

**ANÁLISE DAS LÓGICAS INSTITUCIONAIS NO CAMPO DE PROTEÇÃO AO
CONSUMIDOR: COMO A ANATEL ATENDE AS RECLAMAÇÕES DOS CONSUMIDORES**

MIRIAN MAZINI RODRIGUES
UNIVERSIDADE PAULISTA (UNIP)

PAULO ROBERTO VIDIGAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO (UNIFESP)

LUIZ CARLOS VIDIGAL

IZILDA GUEDES ELIAS

CELSO AMORIM MORCELLI
UNIVERSIDADE METROPOLITANA DE SANTOS (UNIMES)

ANÁLISE DAS LÓGICAS INSTITUCIONAIS NO CAMPO DE PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR: COMO A ANATEL ATENDE AS RECLAMAÇÕES DOS CONSUMIDORES

RESUMO

A transformação na estrutura do Estado brasileiro nos últimos anos introduziu agências reguladoras em determinados setores para gerir a relação entre operador e consumidor se relaciona. Esse estudo analisou como as lógicas institucionais do campo da proteção ao consumidor na telefonia móvel definiram a atuação da Anatel, o órgão regulador do setor. Os depoimentos colhidos com a Anatel, órgãos de proteção ao consumidor e clientes das operadoras apontam um confronto entre a atuação e visão da ANATEL com os consumidores e as organizações de proteção ao consumidor, percebe-se que há uma sensação de ineficiência por parte dos consumidores quanto à relação da ANATEL e as operadoras da telefonia móvel no atendimento das suas necessidades.

Palavras-chave: Agência Reguladora. Lógica Institucional. Reclamação do consumidor.

1. INTRODUÇÃO

No cenário de desestatização, o Estado brasileiro transferiu para a iniciativa privada seu monopólio em alguns setores da economia. Tais modificações fizeram com que o Estado assumisse a função de regulação desses setores, criando agências reguladoras, para evitar, dentre outras atribuições, o surgimento de monopólios e procurar harmonizar as relações entre consumidor-empresa, consumidor-governo e consumidor-empresa-governo para que fossem mais equilibradas (SANTOS,2008).

A regulação assumiu um papel importante na construção da credibilidade dos novos ofertantes de serviços tornando possível o investimento de capital nas áreas de infraestrutura, da comunicação, da energia entre outros setores, para que a oferta desses serviços fosse ampliada (PACHECO,2006), aponta atividades exclusivas do Estado a partir da reforma de 1995 de regulamentar, fiscalizar e fomentar a atividade econômica, por meio de introdução de avaliação de desempenho, do controle por resultado, da focalização da satisfação do usuário e do controle de custos.

As agências reguladoras têm entre suas finalidades, a intermediação e a regulação na busca do equilíbrio entre eficiência e equidade dos serviços prestados e do cumprimento das regras que compõem o contrato entre agências reguladoras e regulados. A busca desse equilíbrio é que faz

com que cada uma das agências reguladoras tenha suas práticas e estruturas específicas para o atendimento das solicitações da sociedade e das organizações prestadoras de serviços (LINS, 2001).

No setor da telecomunicação, a Lei 9.472/97 de 16 de julho 1997, dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, a Agência Nacional de Telecomunicação, conhecida como ANATEL, nos termos da emenda constitucional nº 8, de 1995 (PACHECO, 2006).

A pesquisa se justifica pelo motivo que a agência reguladora ANATEL teve seus canais de atendimento ao consumidor revolucionados com o advento da internet; canais de atendimentos de forma presencial, rede mundial de computadores, telefone fixo e aplicativo para celular e essa evolução permitiu que os consumidores pudessem obter informações sobre prestadoras de serviço, quais os seus direitos e deveres na relação de consumo. Mas, mesmo os consumidores tendo acesso a todas as informações sobre o que deveria ser fornecido e o que de fato recebem em termos de serviços das operadoras de Telecomunicações, ainda assim, tem-se uma relação desequilibrada, na qual essa agência é impelida a interferir em virtude das reclamações verificadas no site da agência reguladora, dos órgãos de proteção ao consumidor (governamental e não governamental), as quais denotam inúmeros registros de insatisfação.

Diante deste cenário, a pesquisa tem como foco a análise das lógicas institucionais que concorrem no campo da proteção ao consumidor e que participam das definições práticas, estruturas e valores que definem a atuação da agência reguladora ANATEL e como os demais atores do campo influenciam e propiciam mudanças dessas lógicas com relação ao atendimento das solicitações e das reclamações dos consumidores.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A seguir são apresentados os principais aspectos da lógica institucional que concorrem no campo da proteção ao consumidor.

2.1 Institucionalismo

Para entender o desenvolvimento do processo de relacionamento com o cliente, por meio dos conceitos do novo Institucionalismo, pode-se justificar como a agência reguladora assume num dado momento às mudanças de suas práticas e estruturas noutro, como as suas ações são legitimadas (valores) e se sofrem influências de outros atores nestas mudanças. Estácio (2009,

apud SCOTT, 2001) entende que existem três pilares que sustentam o arranjo institucional, a regulação do ambiente institucional onde são constituídas as leis e regras de modo formal que norteiam os comportamentos. O segundo refere-se ao componente cognitivo, que reflete a percepção e o entendimento das categorias sociais profundamente arraigadas. E, o terceiro pilar é o componente normativo que indica as diferentes orientações informais desenvolvidas por distintos ambientes sociais, como associações, movimentos sociais e corporações. Os autores DiMaggio e Powell (1991, *apud* NORTH, 1986, p. 231) definem instituições como “regularidades em interações repetitivas, costumes e regras que fornecem um conjunto de incentivos e desincentivos para os indivíduos”. Assim, para DiMaggio e Powell (1991, p.135), instituições surgem e persistem, “quando elas conferem benefícios maiores que os custos de transação incorridos na criação e na sua manutenção” e, dessa forma, minimizam os conflitos e ordenam setores da sociedade ou surgem para legitimar práticas e estruturas comumente utilizadas pela sociedade ou por grupos da sociedade.

As práticas e estruturas estão sujeitas às mudanças, contudo a mudança pode trazer consequências difíceis porque deixa de ser rotina até que haja adaptação do novo contexto (DIMAGGIO, 1991). O novo Institucionalismo na análise organizacional conclui que existe homogeneidade marcante das práticas e disposições encontradas no mercado e sociedade em geral, como por exemplo nas escolas, associações e corporações (DIMAGGIO e POWELL, 1991, MEYER e ROWAN, 1991). Dessa forma, é possível supor que as agências reguladoras surgiram e são parte da estrutura do executivo governamental para regulamentar e fiscalizar o funcionamento organizacional dos setores de telefonia móvel e planos de saúde possam guardar um grau de homogeneidade de suas práticas e estruturas.

2.2 Lógicas Institucionais

Costa e Mello (2012), *apud* Friedland e Alford, (1991, p. 248), conceituam que as “lógicas institucionais são sistemas simbólicos, maneira de ordenar a realidade, tornando assim a experiência no tempo e espaço significativa”.

Segundo Costa e Mello (2012, p. 7), Friedland e Alford (1991) mostram as lógicas institucionais pela ótica da contradição entre crenças e práticas do capitalismo, estado burocrático e democracia política. Outros autores (SCOTT, MENDEL e POLLACK 1997, THORNTON e OCASIO 1999; THORNTON 2002) apresentam o entendimento de como as lógicas institucionais operam umas sobre as outras dentro de um campo e, desta forma, a lógica institucional prevalecente em determinado campo pode ser o resultado do conflito de lógicas

de mercado (empresas), pública (governo, inclusive agências reguladoras), sociais (organizações da sociedade, por exemplo de proteção ao consumidor).

A análise das lógicas institucionais precisa considerar que a agência reguladora pode apresentar mudanças no que se refere a sua estrutura e práticas para implementação de suas políticas públicas pois estão influenciadas por diversas lógicas no campo.

2.3 Práticas Institucionais

Para Powell e DiMaggio(1991), *apud* Yong(1986, p.107) práticas institucionalizadas “consistem em papéis facilmente identificáveis juntamente com um conjunto de regras ou convenções que regem as relações entre ocupantes desses papéis”.

Ainda para Trevisan et al. (2012, *apud* Meyer e Rowan(1977), as organizações são levadas a incorporar as práticas e procedimentos definidos por conceitos racionalizados de trabalho organizacional prevaletentes e institucionalizados na sociedade. Os autores enfatizam que organizações que incorporam as práticas e procedimentos, tendem a aumentar sua legitimidade e perspectiva de sobrevivência. Na visão de Ryngelblum, Vianna e Onusic (2013, p.4), as práticas:

[...] podem surgir dentro de um grupo que percebe e aceita os significados relacionados a tais atividades, mas pode ficar restrita dentro deste grupo por um longo período. Estes podem, mais tarde, se expandir, pouco a pouco, para o resto da sociedade, dependendo de sua aceitação progressiva por outros setores.

Nos estudos sobre práticas Felix et al. (2015, p. 394) *apud* Thornton e Ocasio (1999), apresentam “três processos relacionados: transposição, tradução e teorização”.

“A transposição é o processo pelo qual os atores selecionam e transportam essas práticas por um campo institucional” (THORNTON e OCASIO, 1999). “A tradução se efetiva quando os atores se apropriam das práticas começando a usá-las no seu contexto, modificando e adaptando de acordo com suas necessidades” (CZARNIAWSKA e JOERGES, 1996). “A teorização é o ato de generalizar uma tradução de forma que a prática possa ser difundida de um campo organizacional a partir de categorias e justificativas de causa e efeito” (CZARNIAWSKA e JOERGES, 1996; STRANG e MEYER, 1994).

2.4 Estrutura Institucional

Para Meyer e Rowan (1991, p. 861) a estrutura formal de uma organização em parte se confunde com as atividades de trabalho do dia-a-dia. Eles entendem que as organizações são percebidas como “sistemas de atividades coordenadas e controladas que surgem quando o trabalho é incorporado em redes complexas de relações técnicas que atravessam fronteiras”.

Prosseguindo, os autores afirmam que as organizações formais nas sociedades modernas derivam suas práticas e estruturas dos entendimentos vigentes na sociedade:

“Nas sociedades modernas, os elementos da estrutura formal racionalizada estão profundamente enraizados, e refletem entendimentos generalizados da realidade social. Muitas das posições políticas, programas e procedimentos das organizações modernas são impostas pela opinião pública, pelos pontos de vista dos componentes importantes, por legitimação do conhecimento por meio do sistema educacional, pelo prestígio social, pelas leis e pelas definições de negligências e prudências utilizadas pelos tribunais. Tais elementos de estrutura formal são manifestações de regras institucionais poderosos que funcionam como mitos altamente racionalizados que são obrigatórias para organizações”. (MEYER ROWAN, 1991, p. 893)

Para Meyer e Rowan (1991), as estruturas que estão em conformidade com as regras institucionais tendem a serem consideradas sensatas, racionais e legítimas. E, por outro lado, as organizações que negligenciam ou omitem essas estruturas são menos suscetíveis à legitimação. O que pode causar elevação de custos.

Ainda segundo Meyer e Rowan (1991), *apud* Dowling e Pfeffer(1975); Meyer e Rowan (1978), as organizações que demonstram estruturas formais e que seguem os preceitos dos mitos em ambientes institucionalizados certifica-se que está agindo de forma correta e assim aceita pela coletividade tornando-a legítima.

A estrutura institucional estabelece a distribuição de função e atividades e, para tanto, essas lógicas institucionais práticas, estruturas e valores culturais, são pilares que podem vir a sustentar a legitimidade das organizações.

2.5 Legitimidade

As organizações estão inseridas na sociedade e recebem sua influência, pois são organismos sociais impactados por normas, práticas e símbolos que a sociedade acredita serem válidos, funcionais e corretos. O funcionamento das organizações depende da aprovação da sociedade a fim de evitar críticas e pressões para mudanças ou a negação de recursos (MEYER E ROWAN, 1991).

A legitimidade busca a aprovação, concordância, incentivo para a realização, instalação, afirmação de uma organização e suas atividades a partir de um determinado julgamento a respeito de práticas e valores que influenciam e são influenciados pelos ambientes organizacionais, pelos atores e pelas instituições, que resultam de normas culturais, símbolos, crenças e rituais embasando o conceito de legitimidade organizacional.

Segundo Suchman (1995) *apud* Ginzler, Kramer, e Sutton(1992); Nielsen e Rao(1987); Perrow(1970, p.574) “a legitimidade é uma percepção generalizada ou suposição de que as ações de uma entidade que são desejáveis e apropriados dentro de algum sistema socialmente construído de normas, valores, crenças e definições”. No trabalho de Suchman, (1995) *apud* Meyer e Scott(1983a); Scot(1991), afirmam que a legitimidade é entendida como decorrente de identificação entre a organização e seu ambiente cultural, entretanto, esses autores focam mais no cognitivo, sendo que as organizações alcançam a legitimidade mais pelo que é compreendido do que aquilo que é desejado, ou seja, pela aceitação de uma configuração possível.

As organizações podem ser legitimadas mesmo quando existir desarmonia das normas sociais isso pode acontecer porque essas divergências passam despercebidas (SUCHMAN, 1995). A legitimidade institucional é constituída por meio de elementos culturais como símbolos, mitos e crenças, que permitem um entendimento e avaliação positiva do público (SUCHMAN, 1995). Deephouse (1996) entende que a legitimidade está associada ao isomorfismo, que é um fenômeno que leva as organizações a buscarem modelos aceitos institucionalmente.

3. METODOLOGIA DE PESQUISA

O propósito desta pesquisa foi analisar as lógicas institucionais predominantes no campo das reclamações dos consumidores quanto à telefonia, a partir das práticas, estruturas e valores adotados pela agência reguladora ANATEL, e como os consumidores, os órgãos governamentais ou não governamentais podem influenciar esse contexto.

Para tanto, este trabalho adotou a metodologia de pesquisa qualitativa descritiva por meio de estudo de caso (YIN, 2010), que envolve o estudo de um ambiente contemporâneo, as reclamações dos consumidores, onde os objetos de análise são as lógicas institucionais – práticas, estruturas e valores envolvidos na regulação exercida pela ANATEL e teve como objetivo, uma vez identificadas as mudanças das lógicas da agência reguladora, entender as razões das mesmas.

A coleta de dados foi feita de duas formas: (1) documental; e (2) por meio de entrevista, presencial, por endereço eletrônico ou por via programa de comunicação de voz e vídeo via rede mundial de computadores (Skype). A coleta de dados documental para as práticas da ANATEL, foi efetuada por meio da pesquisa em documentos, mídias, relatórios das organizações, Leis, Regulamentos, e ações dos atores que estejam envolvidos na definição.

Foram realizadas entrevistas com os responsáveis pelo setor de reclamações dos consumidores dos órgãos reguladores do setor de telecomunicações, das organizações civis não governamentais (IDEC), organizações públicas que tratam do direito do consumidor (PROCON e SENACON), e o depoimento de consumidores que tenham experimentado os procedimentos. As entrevistas seguiram um protocolo de temas e perguntas abertas, onde o entrevistado pode discorrer sobre o tema. A análise das informações foi feita com base na técnica de “Análise de Conteúdo”, (BARDIN, 1977) orientada pelos conceitos do modelo teórico. Ou seja, envolveu a identificação das atividades que compõem - as práticas de acolhimento, avaliação e intermediação de reclamações; identificação das estruturas envolvidas, os departamentos e as normas de atuação; e os valores dos participantes compreendidos a partir dos seus entendimentos o atendido e se essa foi a intenção.

4. PESQUISA REALIZADA

Na pesquisa documental realizada pode-se observar na tabela 1, apenas de acordo com o contato junto ao PROCON-SP, é que as reclamações de consumidores insatisfeitos se mantêm anualmente constantes, seja pela decisão das operadoras em não atender seus anseios, ou pela ausência de retorno por essas operadoras, conforme o cadastro das Reclamações Fundamentadas do PROCON-SP dos anos de 2011 a 2013:

Tabela 1: Comparativo Reclamações Fundamentadas

SERVIÇOS TELEFONIA	
ANO	RECLAMAÇÕES
2011	3.923
2012	3.041
2013	3.809

Fonte: Elaboração dos autores, 2016

O que se pode observar é que as operadoras de telecomunicações têm um número expressivo de reclamações. Na relação entre as operadoras de Telecomunicações e os consumidores existem outros órgãos governamentais como outros PROCONS (Fundação de Proteção do Consumidor), a SENACON (Secretaria Nacional do Consumidor), o IDEC (Instituto de Defesa

do Consumidor) e o PROTESTE (Associação Brasileira de Defesa do Consumidor) que atuam fortemente para que essa relação se torne mais igualitária, dentre os mais ativos. A Anatel também intermedia reclamações para as operadoras. Além disso, o SENACON e o PROCON são fomentadores de legislação em defesa do consumidor.

O Instituto de Defesa do Consumidor (IDEC) e a Associação dos Consumidores (PROTESTE) atuam focalizados no consumidor e intermediam a relação entre empresas e consumidores a elas associados, na tentativa de resolução rápida e eficaz dos problemas advindos dessa relação. Esses atores influenciam os órgãos governamentais na elaboração de novas regras a partir da manifestação dos consumidores.

A influência dos diversos atores dos órgãos governamentais como PROCON e SENACON e dos órgãos não governamentais como IDEC e PROTESTE, faz com que as agências reguladoras tomem ações para modificar ou implantar novas regras ou normas que venham a atender aos anseios daqueles que, de alguma forma, se sentiram lesados.

Um exemplo da atuação dos órgãos de defesa de consumidor (governamentais e não governamentais) é a ação pública que a PROTESTE impetrou contra as operadoras de telefonia móvel com relação ao bloqueio de franquia 3G (PROTESTE, 2016). Com atuação desses órgãos, a agência reguladora busca, ainda que de forma lenta, dirimir os desentendimentos na relação consumidor-operadora.

A agência reguladora analisa, por meio de suas estruturas e práticas, as informações recebidas desses órgãos quanto a proposições para novas regras que possam a vir a satisfazer o equilíbrio na relação empresa-consumidor.

O Governo Federal brasileiro baseou-se no modelo Norte Americano, conforme Pacheco (2006), para se estruturar. Tal modelo teve a aceitação da sociedade, que assim legitimou o que viria a ser a ANATEL.

A ANATEL é classificada como sendo uma autarquia administrativamente independente, financeiramente autônoma e vinculada ao Ministério das Comunicações, sem, no entanto, estar subordinada hierarquicamente ao Governo. Suas características institucionais lhe conferem condições de agilidade, autonomia e dinamismo no cumprimento de suas atribuições, ao mesmo tempo em que lhe permitem dar respostas rápidas a questões operacionais, estruturais e administrativas, segundo Pacheco (2006). As resoluções sobre os conflitos gerados entre

consumidores e prestadoras de serviços são levadas a Secretaria de Relacionamento com Consumidor da agência (SRC).

A agência disponibiliza, em seu site, o canal de reclamações, e informa ao consumidor os passos a serem seguidas para obter maior êxito. A princípio o consumidor deve procurar a prestadora de serviço para tentar resolver o problema, e caso não tenha resposta positiva sobre a sua demanda, deverá então registrar sua queixa no departamento de Atendimento ao Consumidor no site da ANATEL.

A operadora de telefonia móvel tem um prazo de 05 (cinco) dias para responder às demandas dos consumidores e após esse prazo, o usuário terá o direito de ser atendido pela agência reguladora. A ANATEL entra em contato com a operadora para que resolva o problema da demanda feita pelo consumidor, mas a solução do problema advém da operadora e não da agência reguladora.

Para entender a evolução da agência, abaixo quadro cronológico das mudanças internas da ANATEL (ANATEL, 2013).

Quadro 1: Mudanças Cronológicas ANATEL

1995 – A Emenda Constitucional 8/1995 eliminou a exclusividade da concessão para a exploração de serviços de telecomunicações a empresas sob controle acionário estatal. Com essa alteração da Constituição, o Estado passou da função de provedor para a de regulador de serviços de telecomunicações.

1997 – A ANATEL foi criada pela Lei 9.472/1997. O Decreto 2.338/1997 aprovou o Regulamento da Agência, estabelecendo sua estrutura organizacional. Por meio da Resolução ANATEL 1/1997, foi aprovado o primeiro Regimento Interno da ANATEL.

2001 – O Decreto 3.873/2001 alterou o Regulamento da ANATEL (Decreto 2.338/1997). Com a mudança a organização das superintendências passou a ser objeto do Regimento Interno. Pela Resolução ANATEL 270/2001, a estrutura organizacional da ANATEL foi alterada, com a criação da Superintendência de Universalização.

2007 – O Regimento Interno da ANATEL foi novamente alterado por meio da Resolução ANATEL 489/2007, que teve foco na atuação da Procuradoria da Agência e tratou de aspectos relacionados à instrução processual.

2013 – Com a Resolução ANATEL 612/20013, o Regimento Interno foi alterado de modo a modernizar a estrutura administrativa da Agência para adequá-la ao cenário de convergência tecnologia e ampliar a eficiência da Agência na regulação e na fiscalização dos serviços de telecomunicações.

Fonte: ANATEL, 2013

De 2001 a 2012, o organograma apresenta estrutura diferente, onde as reclamações eram levadas à Ouvidoria. Segundo a ANATEL, a partir de 29 de abril de 2013 que houve a mudança

de estrutura da agência, onde foram criadas algumas superintendências, inclusive a Superintendência de Relações com Consumidores (SRC).

São destacados a seguir alguns extratos das respostas obtidas que podem ilustrar a discussão que se segue.

4.1 Respostas dos Órgãos de Defesa do Consumidor

De acordo com a SENACON: “A finalidade institucional que norteia a criação das agências reguladoras deve ser pautada no interesse público da garantia da prestação do serviço, de forma eficiente e com a qualidade que se espera”. Para o PROCON-SP, “as agências reguladoras são autônomas em seus procedimentos, mecanismos de atuação e intermediação entre as operadoras e consumidores”. Esse órgão de proteção atua como conciliador entre os clientes e fornecedores de serviço e como um disseminador de informações sobre educação para o consumo: “O PROCON-SP não opina nem intervém na conduta nem nos procedimentos das agências reguladoras e vice-versa, porque isso significaria uma ingerência indevida de um órgão em outro, não permitida por lei. ”

Para a PROTESTE, a ANATEL, apesar das mudanças em sua estrutura organizacional na relação com consumidores, ainda não é o suficiente para atender as demandas dos consumidores.

4.2 Respostas da agência reguladora

A ANATEL respondeu que como órgão regulador e fiscalizador tem por objetivo manter a relação consumidor e operadora o mais próximo do equilíbrio. E, que sua estrutura organizacional foi alterada para melhor atender e entender as demandas dos consumidores. Afirmou que intervém quando necessário para dirimir conflitos dessa relação. “Como órgão regulador, a ANATEL realiza consultas públicas e audiências públicas com vistas a colher contribuições da sociedade. Estas são algumas as ferramentas de contato da ANATEL com o setor regulado, consumidores e órgãos governamentais e não governamentais no intuito de produzir a regulamentação mais adequada possível, a Agência tenta se manter “porosa” o suficiente para receber contribuições da sociedade, do setor regulado, de consumidores, órgãos governamentais e não governamentais sempre que possível”.

4.3 Respostas dos Consumidores

Nota-se nos consumidores respondentes uma percepção diferente quanto às práticas e estruturas das agências reguladoras. Foi lhes perguntado sobre a eficiência ou não das agências reguladoras de suas práticas e estrutura para receptionar, direcionar e monitorar as reclamações dos consumidores. “Não é suficiente. O tempo de espera na maioria das vezes é cansativo e desumano e as opções de canais para o atendimento funciona bem, porém o atendimento nem sempre é satisfatório. Infelizmente já passei por inúmeros protocolos para resolver o mesmo problema, a ANATEL acompanha como a prestadoras nos atende e o tempo de retorno, que quase sempre é insatisfatório, a estrutura da ANATEL acompanha como a prestadoras nos atende e o tempo de retorno, que quase sempre é insatisfatório, acredito que a ANATEL procura fazer o melhor para que os consumidores, porém nem sempre é possível ficar satisfeito”.

Essas percepções são sutis na medida em que os consumidores são compelidos a buscar soluções rápidas e eficientes de seus direitos não atendidos. O que se pode perceber com as respostas dos consumidores é que há uma distância entre saciar os desejos dos consumidores com a celeridade das mudanças de práticas ou de estruturas das agências reguladoras.

5. DISCUSSÃO

A agência reguladora possui organograma que demonstra a distribuição de sua estrutura, que essa pode ser determinante em suas práticas relacionadas às reclamações dos consumidores e as prestadoras de serviços. A ANATEL apresenta departamento direcionado ao consumidor, a SRC que recebe todos os tipos de reclamações de consumidores.

Os resultados observados das respostas dos entrevistados refletem opiniões sobre as lógicas institucionais como:

- a) Práticas: A agência reguladora coloca-se como reguladora e fiscalizadora, pois busca suprimir os problemas entre consumidores e fornecedores de serviços. Neste aspecto institucionalmente, o ato de fiscalizar leva à divulgação comum dos serviços para toda a sociedade. Os respondentes enxergam uma diferença nas práticas em defesa dos direitos dos consumidores quando comparam os órgãos de defesa com a agência reguladora, entendem que ela é morosa em suas decisões a favor do consumidor, enquanto os órgãos de defesa nas práticas de resolução de conflitos são mais ágeis porque atuam como conciliadores. Desta feita, pode-se entender que as práticas

institucionais, conforme Powell e DiMaggio (1991, *apud* Yong, 1986, p. 107) “consistem em papéis facilmente identificáveis juntamente com um conjunto de regras ou convenções que regem as relações entre os ocupantes desses papéis”.

- b) Estruturas: Ao tratar-se desse tópico com os consumidores, observa-se um confronto em relação à resposta da ANATEL. O consumidor entende que a estrutura para reclamação não é regular e suficiente e que, apesar disso, os prazos são entendidos e que em geral tem um bom retorno da agência. Isto demonstra que pontos de vista diferentes podem vir a contribuir para novas mudanças estruturais. (MEYER E ROWAN, 1991). Contudo, é unânime aos consumidores que, os órgãos de defesa respondem que, em alguns casos, resolvem mais rapidamente que as agências reguladoras. Pode-se, então, entender que a estrutura pode sofrer influência de opinião pública, por lei ou por sistemas de ensino de modo que as organizações integrem novas estruturas (MEYER E ROWAN, 1991).
- c) Valores: O que se observa é que neste caso que as lógicas institucionais da agência reguladora entram em conflito com as lógicas sociais. (SCOTT, MENDEL & POLLACK 1997 THORNTON & OCASIO 1999, THORNTON 2002). Que, apesar da agência reguladora ser compreendida pelos atores externos como morosa, as aceitam como legítimas porque é entendida por atender as normas, crenças e valores da sociedade (SUCHAN 1995 *APUD* GINZEL, KRAMER & SUTTON, 1992; NIELSEN & RAO, 1987; PERROW, 1970).

6. CONCLUSÕES

O processo de desestatização do Estado brasileiro transferiu para a iniciativa privada seu monopólio em alguns setores da economia. Tais modificações fizeram com que o Estado assumisse a função de regulação desses setores, criando agências reguladoras tendo como um dos objetivos equilibrar e organizar a relação entre consumidores e seus fornecedores.

No setor da telefonia, a ANATEL, o PROCON e o IDEC receberam nos anos recentes inúmeras reclamações, que vêm aumentando, ao invés de se reduzirem. Essas organizações trabalham no sentido, não somente de dirimir as questões individuais, mas também de aperfeiçoarem as relações para o futuro.

Assim, nota-se que nesse campo concorrem lógicas distintas, que visam estabelecer sua visão de mundo a fim de se beneficiarem das operações de mercado. As operadoras têm uma menor preocupação com os problemas enfrentados pelo consumidor, enquanto a ANATEL precisa por exemplo preocupar-se com a concorrência leal no mercado, além das questões de consumo.

O institucionalismo percebe esse conflito no campo como definidor da configuração que será assumida pela lógica que vier a ser definida por confronto, negociação, entendimento entre os participantes do campo (SCOTT, MENDEL e POLLACK 1997, THORNTON e OCASIO 1999; THORNTON 2002). Esta configuração é tornada aparente por meio das práticas (THORNTON e OCASIO, 1999), estruturas (MEYER e ROWAN, 1991) e valores (THORNTON e OCASIO, 1999).

Os depoimentos colhidos com a ANATEL, órgãos de proteção ao consumidor e clientes das operadoras apontam um confronto entre a atuação e visão da ANATEL e consumidores e suas organizações de proteção, existindo uma disputa quanto à eficiência da ação da ANATEL em comparação às organizações de proteção.

O estudo pode beneficiar-se da replicação em outros setores e principalmente da participação do depoimento das operadoras em relação à definição de práticas e estruturas institucionalizadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANS. Agência Nacional de Saúde Complementar, 2019. Disponível em: <<http://www.ans.gov.br/aans/nticias-ans/consumidor/2427-mediacao-de-conflito-para-queixas-nao-assistenciais-entra-em-vigor-na-semana-do-consumidor>>. Acesso em: 13 julho 2019.

ANS. Agência Nacional de Saúde Complementar. **Índice de Reclamação das Operadoras**. 2019. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/images/Antes_e_depois_-_%C3%8Dndice_de_Reclama%C3%A7%C3%B5es_Final.docx.pdf>. Acesso em: 13 julho 2019.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 1977.

BONFIM, Leandro R. C.; ADIB, Gustavo ; GONÇALVES Sandro A. **Lógicas Institucionais da Estratégia como Prática: Uma Proposta de Relação entre o Conceito e a Abordagem**. São Paulo. 8th Iberoamerican Academy of Management Conference, São Paulo: 2013.

CONSUMIDOR - Agência Nacional de Telecomunicações. **Saiba de como reclamar de sua prestadora**, 2019. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/consumidor/index.php/anatel-procon-ou-juizados-especiais?layout=edit&id=39>>. Acesso em: 13 julho 2019.

COSTA Mayla C.; GUARIDO Edson R. Fº; GONÇALVES Sandro A. **Lógicas Institucionais e Formação da Governança de Recursos Hídricos: Análise do Caso Brasileiro**. **RGO Revista Gestão Organizacional**. Vol. 06 - nº 4 - Setembro/Dezembro, 2013.

COSTA Mayla C.; MELLO Cristiane Marques **Mudança e Lógicas Institucionais: Panorama e Proposta de Conciliação Entre Três Diferentes Abordagens**

Institucionalistas. EnNEO – VII Encontro de Estudos Organizacionais 2012. Curitiba/PR, 20 a 22 de maio de 2012, 1-16 p.

DEEPHOUSE David L. Does Isomorphism Legitimate? **Academy of Management Journal**, Aug. 96. Vol. 39, p. 1024 - 1039.

DIMAGGIO Paul; POWELL Walter. **The New Institutionalism in Organizational Analysis-Introduction.** Chicago: University of Chicago Press, 1991.

ESTÁCIO, Andréa de Fátima R. Pressões Institucionais e Práticas de Treinamento e Desenvolvimento em Indústrias de Curitiba e Região Metropolitana, 2009. 101 f. **Dissertação de Mestrado – Área de Concentração:** Organizações, Empreendedorismo e Internacionalização – Universidade Positivo. Curitiba, 2009.

FELIX Isabelle M. N., GUARIDO Edson R. Fº. GONÇALVES Sandro A. **Isomorfismo Normativo Versus Mandatário na Adoção de Práticas organizacionais.** Curitiba. VII Encontro de Estudos Organizacionais da ANPAD, 2012.

IDEC. **Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor**, 2019. Disponível em: <<http://www.idec.org.br/o-idec/o-que-faz>>. Acesso em: 13 julho 2019.

LINS, Bernardo F. E. **Análise Crítica do Desempenho da ANATEL no Período de 1988 a 2000.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2013.

MEYER John W. e ROWAN Brian. **The New Institutionalism in Organizational Analysis.** Chicago: University of Chicago Press, 1991.

PACHECO Regina S. **Regulação no Brasil:** Desenho das Agências e Formas de Controle. Rio de Janeiro. Revista Administração Pública – RAP, Edição 2006. Vol. 40, pp.523-543.

RYNGEBLUM Arnaldo L., VIANNA Nádia W. H. e ONUSIC Luciana M. **Analysis of Consumer Protection Public Policies:** Agenda Setting, Formulation, and Implementation. ANPAD, 2013. São Paulo.

PRESIDÊNCIA da República. **LEI Nº 9.472, DE 16 DE JULHO DE 1997.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9472.htm>. Acesso em: 13 julho 2019.

PROCON. **Fundação PoconSP**, 2019. Disponível em: <<http://www.procon.sp.gov.br/>>. Acesso em: 13 julho 2019.

PROTESTE!. **Livrar os planos de saúde de multas é retrocesso**, 2019. Disponível em: <<https://www.proteste.org.br/saude-e-bem-estar/plano-de-saude/noticia/livrar-os-planos-de-saude-de-multas-e-retrocesso>>. Acesso em: 13 julho 2019.

SANTOS Fabiano B. **Anatel:** Regulação e Telecomunicações no Governo FHC,2008158 f. Dissertação de Mestrado - Universidade Federal da Bahia. Bahia, 2008.

SUCHMAN Mark C. **Managing Legitimacy:** Strategic and Institutional Approaches. *Academy of Management Review*, 1995. Vol. 20 nº 3, p. 571-610.

TREVISAN Marcelo, *et al.* **As Influências da Institucionalização Organizacional na Operacionalização da Ecologia Industrial:** Possíveis Facilidades e Obstáculo. Santa Maria, 2012. Revista Administração UFSM, volume 5, Edição Especial, p. 683-698, dezembro 2012.

WALVIS Célia M. de Oliveira. **O Novo Papel do Estado na Prestação de Serviços Públicos:** as agências reguladoras. Revista FMU Direito. São Paulo, 2012. Ano 26, nº 37, p.37-47.

YIN Robert K. **Estudo de Caso:** Planejamento e Métodos. Tradução: Ana Trorell, Revisão Cláudio Damacena - 4ª Edição. Porto Alegre: Bookman, 2010.