



**IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

**CASOS DE ENSINO**

**TODA HISTÓRIA TEM DOIS LADOS**

**JOÃO VICENTE MORAIS, MARCELO MONTALVÃO REIS, VANESSA GOMES CONSTANTI, ALINE BRÊTAS DE MENEZES,**

**GRUPO TEMÁTICO: 15 Casos de ensino na Adm. Pública**

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.  
Sociedade Brasileira de Administração Pública  
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

## Toda História tem dois lados

### Resumo:

Este caso de ensino aborda o dilema da obrigação de conectar as escolas no Edital do Leilão do 5G sem planejamento como uma decisão positiva ou negativa para o governo e para a sociedade. Joãozinho, um jovem morador da Favela de Miserópolis, alegrou-se com a promessa da deputada Tábua Amarrada de conectar todas as escolas públicas à internet. Dona Francisca, mãe de Joãozinho, trabalha como cozeira na Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). O caso ilustra a jornada da protagonista para compreender os desdobramentos do Leilão do 5G e explicar ao Joãozinho que a promessa política não é uma panaceia. Discute-se o conflito entre a opinião técnica e a vontade política, a captura pelo parlamento de política regulatória, a ausência de análise *ex-ante* e de avaliação de impacto regulatório e a influência do Tribunal de Contas da União na alteração de políticas públicas.

Palavras-chave: Regulação. Captura. Avaliação de Impacto Regulatório (AIR).

### Orientações gerais:

#### 1. O Caso de Ensino

##### Introdução

Joãozinho é um jovem muito curioso. Apesar de nunca ter saído da Favela de Miserópolis, ele adorava conhecer o mundo pela internet.

Todo o dinheirinho que ganhava de gorjeta no trabalho depois da escola, no balcão da bodega do seu pai, ele gastava na *lan house* perto de sua casa navegando na internet. Seu maior sonho era se formar, arrumar um emprego na cidade e conhecer aqueles lugares que ela via na tela do computador.

Por isso, Joãozinho ficou muito feliz quando recebeu um panfleto dizendo que uma deputada chamada Tábua Amarrada prometeu que a sua escola seria conectada à internet e que todos os alunos e professores teriam as portas do mundo abertas para eles.

Ele ficou muito feliz com aquela novidade. Passou o dia comentando com os colegas e os fregueses da bodega do seu pai sobre a maravilha que estava chegando; para ele aquela seria a chance de mudar de vida.

De noite, enquanto sua mãe preparava o jantar, Joãozinho entrou radiante na cozinha com um papel nas mãos.

**Joãozinho:** A “bença”, mãe.

**Mãe:** Deus te abençoe me filho. Por que essa alegria toda?

**Joãozinho:** É que hoje descobri que uma deputada chamada Tábua Amarrada conseguiu que o governo leve a internet para a minha escola. Olha que maravilha mamãe, finalmente alguém lembrou da gente!

**Mãe:** Meu filho, o que eu ouvi no trabalho é que isso aí não está tão certo quanto parece, têm alguns problemas

no que essa deputada fez, e o pessoal da Agência está muito preocupado.

**Joãozinho:** Problemas? Quais problemas, mamãe?

**Mãe:** Senta, aí, que eu vou te contar tudo que eu fiquei sabendo sobre esse assunto...

---

## *Contexto do Caso*

### **Capítulo 1 – O conflito entre a opinião técnica e a vontade política**

Dona Francisca, a mãe de Joãozinho, era a única pessoa que trabalhava com carteira assinada naquela família. Acordava muito cedo, fazia o café e pegava a primeira das 3 conduções para chegar ao trabalho na Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), onde era copeira havia mais de 10 anos.

Seu trabalho era fazer o café e levar junto com água gelada nas várias reuniões que ocorriam todos os dias. Ela entrava e saía diversas vezes das salas de reuniões, onde homens engravatados e mulheres elegantes discutiam assuntos que deveriam ser muito importantes, pois ficavam meses tratando das mesmas coisas. Ela sempre prestava atenção em tudo que escutava, pois, apesar da origem humilde, era muito interessada em assuntos sobre o governo e a Anatel.

Desde 2018, Dona Francisca escutava nas reuniões da Anatel que estava sendo preparado um tal de “leilão do 5G”, e que por se tratar de algo muito complexo, deveriam ocorrer muitos estudos e análises antes de acontecer. A partir de 2021, o assunto ficou mais constante nas reuniões.

A copeira Sueli, que atendia à presidência da Anatel, era a melhor amiga de Dona Francisca no trabalho. Todos os dias contava o que estava acontecendo nos gabinetes dos poderosos da Agência, sempre com muita ironia. Sempre comentava com Dona Francisca as coisas que escutava sobre esse tal de 5G. Diziam que seria algo muito bom para a população, mas que custava muito caro para instalar. Tão caro, que para poder vender o 5G, o governo mandou as empresas de celular instalarem as antenas para aquilo funcionar e ainda fazer outras coisas para o governo que, segundo os engravatados da Anatel, eram chamadas de “obrigações”.

Dona Francisca ficou curiosa para saber o que eram essas obrigações, e Sueli contou para ela que as empresas de celular teriam que levar internet para as cidades da Amazônia, as rodovias e as cidades afastadas, e construir uma rede privada só para o governo. Dona Francisca achou isso muito estranho, pois essas coisas devem deveriam custar uma fortuna.

– Quem seria bobo de assumir um compromisso desses? E se esse tal de 5G não pegasse, como as empresas iriam pagar por isso? Dona Francisca perguntou para a amiga.

Sueli falou que ela era boba, que falavam que o 5G iria custar mais de 40 bilhões de reais, e tinha gente lá dentro que achava que valia até muito mais, pois esse negócio era uma fábrica de fazer dinheiro.

Algum tempo depois, em março de 2021, Dona Francisca e as outras copeiras foram chamadas para atender as autoridades em uma cerimônia muito chique em que a Anatel passava um monte de pastas e documentos para um tal de Tribunal de Contas da União fazer a análise de um tal “Edital do Leilão do 5G”.

Dona Francisca perguntou para Sueli se ela sabia do que se tratava, e, para sua surpresa, a colega disse que já tinha sido copeira no Tribunal de Contas da União antes da Anatel. Ela falou para Dona Francisca que esse Tribunal analisava essas coisas que envolvem muito dinheiro, para falar se estava certo ou errado, e mandar arrumar se precisasse. Disse que lá tinha os técnicos, que estudavam tudo e fazia um relatório falando o que tinha que corrigir, e uns Ministros, que eram os que decidiam o que tinha que ser feito.

Nos meses seguintes, Dona Francisca levou muita água e café em diversas reuniões do pessoal da Anatel com os tais técnicos do TCU, que mostravam várias coisas que tinham que ser corrigidas no Edital do Leilão do 5G. Eles falavam que sem essas correções poderiam ocorrer muitos problemas no futuro, inclusive prejuízos de bilhões para o governo. Os técnicos do TCU não estavam satisfeitos, muita coisa tinha que ser arrumada no edital, mas o pessoal da Anatel dizia que, para fazer tudo aquilo que os técnicos diziam, demoraria muito tempo e o leilão iria atrasar.

Quando comentou isso com Sueli, ela deu uma risada, e mostrou para Dona Francisca a manchete do jornal que dizia que o Ministro das Comunicações levou os Ministros do TCU para a Europa, Ásia e Estados Unidos para conhecer as empresas e operadoras que já trabalhavam com o tal 5G. O jornal falava que o Ministro das Comunicações garantiu que o Edital do Leilão ficaria pronto antes novembro e o leilão sairia no prazo previsto, ainda naquele ano.

– Eles querem botar esse tal 5G logo pra funcionar – disse Sueli. Ano que vem tem eleição, você sabe como são essas coisas.

Dona Francisca ficou muito incomodada com aquilo e falou para Sueli:

– Como pode isso, o pessoal técnico do TCU sempre em reuniões aqui, todos com cara de cansados, falando que estão trabalhando sem parar por que o Edital do Leilão está cheio de problemas, e que a Anatel vai ter que passar um tempão arrumando essas coisas; enquanto os chefes deles viajando pra todo lado com o Ministro das Comunicações, e ele falando no jornal que não vai ter atrasos. Afinal, quem está com a razão?

– A gente é que não está – respondeu Sueli com a ironia de sempre. – Mas não se preocupe por que a balança sempre pende para o lado dos mais poderosos...

Os meses foram passando e Dona Francisca via aquele cenário de incerteza na Anatel, todos sem saber se os Ministros do TCU iriam decidir parar o Leilão do 5G para arrumar o edital ou cumprir a vontade do governo e fazer o leilão mesmo com os problemas identificados. Até que um dia Sueli a chamou para contar que escutou na presidência da Anatel que uma deputada mandou colocar mais uma obrigação no Edital do Leilão, para mandar as empresas de telefonia levarem internet para todas as escolas do país.

---

## *Dilema do Caso*

### **Capítulo 2 – Captura pelo parlamento de política regulatória**

Dona Francisca ficou curiosa para saber quem era a deputada que tinha mandado colocar aquela obrigação no Edital do Leilão, pois se lembrou que seu filho Joãozinho sempre reclamava que sua escola era muito precária e não tinha internet, tornando cada vez mais difícil competir com os alunos das escolas mais ricas.

Ela aproveitou o horário de almoço e pediu para seu colega Raimundinho ajudá-la a pesquisar no computador do almoxarifado, já que ela não sabia direito como usar.

– Dona Francisca, a senhora precisa aprender a usar essas tecnologias, hoje descobrimos qualquer informação pelo Google – disse Raimundinho.

– Já não tenho mais idade para aprender essas coisas, Raimundinho, mas meu filho Joãozinho, ele sim será um doutor, estuda muito! E essa tal de internet vai ajudar ele a chegar lá!

Raimundinho sorriu e, sentado ao computador, concordou com a preocupação de Dona Francisca com os estudos de Joãozinho. Leu, nos resultados de suas pesquisas, um texto bonito que dizia:

“as políticas educacionais constituem um curso de ação concreto para a construção de conhecimentos e valores. Quando o Estado realiza intervenções para garantir ensino de qualidade ao público, está oferecendo diretamente à sua população a possibilidade de evoluir profissional e economicamente. Uma sociedade com acesso à educação possui maior senso crítico e maiores capacidades para fazer as melhores escolhas políticas e para se desenvolver economicamente”.

A partir daquela leitura, ficava claro para Raimundinho e Dona Francisca por que não é à toa que o tema educação é uma área de prioridade do Estado e é adotada como bandeira prioritária da maioria - se não a totalidade - dos políticos em campanha, já que possui forte apelo eleitoreiro e possibilita aos defensores desta bandeira – seja por convicção, seja por estratégia - grande capacidade de atrair votos.

Raimundinho continuou sua pesquisa e descobriu que a Deputada Tábua Amarrada, do Partido da Conexão Nacional, era conhecida pela luta para a melhoria da educação. Sua campanha eleitoral tinha se concentrado principalmente na pauta de educação, sendo eleita para o período de 2019 a 2022 com o sexto maior número de votos em seu estado.

– Vi aqui que os deputados declararam que querem conectar todas as escolas públicas à internet até 2024, mas já está terminando o mandato da Deputada Amarrada, é bom ela se apressar – brincou Raimundinho.

– Então deve ser isso, Raimundinho, quando ela soube do tamanho desse leilão do 5G, viu uma oportunidade para conseguir a verba necessária para essas promessas dos deputados – respondeu Dona Francisca.

– Você sabe como são os políticos, né, Raimundinho? Quando ela viu que o leilão estava estimado em 50 bilhões... Nossa, eu nem consigo imaginar tanto dinheiro! – exclamou Francisca.

– Mas o Edital do Leilão do 5G está sendo analisado pelos técnicos do TCU – disse Dona Francisca.  
– Como a deputada teve acesso? Veja aí no Google o que aconteceu.

Raimundinho pesquisou e viu que a Deputada Tábua Amarrada solicitou aos Ministros do Tribunal que incluíssem a obrigação para que as operadoras de telefonia conectassem com internet banda larga todas as escolas públicas. Ela encaminhou uma Nota Técnica ao TCU que dizia: “caso a Administração não aja para garantir o acesso de escolas à internet, na prática, ela inviabiliza o direito à educação. Trata-se de omissão que desrespeita a Constituição e a legislação federal”.

– Nossa, mas essa deputada é corajosa! Acusou os Ministros de omissão! Eu não tenho nem coragem de servir café morno para esses engravatados – gargalhou Dona Francisca.

– É, mas ela viu benefício político para ela, né? Ninguém é bobo, isso vai trazer muito voto na próxima eleição! – retrucou Raimundinho. – Olha, aqui, o que a própria deputada escreveu em sua rede social. Ela já se promoveu e pegou todo o crédito: “Teremos escolas conectadas com 5G! Graças à nossa luta de meses (...)”

Raimundinho continuou a ler em sua pesquisa que o comportamento por parte da Deputada Tábua Amarrada acabou invadindo a competência dos órgãos gestores da política pública, os Ministérios das Comunicações e da Educação, e a situação pode ter representado risco de captura para atingir seus objetivos políticos.

Raimundinho acrescentou: – Olha só essa reportagem, parece que ainda teve confusão entre os órgãos, porque o Ministério das Comunicações chegou a emitir outra Nota Técnica para informar que considerava "inoportuno" alterar a minuta do Edital do Leilão do 5G para obrigar as empresas de telefonia a incluírem escolas públicas na oferta da tecnologia.

– E nessa reportagem, fala o que as empresas operadoras acharam dessa nova obrigação? – perguntou Dona Francisca.

– Aqui diz que as empresas informaram receio, pois “não há detalhamento sobre quais escolas públicas deverão ser conectadas, nem em que cidades” – respondeu Raimundinho.

– Então...quem vai pagar? Ai, já estou com medo de sobrar é pra gente, vai que as empresas aumentam nossa conta de telefone? Achei que a Deputada Amarrada estivesse querendo ajudar a educação do Joãozinho, mas será que foi uma decisão política? refletiu Dona Francisca.

– Parece que sim, Dona Francisca, o edital ainda está com o TCU, vamos aguardar o que eles decidem – comentou Raimundinho já se levantando, atrasado para bater seu ponto de retorno do almoço.

---

### Capítulo 3 – Ausência de análise *ex-ante* e de avaliação de impacto regulatório

A partir das informações obtidas com a ajuda do seu amigo Raimundinho, o otimismo de Dona Francisca começou a dar lugar à desconfiança, já que passara a compreender que aquela estória de internet para todas as escolas públicas não era tão simples como Joãozinho imaginava.

Assim, Dona Francisca passou a prestar ainda mais atenção nas conversas que ocorriam na Agência, e ficou sabendo de detalhes da nota técnica que a Deputada Tábua encaminhou para o Tribunal de Contas da União sobre a necessidade de levar internet para 14.295 escolas de ensino básico, em um custo estimado R\$ 2,54 bilhões. E que já existiam duas leis que mandavam conectar todas as escolas públicas brasileiras à internet de alta velocidade até 2024.

Mas o que se comentava nas reuniões da Anatel era que a deputada estava constantemente na mídia divulgando o seu pedido ao TCU, como uma forma de pressionar os ministros do Tribunal a incluírem mais essa obrigação no Edital do Leilão não serem vistos como inimigos da educação. E que a

deputada não estava preocupada com os problemas que aquela decisão poderia causar, pois não estavam fazendo do jeito certo.

Dona Francisca ficou preocupada com aquilo, pois queria que as coisas fossem feitas da maneira correta para que seu filho tivesse internet na escola. Naquele dia, ao levar a água e o café do Senhor Marcos Eficiência, um Diretor da Anatel muito educado e atencioso com ela, e que trabalhava justamente na área da Anatel que cuidava do Leilão do 5G, Dona Francisca criou coragem puxou o assunto:

– Sr. Eficiência, desculpe te incomodar, mas o Senhor pode me esclarecer uma dúvida sobre esse tal de Leilão do 5G?

– Claro que sim – respondeu o Sr. Eficiência, um pouco espantado com aquela pergunta vinda de Dona Francisca, que sempre lhe perguntava se o café estava do seu agrado e outas amenidades.

Mais confiante, Dona Francisca fez a pergunta que tanto a incomodava:

– Sabe, Sr. Eficiência, eu escutei que uma Deputada mandou o TCU colocar internet nas escolas públicas, igual a do meu filho Joãozinho, que não tem nem água, quanto mais internet. Mas me disseram também que isso não foi correto e que pode dar problema. Eu queria saber o que o Senhor acha disso.

O Sr. Eficiência ficou espantado com a pergunta, pois afinal se tratava de um efeito no mundo real da regulação de políticas públicas. Ele abriu sua gaveta, pegou dois documentos e os colocou sobre a mesa, dizendo para Dona Francisca:

– A resposta para a sua pergunta está nesses documentos, que se chamam “Guia de Análise *ex-Ante*” e “Guia de Análise de Impacto Regulatório”.

Dona Francisca prestava muita atenção, enquanto o Sr. Eficiência começou a explicar:

– Dona Francisca, o que a deputa estava propondo, de conectar as escolas, se chama política pública, como outras que existem por aí, como o Auxílio Brasil, o Casa Verde e Amarelo, etc. Só que para fazer ou alterar uma política pública, tem que ter estudos e preparações prévias, pois as políticas podem ter muitos impactos para o governo e para a sociedade, e eles têm que estar previstos antes de levar a política pública para os seus beneficiários.

– Como assim? – perguntou Dona Francisca.



– Veja, você me disse que na escola do seu filho Joãozinho não tem nem água. Imagino que também não tenha computadores adequados – Dona Francisca concordou com a cabeça, e o Sr. Eficiência continuou. – Então, essas coisas têm que ser previstas por esses estudos que são ensinados nesses dois documentos.

Dona Francisca estava bastante interessada no assunto, fez nova pergunta:

– Mas Sr. Eficiência, essa decisão da deputada não é uma forma de aproveitar uma oportunidade no Leilão do 5G para resolver um problema das nossas escolas?

– De certo modo, sim – respondeu o Sr. Eficiência. – Mas antes de implantar uma política para tentar resolver um problema da sociedade, o correto é fazer por uma avaliação prévia (a chamada análise *ex-ante*) para identificar de forma precisa o problema público a ser resolvido (onde e quantas escolas necessitam de internet), a fim de se definirem os objetivos e metas (quantidade de escolas a serem conectadas), as alternativas de intervenção (levantamento das tecnologias que podem ser adotadas), a melhor estratégia de implementação (atuação direta, descentralizada, etc), os custos estimados (para implementar cada solução tecnológica), entre outros aspectos.

– Nossa, mas tem necessidade de fazer isso tudo? Eu achava que era só ir lá e ligar a internet na escola? – perguntou Dona Francisca.

– Infelizmente não é assim tão fácil. Tudo isso é necessário para planejar e racionalizar a ação do governo e para evitar ações e gastos desnecessários, que já podem, inclusive, estar sendo feitos por outros órgãos ou ministérios, ou por estados e prefeituras.

– E, além dessa avaliação prévia, seria necessário que a Anatel detivesse conhecimento prévio dos efeitos que uma obrigação estabelecida no leilão pode acarretar para as empresas do setor – acrescentou o Sr. Eficiência. – E isso se chama análise de impacto regulatório, ou AIR como chamamos aqui na Agência, e que deve ser feita para sabermos quais os impactos dessa política em todos os afetados por ela.

Dona Francisca olhou com cara de espanto e falou:

– Eu já escutei esse nome aqui na Agência, essa tal de AIR. Só não sabia que era tão importante.

– Sim, Dona Francisca – respondeu o Sr. Eficiência. – No caso da obrigação de conectar as escolas a internet, sem a AIR, essa obrigação pode gerar efeitos sobre o setor de telecomunicações, principalmente na competitividade, com impactos para os agentes econômicos interessados, e eventual criação de dificuldades para a entrada de novos competidores. Pois não é qualquer empresa que vai ter condições de atender esse tipo de obrigação.

- Menos concorrência é pior para nós, o serviço fica mais caro – complementou Dona Francisca.
- Isso mesmo – concordou o Sr. Eficiência. – Acaba sendo pior para a população, pois quanto menos empresas oferecem um determinado serviço, menos opções de escolha o cidadão tem, e assim os serviços tendem a piorar a sua qualidade e os preços serem maiores do que em um ambiente com maior quantidade de empresas.
- E essa tal de AIR serve para evitar essas coisas? – Perguntou Dona Francisca.
- Sim – concordou com um ar professoral o Sr. Eficiência. – A AIR busca evitar as chamadas práticas anticoncorrenciais, incentivando um ambiente de concorrência. A análise prévia tenta identificar os efeitos da política, por meio da discussão com todas as partes interessadas.
- Mas no caso da internet nas escolas, quem seriam essas “partes interessadas? – Interrompeu Dona Francisca.
- Seriam as empresas, os representantes do setor da educação, os ministérios que cuidam das políticas e até mesmo as escolas que seriam impactadas. São previstas até chamadas públicas para ouvir justamente a população que é afetada na ponta, para podermos conhecer a realidade.
- Então se fosse feito assim, vocês aqui da Agência ficariam sabendo que na escola do meu filho não tem nem água, muito menos computador para poder usar a internet? – questionou Dona Francisca.
- Isso mesmo! – concordou o Sr. Eficiência. – Aqui chamamos esse tipo de situação, em que não sabemos da realidade de alguém afetado pela política, de assimetria de informação. E a AIR serve também para reduzir isso. No caso das escolas, daria a segurança para sabermos se a obrigatoriedade de conexão no leilão seria de fato a melhor alternativa para suprir a falta de internet nas escolas públicas.
- Mas, Sr. Eficiência, eu fiquei sabendo que a deputada fez uma tal de Nota Técnica para pedir a inclusão da obrigação de conectar as escolas no Edital do Leilão do 5G – disse Dona Francisca. – Isso serviria como esses estudos prévios que você falou?
- Não – respondeu o Sr. Eficiência. – Os estudos devem partir dos órgãos responsáveis, no caso a Anatel e os Ministérios da Educação e das Comunicações. E no caso a Nota Técnica foi muito superficial, tomando como base uma contratação ocorrida em um determinado estado do Brasil, sem considerar toda a diversidade das mais de 14 mil escolas a serem atendidas, como a do seu filho Joãozinho. Ela não trata da diferença de custos, dos equipamentos a serem utilizados, nem quem operaria a internet...

– Entendi – interrompeu Dona Francisca. – Então nada disso foi feito para essa política pública.

– Exatamente – complementou o Sr. Eficiência. – Então, apesar de o gesto parecer grandioso, a atuação da Deputada pode gerar maiores custos e ineficiências do que os benefícios que estavam sendo divulgados. Essa obrigação pode ter até prejudicado a própria concorrência do leilão, diminuindo o número de interessados e reduzido o valor obtido pelo Governo.

– Mas menos concorrência aumenta o preço das coisas, não é assim que funciona? – Perguntou Dona Francisca.

– Geralmente é isso que acontece – respondeu o Sr. Eficiência. – No caso dessa obrigação, a conexão de escolas significa custos adicionais para as empresas vencedoras, que, certamente, serão repassados para os consumidores dos seus serviços.

– Mas o que você acha que a deputada deveria ter feito? – Perguntou Dona Francisca.

– Na minha opinião, como não houve os estudos prévios que seriam necessários, ela poderia ter buscado recursos para implementar uma política pública de conectividade das escolas, o caminho trilhado teria sido mais racional do ponto de vista da atuação do governo para solucionar o problema, com menos riscos de causar todos esses impactos que eu levantei.

– Então o que parece ser uma coisa boa pode dar problemas, porque não foi feito do jeito certo – concluiu Dona Francisca.

– Isso mesmo – prosseguiu o Sr. Eficiência. – O que parece uma proposta que tem a intenção de incluir digitalmente os estudantes de escolas públicas brasileiras e de incrementar o ensino oferecido a esses alunos, pode não atingir os objetivos pretendidos porque não foi elaborada da maneira correta. E essa chance existe em muitas escolas, como na de Joãozinho.

– Depois dessa aula toda eu vou trazer outro café para o Senhor, esse aqui já esfriou – disse Dona Francisca. – Muito obrigado, aprendi bastante.

– Disponha! – Respondeu o Sr. Eficiência.

---

## Capítulo 4 – O TCU endossa a proposta do Congresso e influencia na alteração de política pública

Em agosto de 2021, Dona Francisca servia água e café em uma reunião da Anatel quando escutou que a área técnica do Tribunal concluiu as análises do Edital do Leilão, e que tinham comunicado à Agência que vários problemas graves teriam que ser resolvidos para a realização do leilão. Os técnicos do TCU falaram que as obrigações da rede privativa do governo e da conexão da Amazônia não poderiam ser incluídas no edital, os preços das faixas de frequência estavam errados, e existiam problemas nos custos dos equipamentos e na quantidade de estações necessárias para o 5G.

Dona Francisca ficou muito assustada quando ouviu que o TCU estimou que esses problemas poderiam causar prejuízos de mais de 100 bilhões de reais aos cofres públicos.

– Nossa, é muito dinheiro – pensou ela. – Vou ver o que Sueli está sabendo sobre esse assunto.

Ao encontrar Sueli, Dona Francisca contou o que tinha escutado na reunião. A colega disse que o pessoal dos gabinetes da Agência já tinha sido avisado desses problemas, e estavam muito preocupados com o que iria acontecer, pois se tivessem que arrumar tudo o que o TCU falou que estava errado, não teria leilão naquele ano.

– Mas e agora, quem vai resolver isso? – perguntou Dona Francisca.

– Ora amiga, são os ministros do TCU – respondeu Sueli. – E se eu tivesse que apostar, seria que o leilão vai ocorrer de qualquer jeito, não importa o tanto de problemas que os técnicos encontraram.

– Mas por que você acha isso? – quis saber Dona Francisca. – Esses ministros não têm que mandar consertar o que está errado?

– Deveriam – respondeu Sueli. – Mas quem indica eles é o próprio Governo e o Congresso, e eles acabam não sendo tão independentes assim. Você não lembra que eles estavam viajando com o Ministro das Comunicações para todo lado? E se lembre também que ano que vem tem eleição, o governo vai querer falar que conseguiu o tal do 5G.

– E a conexão das escolas? O que você acha que vai acontecer? – perguntou Dona Francisca.

– Essa obrigação não veio de uma deputada do Congresso? O que eu ouvi foi que nesse caso os técnicos do TCU nem tiveram o tempo necessário para analisar se isso era ou não viável. Mas só que veio de uma deputada, e o que estão falando é que os ministros do TCU não vão nem pensar em negar. Imagina se eles vão se indispor com os deputados...

Nas semanas seguintes, Dona Francisca viu todas as previsões de Sueli se realizarem, com os Ministros do TCU aprovando o edital do Leilão sem mandar a Anatel resolver os problemas que a área técnica tinha identificado e que poderiam gerar prejuízos bilionários aos cofres públicos. E que

uma das poucas exigências dos Ministros do Tribunal foi para que a Anatel incluísse no Edital do Leilão a obrigação de conectar as escolas, atendendo ao pedido da deputada.

Naqueles dias, ao encontrar com Sueli, Dona Francisca comentou com a amiga:

– Você estava certa, no final os ministros ignoraram todos os alertas de problemas e prejuízos que a área técnica do TCU identificou e aprovou o edital do jeito que estava, e ainda mandou incluir o que a deputada pediu.

– Claro que sim – respondeu Sueli. – E olha o resultado desse atendimento à vontade do governo, disse Sueli mostrando para Dona Francisca uma notícia de jornal, que dizia que os ministros do TCU receberam prêmios do governo, e um dos ministros, que foi o relator do processo no tribunal, virou embaixador do Brasil em Portugal.

– Nada mais me assusta...disse Dona Francisca, enquanto se preparava para levar água e café para mais uma reunião da Agência.

---

### ***Encerramento do Caso***

Após ouvir toda essa estória contada por Dona Francisca, Joãozinho retoma o diálogo com sua mãe.

**Joãozinho:** Nossa, mãe, não sabia que uma coisa simples como levar internet para a minha escola poderia ser tão complicado...

**Mãe:** Pois é, meu filho. Quando alguém apresenta uma solução fácil para um problema, temos que ficar logo desconfiados, pois provavelmente não estamos sabendo de tudo o que está acontecendo.

**Joãozinho:** Mas e agora, será que vai dar certo?

**Mãe:** Se tivesse sido feito corretamente, com todos os estudos, com certeza você teria a internet na sua escola. Mas do jeito que aconteceu, temos que rezar bastante para dar certo....

## 2. Notas de Ensino

### *Objetivos educacionais*

Após a leitura e discussão deste caso, o leitor deverá ser capaz de:

- Identificar características da ignorância racional, suas causas e efeitos, e quais as estratégias utilizadas para saná-la;
- Reconhecer onde e quando ocorre a assimetria de informações no âmbito das telecomunicações, quais os atores envolvidos e o efeito concreto que esse problema causa ao setor;
- Compreender o conflito entre a opinião técnica e a vontade política, a captura pelo parlamento de política regulatória, a ausência de análise *ex-ante* e de avaliação de impacto regulatório e a influência do Tribunal de Contas da União na alteração de políticas públicas;
- Fornecer reflexões críticas sobre as falhas institucionais apontadas no texto.

### *Fontes de obtenção de dados*

Os dados para elaboração do caso foram obtidos por meio de leituras de artigos, periódicos, jornais relacionados ao tema trabalhado, e pesquisas de dados e informações junto aos sites oficiais. Os nomes dos personagens do caso são fictícios, sendo algumas informações de cunho real, mas sem a identificação da fonte, com o objetivo de preservá-las. Adicionalmente, foram coletados dados sobre os índices de reajustes dos planos de saúde visando trazer maior realismo à ficção.

### *Proposição de Análise*

Este caso foi desenvolvido para a aplicação em cursos de graduação e pós-graduação *lato sensu* e *stricto sensu* na área de Administração Pública, em disciplinas como Políticas Regulatórias, Governança Corporativa e Economia Política. Dessa forma, o caso pode ser aplicado em disciplinas que envolvam temas como ignorância racional, assimetria de informações, o conflito entre a opinião técnica e a vontade política, a captura pelo parlamento de política regulatória, a ausência de análise *ex-ante* e de avaliação de impacto regulatório e a influência do Tribunal de Contas da União na alteração de políticas públicas. Para aplicação desse caso, recomenda-se a disponibilização de materiais teóricos que deem suporte para que todos os alunos compreendam a vivência regulatória ou para que aprofundem seus conhecimentos acadêmicos referentes às temáticas em questão, como os estudos de Downs (1957), Stigler (1971), Peci (2007), Majone (1996) e Gilardi (2003).

## *Questões para Discussão*

A seguir, apresenta-se um conjunto de questões que podem ser usadas para estimular a análise do caso durante a etapa de discussão em plenário:

1. Incluir mais uma obrigação de conectar as escolas no Edital do Leilão do 5G sem planejamento é positivo ou negativo para o governo e para a sociedade?
2. O Congresso Nacional age corretamente ao solicitar diretamente ao Tribunal de Contas que a Anatel e o Ministério das Comunicações alterem uma política regulatória?
3. Quais serão os impactos da inclusão da nova obrigação para o setor regulado e para a sociedade? Haverá custos de transação para a Anatel?
4. Por que a Anatel acatou a recomendação do TCU tendo conhecimento dos problemas relacionados à decisão?

## *Encerramento da discussão do caso*

No encerramento, sugere-se que o professor faça um mapeamento dos discursos dos alunos, relacionando-os aos principais conceitos teóricos subjacentes ao caso, e provoque reflexões sobre possíveis consequências e soluções dos problemas apontados. Propõe-se, ainda, que o professor faça um fechamento da aula elucidando os principais tópicos abordados e as medidas mais importantes evidenciadas durante as explanações em sala de aula. Destaca-se que as sugestões podem ser modificadas a critério do professor.

### 3. Referências bibliográficas

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). Edital nº 1/2021, Licitação nº 1/2021-SOR/SPR/CD-ANATEL, Radiofrequências nas faixas de 700MHz, 2,3GHz, 3,5 GHz e 26 GHz, Processo nº 53500.004083/2018-79. Disponível em: [https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_documento\\_consulta\\_externa.php?eEP-wqk1skrd8hSlk5Z3rN4EVg9uLJqrLYJw\\_9INcO6OyRD8iqL9S9Xn8pP7\\_7nZL7eBIQWeOiWAZmPzrP88GsKp4NawWk\\_p9n0q\\_6bMePRxnAscg5z5FRrLZQdkKAcHw](https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?eEP-wqk1skrd8hSlk5Z3rN4EVg9uLJqrLYJw_9INcO6OyRD8iqL9S9Xn8pP7_7nZL7eBIQWeOiWAZmPzrP88GsKp4NawWk_p9n0q_6bMePRxnAscg5z5FRrLZQdkKAcHw). Acesso em: 10 jun. 2010.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Presidência da República, 1988.

\_\_\_\_\_. Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise Ex Ante, v.1. Brasília: CC/PR, MF, MPGD e CGU, 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério das Comunicações. Portaria nº 1.924/SEI-MCOM, publicada no DOU em 29 de janeiro de 2021, Estabelece Diretrizes para os certames licitatórios das faixas de frequências. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-1.924/sei-mcom-de-29-de-janeiro-de-2021-301396768>. Acesso em: 10 jun. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. Guia para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório (AIR), v.1. Brasília: SEAE/SEPEC/ME, 2021.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2032/2021 – Plenário. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A2032%2520ANOACORDAO%253A2021%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2032%2520ANOACORDAO%253A2021%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse). Acesso em: 10 de junho de 2022.

DIAS, Tatiana. *Alta Velocidade*. The Intercept Brasil, São Paulo, 16 mai. 2022. Disponível em: <https://theintercept.com/2022/05/16/secretario-leilao-5g-deixa-governo-para-vencedora-ligga-telecom/>. Acesso em: 10 jun. 2010.

DOWNS, Anthony (1957), *An Economic Theory of Democracy*, Nova Iorque, Harper and Row.

FLESCH, José Norberto. *Banda Larga – “Se fôssemos incluir escolas, o edital do 5g atrasaria 8 meses”, diz ministro*. Tele.Síntese, São Paulo, 11 ago. 2021. Disponível em: <https://www.telesintese.com.br/se-fossemos-incluir-escolas-o-edital-do-5g-atrasaria-8-meses-diz-ministro/>. Acesso em: 10 jun. 2010.

MAJONE, Giandomenico. (editor) (1990), *Deregulation or Re-regulation?* Londres: Pinter.

MELO, André Marcus. Política Regulatória: uma Revisão da Literatura. BIB, Rio de Janeiro, nº 50, 2º semestre de 2000, pp. 7-43.

PECI, Alketa. Reforma regulatória brasileira dos anos 90 à luz do modelo de Kleber Nascimento. *Revista de administração contemporânea*, v. 11, p. 11-30, 2007.

SGARIONI, Mariana; AMARAL, do Bruno. *Tabata Amaral leva ao TCU proposta de R\$ 2,5 bi no edital de 5G para conexão em escolas*. Teletime, São Paulo, 15 abr. 2021. Disponível em: <https://teletime.com.br/15/04/2021/tabata-amaral-leva-ao-tcu-proposta-de-r-25-bi-no-edital-de-5g-para-conexao-em-escolas/>. Acesso em: 10 jun. 2010.

STIGLER, G. J. The Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science*, v. 2 , n. 1, p. 3-21, 1971.

WIZIACK, Julio; HOLANDA, Marianna. TCU agrada ao governo e aprova regras do leilão do 5G. *Folha de São Paulo*, Brasília, 18 ago. 2021. Disponível em: Fonte: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/08/tcu-agrada-governo-e-aprova-regras-do-leilao-do-5g.shtml>. Acesso em: 10 jun. 2010.



## ANEXOS

### GALERIA DE IMAGENS



Realização:

**SBAP**  
Sociedade Brasileira de Administração Pública

Saiba mais em: [sbap.org.br](http://sbap.org.br)

Localização:

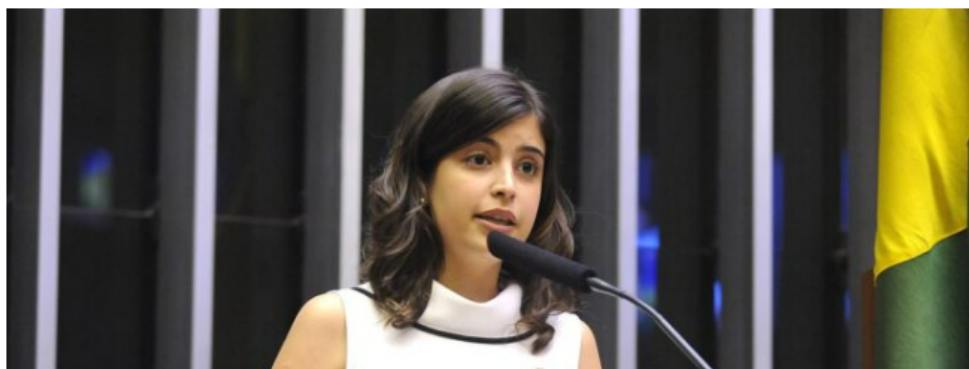
**FGV EAESP**

Fundação Getúlio Vargas (FGV- EAESP) São Paulo - SP

Leilão do 5G

## Tabata Amaral leva ao TCU proposta de R\$ 2,5 bi no edital de 5G para conexão em escolas

Por Mariana Sgarioni E Bruno Do Amaral - 15/04/21, 17:01 Atualizado em 15/04/21, 20:39



Fonte: <https://teletime.com.br/15/04/2021/tabata-amaral-leva-ao-tcu-proposta-de-r-25-bi-no-edital-de-5g-para-conexao-em-escolas/>

Realização:

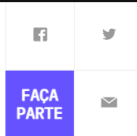
**SBAP**  
Sociedade Brasileira de Administração Pública

Localização:

**FGV EAESP**

Fundação Getúlio Vargas (FGV- EAESP) São Paulo - SP

Saiba mais em: [sbap.org.br](http://sbap.org.br)



Segundo o ministro Cedraz, se corrigidas, essas distorções poderiam adicionar estimados R\$ 101,2 bilhões ao valor total do leilão. Ou seja, o valor total a ser pago pelas empresas interessadas triplicaria, passando dos R\$ 47,5 bilhões da estimativa da Anatel a mais de R\$ 146 bilhões. Apenas em relação aos lotes 3,5 GHz, por exemplo, o ministro argumentou que a necessidade de infraestrutura foi superestimada e recomendou a ampliação das obrigações das empresas privadas, o que renderia quase R\$ 80 bilhões a mais aos cofres públicos.

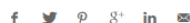
## ‘Edital continha inúmeras falhas e distorções que geram prejuízos bilionários aos cofres públicos e beneficiam exclusivamente as operadoras’

Assim, concluiu Cedraz, seria um “verdadeiro atraso permitir o prosseguimento da licitação nos moldes propostos, resultando em prejuízos aos cofres públicos e condenando o Brasil a conviver por mais 20 anos com serviços muito aquém dos padrões mundiais”.

Fonte: <https://theintercept.com/2022/05/16/secretario-leilao-5g-deixa-governo-para-vencedora-ligga-telecom/>

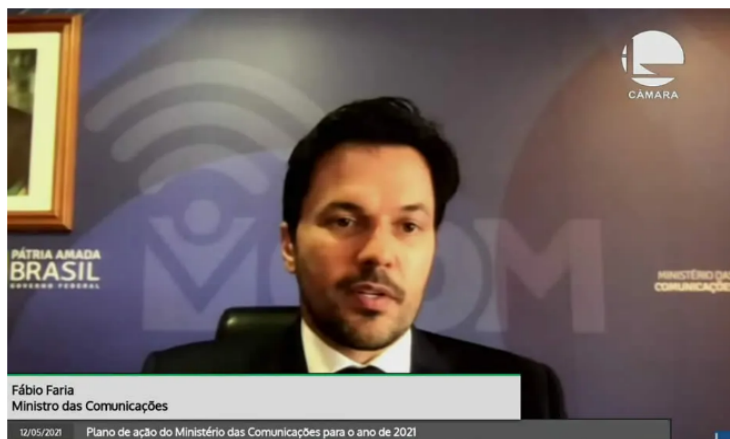
## “SE FÔSSEMOS INCLUIR ESCOLAS, O EDITAL DO 5G ATRASARIA 8 MESES”, DIZ MINISTRO

JOSÉ NORBERTO FLESCH 11 DE AGOSTO DE 2021



Em audiência na Câmara, Fábio Faria disse que guerra geopolítica em torno do 5G não é do Brasil e que maior preocupação é fornecimento de chips. Afirmou ainda que cada mês de atraso do leilão representa perda potencial de R\$ 2,8 bilhões para o país.

COMPARTILHE ISSO:



Fábio Faria  
Ministro das Comunicações

12/05/2021 Plano de ação do Ministério das Comunicações para o ano de 2021

Fonte: <https://www.telesintese.com.br/se-fossemos-incluir-escolas-o-edital-do-5g-atrasaria-8-meses-diz-ministro/>

Realização:

**SBAP**

Sociedade Brasileira de Administração Pública

Localização:

**FGV EAESP**

Fundação Getúlio Vargas (FGV- EAESP) São Paulo - SP

Saiba mais em: [sbap.org.br](http://sbap.org.br)

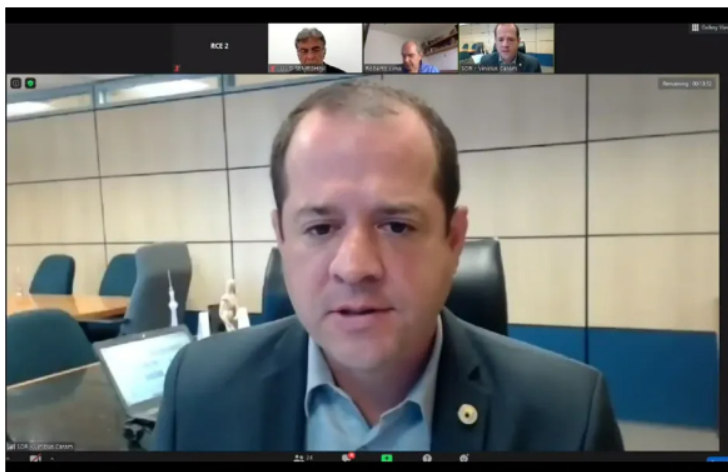
## PARA ANATEL, CONEXÃO DE ESCOLAS PODE ACONTECER SEM PRECISAR DO LEILÃO DO 5G

RAFAEL BUCCO 20 DE ABRIL DE 2021

f t p s+ in

Superintendente da agência defende que cobertura prevista no edital será ampla e já atingirá escolas

COMPARTILHE ISSO:



Fonte: <https://www.telesintese.com.br/anatel-nao-ve-porque-mudar-o-edital-do-5g-para-conectar-escolas/>

Realização:

**SBAP**  
Sociedade Brasileira de Administração Pública

Localização:

**FGV EAESP**

Fundação Getúlio Vargas (FGV- EAESP) São Paulo - SP

Saiba mais em: [sbap.org.br](http://sbap.org.br)

## Leilão da tecnologia 5G deverá garantir internet de qualidade para todas as escolas públicas

*O TCU determinou ainda que os contratos de telefonia móvel de 5ª geração deverão garantir a construção de infovias para aumentar a conectividade da Amazônia*

Por Secom TCU  
26/08/2021



**Categorias:** Comunicações, Educação, Ciência e Tecnologia e Direitos da Cidadania.

### RESUMO


- O TCU realizou, nesta quarta-feira (25/8), análise da minuta do edital da Anatel para a licitação da tecnologia 5G. A relatoria é do ministro Raimundo Carreiro.
- A Anatel avaliou o total das faixas de frequências licitadas em R\$ 45,6 bilhões. Após serem descontados os compromissos, o preço mínimo será R\$ 8,68 bilhões.
- Isso significa que o conjunto de compromissos está precificado em aproximadamente R\$ 37,1 bilhões.
- A obra da rede privativa de comunicação está estimada em R\$ 1 bilhão e a obra da rede do Programa Amazônia Integrada e Sustentável (País), em R\$ 1,5 bilhão.
- Já a limpeza da faixa de 3,5 GHz deve custar R\$ 4,1 bilhões. Logo, os demais compromissos do edital, relacionados à ampliação da abrangência dos serviços totalizam R\$ 30,5 bilhões.

O Tribunal de Contas da União (TCU) realizou, nesta quarta-feira (25/8), análise da minuta do edital da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) para a licitação, por meio de leilão, de 16 lotes nacionais de autorizações de uso das radiofrequências nas faixas de 700 MHz, 2,3 GHz, 3,5 GHz e 26 GHz. Essas faixas são associadas à prestação de serviço de telefonia móvel de 5ª geração, ou seja, em tecnologia 5G.

**“A análise desta licitação relativa ao edital do 5G foi precedida de amplo diálogo processual, por meio de inúmeras reuniões com o Ministério das Comunicações, com a Anatel e com vários interessados no setor de telecomunicações, tanto as empresas quanto as entidades civis representativas das respectivas categorias e atividades econômicas, inclusive por meio de painel de referência”, comentou o ministro-relator Raimundo Carreiro.**

Fonte: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/leilao-da-tecnologia-5g-devera-garantir-internet-de-qualidade-para-todas-as-escolas-publicas.htm>

Seções  **CORREIO BRAZILIENSE** Economia Escolas sem garantia de 5G

 Fernanda Strickland

postado em 09/07/2021 00:17

O Ministério das Comunicações (Mcom) emitiu nota técnica na qual considera “inoportuno” alterar a minuta do edital do leilão do 5G para obrigar as empresas de telefonia contratadas a incluírem escolas públicas na oferta da tecnologia. A pasta é contrária à alteração na minuta do edital do 5G porque ela já está orientada à ampliação da conectividade. “Eventual mudança demandará tempo para novos cálculos e novas análises, por parte do MCom, da Anatel e do TCU, o que atrasará a realização da licitação e o cronograma de implantação das redes 5G e da execução dos demais compromissos de investimento”, afirma a nota técnica. Conforme os termos definidos para o leilão, todas as sedes municipais terão internet 5G até 2029.

Fonte: <https://www.correiobraziliense.com.br/economia/2021/07/4936501-escolas-sem-garantia-de-5g.html>



uol INGRESSO.COM UOL HOST PAGBANK PAGSEGURO CURSOS UOL PLAY  BATE-PAPO  EMAIL

MENU ASSINE **FOLHA DE S.PAULO**    ENTRAR 

economia > inss imposto de renda dólar bitcoin investimentos mpme imóveis esg tecnologia PUBLICIDADE

INTERNET 5G TECNOLOGIA

## TCU agrada ao governo e aprova regras do leilão do 5G

Decisão foi tomada mesmo com pedido de vista de ministro do tribunal que iria demandar mais dois meses para analisar edital



Fonte: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/08/tcu-agrada-governo-e-aprova-regras-do-leilao-do-5g.shtml>

Realização:

**SBAP**  
Sociedade Brasileira de Administração Pública

Saiba mais em: [sbap.org.br](http://sbap.org.br)

Localização:

**FGV EAESP**

Fundação Getúlio Vargas (FGV- EAESP) São Paulo - SP



**Tabata Amaral** ✓  
@tabataamaralsp



Teremos escolas conectadas com 5G! Graças à nossa luta de meses, as escolas públicas entraram como contrapartida das empresas no edital do 5G. Priorizar a educação tem que ser na prática, ã só nas palavras. Agradeço ao Ministro Raimundo Carreiro por ter atendido ao nosso pedido!

8:02 PM · 18 de ago de 2021 · Twitter for iPhone

Fonte: <https://twitter.com/tabataamaralsp/status/1428130093432512513>