0%	0,25 Mínima	0,25 Mínima	1,50 Pouca	0,50 Mínima	0,50 Mínima	1,75 Moderada	1,75 Moderada	1,25 Pouca	1,25 Pouca	1,25 Pouca	2,00 Moderada	1,00 Pouca	2,00 Moderada	2,00 Moderada
4123		A organização atualiza, com base em procedimentos técnicos, o quantitativo necessário de pessoal por unidade organizacional ou por processo de trabalho.	75,0%	25,0%	0,50 Mínima	0,50 Mínima	1,50 Pouca	0,25 Mínima	0,25 Mínima	1,75 Moderada	2,00 Moderada	1,25 Pouca	1,25 Pouca	0,75 Pouca	1,50 Moderada	1,25 Pouca	2,00 Moderada	2,00 Moderada
4124		A organização monitora conjunto de indicadores relevantes sobre força de trabalho.	25,0%	75,0%	0,50 Mínima	0,25 Mínima	1,25 Pouca	0,50 Mínima	0,50 Mínima	1,75 Moderada	2,00 Moderada	1,50 Moderada	1,50 Moderada	1,25 Pouca	1,75 Moderada	0,75 Pouca	2,00 Moderada	2,00 Moderada
4180		Favorecer a retenção dos colaboradores e dos gestores.	0,0%	100,0%	1,25 Pouca	1,25 Pouca	2,00 Moderada	1,50 Moderada	1,50 Moderada	2,00 Moderada	1,50 Moderada	4,25 Alta	1,25 Pouca	0,75 Pouca	2,00 Moderada	1,50 Moderada	2,00 Moderada	2,00 Moderada
4181		A organização executa procedimentos estruturados para aumentar a retenção de colaboradores e gestores.	0,0%	100,0%	1,25 Pouca	1,25 Pouca	2,00 Moderada	0,25 Mínima	0,25 Mínima	1,25 Pouca	1,50 Moderada	1,25 Pouca	1,50 Moderada	0,75 Pouca	2,00 Moderada	1,25 Pouca	2,00 Moderada	2,00 Moderada
4182		A organização executa procedimentos estruturados para identificar os motivos pessoais dos desligamentos voluntários da organização.	0,0%	100,0%	0,50 Mínima	0,25 Mínima	1,25 Pouca	1,50 Moderada	1,50 Moderada	1,50 Moderada	0,75 Pouca	0,75 Pouca	1,00 Pouca	0,75 Pouca	1,75 Moderada	1,00 Pouca	1,75 Moderada	1,75 Moderada
4183		A organização executa procedimentos estruturados para identificar os motivos pessoais dos pedidos de movimentação dos colaboradores dentro da organização.	0,0%	100,0%	0,50 Mínima	0,50 Mínima	2,00 Moderada	0,50 Mínima	0,50 Mínima	2,00 Moderada	1,50 Moderada	1,00 Pouca	1,25 Pouca	0,75 Pouca	2,00 Moderada	1,50 Moderada	2,00 Moderada	2,00 Moderada
Legenda		Resultado Geral		28,1%	71,9%	RANKING DAS DIFICULDADES PERCEBIDAS										16,00		
		10 <sup>o</sup>	10 <sup>o</sup>	6,75	24,50	10 <sup>o</sup>	6,75	30 <sup>o</sup>	23,75	40 <sup>o</sup>	21,75	60 <sup>o</sup>	18,25	80 <sup>o</sup>	13,75	10 <sup>o</sup>	16,00	
		Resultado Geral		28,1%	71,9%	RANKING DAS DIFICULDADES PERCEBIDAS										16,00		

Mínima <= 0,50    
 Moderada > 1,50 e <= 2,50    
 Alta > 2,50 e <= 3,50    
 Muito Alta > 3,50



## APÊNDICE C – PROPOSTAS DE AÇÕES

AÇÕES PARA SOLUCIONAR OU MITIGAR AS DIFICULDADES					Influência das Dificuldades em relação às Propostas de Ações											Grau de Dificuldade por Prática Agregadora	
Prática	Resultado TCU 2017	Ações desenvolvidas nos últimos 12 meses	Área Responsável	Propostas de Ações	Questões Legais	Orcamento para Implementar	Fatores Políticos	Questões de Prioridade	Qualificação das pessoas de RH	Quantitativo das pessoas de RH	Planejamento Estratégico	Estrutura Organizacional	Estrutura de Processos e TI	Cultura Organizacional	Clima Organizacional		
					0,50 Mínima	1,00 Pouca	3,00 Alta	0,25 Mínima	2,00 Moderada	1,25 Pouca	1,50 Pouca	1,25 Pouca	0,75 Pouca	2,50 Moderada	1,50 Pouca		
4140	Assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados [para ocupações críticas]	2,80%															
4141	A organização dispõe de uma política de sucessão [para ocupações críticas]	Não Adota	Não há conhecimento sobre ações desenvolvidas.	A percepção é que a AFPE é a responsável por desenvolver uma política de sucessão para as ocupações críticas.	Trabalhar a Cultura Organizacional quanto à necessidade de alternância dos cargos de direção, chefia e assessoramento.	Nenhuma	Nenhuma	Média	Nenhuma	Média	Média	2	1	0	3	1	1ª 25,75
					Estabelecer mecanismos que diminuam o poder discricionário do Conselho Diretor quanto à substituição e ou nomeação de servidores para ocupação de cargos de direção, chefia e assessoramento.	Nenhuma	Nenhuma	Forte	Nenhuma	Média	Nenhuma	Média	Nenhuma	Nenhuma	3	0	2ª 23,50
					Convencer a Alta Administração de que a AFPE deve possuir relativa independência quanto ao estabelecimento de políticas de recursos humanos.	0	0	3	0	1	0	2	0	0	3	0	3ª 21,50
					Criar uma política de preparação para novas lideranças.	0	1	1	0	3	2	1	0	0	0	0	8ª 14,00
					Alterar o Regimento Interno para que contemple um tempo máximo para ocupação de cargos de direção, chefia e assessoramento.	0	0	3	0	1	1	0	0	0	0	0	9ª 12,25
4142	A organização identifica quais são as suas ocupações críticas.	Adota em menor parte	Ações previstas nos instrumentos de planejamento (Planos estratégico, tático e operacional)	A percepção é que a AFPE é a responsável por identificar quais são as ocupações críticas da Anatel e que o Conselho Diretor e o Gerente responsável pela implementação do planejamento estratégico são os responsáveis por monitorar os resultados da execução do planejamento estratégico e ou agenda regulatória.	Desenvolver análise qualitativa sobre a execução do planejamento estratégico e ou agenda regulatória, para mapear a criticidade de cada ocupação.	0	0	1	0	3	2	Nenhuma	3	2	Média	Nenhuma	5ª 18,49
4143	A organização elabora plano de sucessão para as ocupações críticas.	Não Adota	Não há conhecimento sobre ações desenvolvidas.	A percepção é que a AFPE é a responsável por elaborar o plano de sucessão para as ocupações críticas.	Qualificar a equipe da AFPE.	0	3	0	0	1	1	0	0	0	1	0	10ª 8,75
					Definir os requisitos para a ocupação de posições críticas na Anatel.	0	0	1	0	3	2	0	0	1	2	0	7ª 17,25
4144	A organização executa ações educacionais para assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados para as ocupações críticas.	Não Adota	Treinamentos na Fundação Dom Cabral. Planejamento de ações de capacitação para 2019.	A percepção é que a AFPE é a responsável por executar ações educacionais e assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados.	Criar um plano para executar ações educacionais a fim de assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados.	0	0	2	0	2	2	0	0	2	0	2	4ª 20,50
					Executar ações educacionais a fim de assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados.	0	4	1	0	1	0	2	0	2	0	0	6ª 17,75
4170	Gerir o desempenho dos colaboradores e dos gestores	11,50%				1,75 Moderada	0,50 Mínima	1,75 Moderada	0,75 Pouca	2,00 Moderada	1,75 Moderada	2,25 Moderada	2,00 Moderada	1,50 Pouca	2,00 Moderada	1,25 Pouca	
4171	A organização estabelece metas de desempenho individuais e/ou de equipes vinculadas ao plano da unidade.	Adota em menor parte	Implementação do PGD - Plano de Gestão de Desempenho. Definição de Metas por adoção do Teletrabalho.	A percepção é que a AFPE em conjunto com a SUE são as responsáveis por estabelecer metas de desempenho individuais ou em equipes.	Definir metas formais e tangíveis para as estruturas de governança e unidades organizacionais, e desdobrá-las até chegar a metas individuais.	0	0	3	0	2	2	2	3	3	3	1	2ª 29,75
					Viabilizar mecanismos para que os resultados alcançados possam se refletir na remuneração dos agentes públicos.	4	2	4	0	3	1	0	0	3	2	0	4ª 26,56
4172	A organização realiza formalmente a avaliação de desempenho individual, com atribuição de nota ou conceito, tendo como critério de avaliação o alcance das metas previstas no plano da unidade.	Adota em maior parte ou totalmente	Realização das avaliações periódicas previstas em lei.	Não houve manifestação quanto aos responsáveis, todavia entende-se que os mais adequados são gestores locais.	Viabilizar mecanismos para que os gestores possam relacionar as metas individuais com as avaliações de desempenho.	0	2	2	1	2	1	1	0	3	3	1	7ª 3,75
4173	Os avaliadores identificam e documentam as necessidades individuais de capacitação durante o processo de avaliação de desempenho dos seus subordinados.	Adota em menor parte	Orientações para conscientização dos gestores em indicar capacitações mais direcionadas ao interesse da Administração.	Não houve manifestação quanto aos responsáveis, todavia entende-se que a inclusão no Planejamento Estratégico cabe à SUE e ao gerente responsável, e a orientação aos gestores locais, à AFPE.	Incluir no Planejamento Estratégico o desenvolvimento de um estudo estruturado sobre as necessidades de capacitação.	0	1	0	0	3	2	0	0	0	0	0	6ª 8,50
					Orientar os gestores a identificar as necessidades de capacitação locais.	0	0	2	0	1	1	0	1	0	2	0	5ª 11,26
4174	A organização estabelece procedimentos e regras claras e transparentes nas práticas de reconhecimento.	Não adota	Não há conhecimento sobre ações desenvolvidas.	Não houve manifestação quanto aos responsáveis, todavia entende-se que o Presidente e o Conselho Diretor seriam os responsáveis por buscar a viabilização legislativa, com apoio da PFE, e à AFPE a criação de uma política em bases legais.	Viabilizar alterações na legislação, a fim de que práticas de reconhecimento possam ser implementadas.	4	1	4	0	2	2	1	0	3	0	0	1ª 30,25
					Criar uma política de recursos humanos para valorizar o trabalho dos servidores.	3	1	3	1	2	2	1	2	0	1	0	3ª 27,50
4120	Definir adequadamente, em termos qualitativos e quantitativos, a demanda por colaboradores e gestores.	12,30%				0,50 Mínima	0,50 Mínima	1,50 Pouca	0,50 Mínima	2,00 Moderada	2,00 Moderada	1,50 Pouca	1,75 Moderada	1,25 Pouca	2,00 Moderada	1,25 Pouca	
4121	A organização define e documenta os perfis profissionais desejados para cada ocupação ou grupo de ocupações de colaboradores.	Adota parcialmente	Desenvolvimento de capacitações focadas nas áreas técnicas e finalísticas, no INATEL e ITA.	A percepção é de que a AFPE é a responsável por definir e documentar os perfis profissionais necessários aos servidores da Anatel.	Orientar os gestores para identificar os perfis necessários às atividades locais.	0	0	1	0	1	0	2	0	2	0	0	7ª 6,50
					Mapear os perfis e competências necessários à ocupação dos cargos pelos servidores.	0	2	0	0	2	2	1	2	0	1	0	6ª 8,00
4122	A organização define e documenta os perfis profissionais desejados para cada ocupação ou grupo de ocupações de gestão.	Adota em menor parte	Capacitação para os gestores realizadas na Fundação Dom Cabral.	A percepção é de que a AFPE é a responsável por definir e documentar os perfis profissionais necessários aos gestores da Anatel.	Orientar a alta administração para identificar os perfis necessários às atividades de gestão relativas às suas competências.	0	0	2	0	1	1	0	2	0	3	0	5ª 14,03
					Mapear os perfis e competências necessários à ocupação dos cargos de gestão pelos servidores.	0	2	2	0	2	2	0	2	0	3	0	3ª 18,28
					Desenvolver um Plano de Carreira	1	1	4	0	3	3	1	1	1	3	0	1ª 25,08
4123	A organização atualiza, com base em procedimentos técnicos, o quantitativo necessário de pessoal por unidade organizacional ou por processo de trabalho.	Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo	A AFPE vem realizando atividade para atualizar o quantitativo de pessoal por unidade organizacional.	A percepção é de que a AFPE é a responsável por definir o quantitativo necessário de pessoal por unidade organizacional ou processo.	Definição de um projeto para dimensionamento da força de trabalho e validação dos processos da Anatel.	0	2	0	0	2	2	0	2	0	2	0	4ª 15,68
4124	A organização monitora conjunto de indicadores relevantes sobre força de trabalho.	Adota em menor parte	Elaboração do Programa de Gestão do Desempenho.	A percepção é de que a AFPE é a responsável por monitorar os indicadores relevantes da força de trabalho.	Desenvolver um modelo de mensuração de desempenho baseado em indicadores.	0	1	2	0	3	2	1	2	1	2	0	2ª 20,19
4180	Favorecer a retenção dos colaboradores e dos gestores.	20,40%				1,25 Pouca	1,25 Pouca	2,00 Moderada	1,50 Pouca	2,00 Moderada	1,50 Pouca	1,25 Pouca	1,50 Pouca	0,75 Pouca	2,00 Moderada	1,50 Pouca	
4181	A organização executa procedimentos estruturados para aumentar a retenção de colaboradores e gestores.	Não adota	Não há conhecimento sobre ações desenvolvidas.	Não houve manifestação quanto aos responsáveis, todavia entende-se que o Presidente e o Conselho Diretor seriam os responsáveis por buscar a viabilização legislativa das ações, com apoio da PFE, bem como por aprovar o orçamento para qualificação, e à AFPE, a criação de políticas em bases legais.	Viabilizar alterações na legislação, a fim de criar mecanismos para retenção de talentos no âmbito público.	4	1	4	0	2	2	1	0	0	3	0	1ª 28,50
					Desenvolver programas de qualificação.	0	2	1	0	2	2	0	0	0	1	0	5ª 13,50
					Viabilizar a equiparação remuneratória dos servidores da Anatel com aqueles de outras carreiras de Estado.	4	1	4	0	2	2	1	0	0	3	0	1ª 28,50
					Desenvolver uma política de movimentação de pessoal que proporcione o Job Rotation.	0	0	3	0	2	2	0	1	1	3	0	3ª 21,25
					Viabilizar alterações na legislação, a fim de que práticas de reconhecimento possam ser implementadas.	4	1	4	0	2	2	1	0	3	0	0	1ª 28,50
					Criar uma política de gestão de pessoas que envolva os servidores no processo decisório da Anatel.	1	0	3	0	2	1	0	0	0	3	0	4ª 18,75
4182	A organização executa procedimentos estruturados para identificar os motivos pessoais dos desligamentos voluntários da organização.	Adota parcialmente	Não há conhecimento sobre ações desenvolvidas.	A percepção é de que a AFPE é a responsável por identificar os motivos de desligamentos voluntários na Anatel.	Criar um questionário a ser aplicado quando do desligamento.	0	0	0	1	1	1	0	0	0	1	0	9ª 3,50
4183	A organização executa procedimentos estruturados para identificar os motivos pessoais dos pedidos de movimentação dos colaboradores dentro da organização.	Adota parcialmente	Não há conhecimento sobre ações desenvolvidas.	A percepção é de que a AFPE é a responsável por identificar os motivos de pedidos de movimentação dentro da Anatel.	Criar uma política de movimentação de pessoal equilibre os interesses do servidor e os da Administração, reduzindo a discricionariedade dos gestores.	0	0	1	1	1	1	0	2	1	2	0	7ª 7,38
					Acompanhar as ações dos gestores nas diversas unidades organizacionais.	0	0	2	0	1	2	0	1	1	2	0	6ª 7,63
					Orientar gerentes e superintendentes sobre a sua participação ativa na gestão de pessoas.	0	0	1	0	1	1	0	1	0	2	0	8ª 5,50

Legenda:   
 [Nenhuma] = 0   
 [Fraca] = 1   
 [Média] = 2   
 [Forte] = 3   
 [Muito Forte] = 4

Fatores de Correção do ranking:   
 1,00 - Não Adota   
 0,95 - Há decisão formal para adotar   
 0,85 - Adota em menor parte   
 0,50 - Adota parcialmente   
 0,15 - Adota em maior parte ou totalmente

## APÊNDICE D – DIFICULDADE DAS PROPOSTAS DE AÇÕES

### Dificuldade das Propostas de Ações

#	Pontuação	Natureza
1º	30,25 	Viabilizar alterações na legislação, a fim de que práticas de reconhecimento possam ser implementadas.
2º	29,75 	Definir metas formais e tangíveis para as estruturas de governança e unidades organizacionais, e desdobrá-las até chegar a metas individuais.
3º	28,50 	Viabilizar alterações na legislação, a fim de criar mecanismos para retenção de talentos no âmbito público.
3º	28,50 	Viabilizar a equiparação remuneratória dos servidores da Anatel com aqueles de outras carreiras de Estado.
4º	27,50 	Criar uma política de recursos humanos para valorizar o trabalho dos servidores.
5º	26,56 	Viabilizar mecanismos para que os resultados alcançados possam se refletir na remuneração dos agentes públicos.
6º	25,75 	Trabalhar a Cultura Organizacional quanto à necessidade de alternância dos cargos de direção, chefia e assessoramento.
7º	25,08 	Desenvolver um Plano de Carreira
8º	23,50 	Estabelecer mecanismos que diminuam o poder discricionário do Conselho Diretor quanto à substituição e ou nomeação de servidores para ocupação de cargos de direção, chefia e assessoramento.
9º	21,50 	Convencer a Alta Administração de que a AFPE deve possuir relativa independência quanto ao estabelecimento de políticas de recursos humanos.
10º	21,25 	Desenvolver uma política de movimentação de pessoal que proporcione o Job Rotation.
11º	20,50 	Criar um plano para executar ações educacionais a fim de assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados.
12º	20,19 	Desenvolver um modelo de mensuração de desempenho baseado em indicadores.
13º	18,75 	Criar uma política de gestão de pessoas que envolva os servidores no processo decisório da Anatel.
14º	18,49 	Desenvolver análise qualitativa sobre a execução do planejamento estratégico e ou agenda regulatória, para mapear a criticidade de cada ocupação.
15º	18,28 	Mapear os perfis e competências necessários à ocupação dos cargos de gestão pelos servidores.
16º	17,75 	Executar ações educacionais a fim de assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados.
17º	17,25 	Definir os requisitos para a ocupação de posições críticas na Anatel.
18º	15,68 	Definição de um projeto para dimensionamento da força de trabalho e validação dos processos da Anatel.
19º	14,03 	Orientar a alta administração para identificar os perfis necessários às atividades de gestão relativas às suas competências.
20º	14,00 	Criar uma política de preparação para novas lideranças.
21º	13,50 	Desenvolver programas de qualificação.
22º	12,25 	Alterar o Regimento Interno para que contemple um tempo máximo para ocupação de cargos de direção, chefia e assessoramento.
23º	11,26 	Orientar os gestores a identificar as necessidades de capacitação locais.
24º	8,75 	Qualificar a equipe da AFPE.
25º	8,50 	Incluir no Planejamento Estratégico o desenvolvimento de um estudo estruturado sobre as necessidades de capacitação.
26º	8,00 	Mapear os perfis e competências necessários à ocupação dos cargos pelos servidores.
27º	7,63 	Acompanhar as ações dos gestores nas diversas unidades organizacionais.
28º	7,38 	Criar uma política de movimentação de pessoal equilibre os interesses do servidor e os da Administração, reduzindo a discricionariedade dos gestores.
29º	6,50 	Orientar os gestores para identificar os perfis necessários às atividades locais.
30º	5,50 	Orientar gerentes e superintendentes sobre a sua participação ativa na gestão de pessoas.
31º	3,75 	Viabilizar mecanismos para que os gestores possam relacionar as metas individuais com as avaliações de desempenho.
32º	3,50 	Criar um questionário a ser aplicado quando do desligamento.