

Regulação e política Accountability

Prof. Marcos Vinicius Pó

marcos.po@ufabc.edu.br

Regulação e Agências Reguladoras no Contexto Brasileiro

REGULAÇÃO E POLÍTICA

Preocupação com o controle

“Face à necessidade cada vez mais absoluta e do decorrente crescimento do poder do funcionalismo ora analisado, como é possível haver garantias de que existam poderes capazes de manter em seus limites o terrível superpoder dessa camada com poderes sempre crescentes, poderes esses capazes de controlá-las de forma eficaz? Até nesse sentido limitado, como será que a democracia pode ser mesmo possível?”

Weber, 1918: Parlamento e Governo na Alemanha Reordenada

- Controle: relação hierárquica, em que um ator deve atender às demandas de outro.
- Accountability:
 - Transparência do processo decisório e dos resultados
 - Obrigação de prestação de contas
 - Responsabilização pelas decisões e resultados
 - Horizontal e vertical
- Tensões e sinergias:
 - Accountability fragmentada em diversos atores pode prejudicar o controle, ao gerar indefinições e paralisar decisões e ações.
 - O excesso de controles pode prejudicar a disponibilidade e a qualidade de informação

Procedimentais



Relativamente simples

- Cumprimento de etapas e regras
- Aspectos delimitados legalmente
- Objetividade

Substantivos



Complexo

- Implicações de longo prazo
- Objetivos/valores múltiplos e conflitantes
- Omissão/implementação/decisão?
- Subjetividade

Todo controle implica em custos. É necessário avaliar se os benefícios do controle excedem esses custos.

- Custos de efetividade: aparecem quando a capacidade de ação da burocracia para atingir seus objetivos é diminuída pela imposição de controles restritivos.
- Custos de enforcement: são os recursos empregados para verificar se a burocracia está agindo de acordo com os fins propostos, tais como supervisão e redundância.

Relações das instituições reguladoras

- Verticais: Políticos, empreendedorismo político da burocracia, insulamento
- Horizontais: outros órgãos de governo
- Judiciário
- Sociais: grupos de interesse, cidadãos...
- Quem é o mestre da burocracia? O chefe do Poder Executivo ou o Congresso que as criou?
- Espaço para empreendedorismo político da burocracia
 - Busca de apoio político
 - Mobilização de grupos de interesse

O que afeta as burocracias reguladoras

- São várias as fontes de estímulo que podem ocasionar mudança no comportamento das burocracias reguladoras
- As principais são:
 - Presidente
 - Congresso
 - Tribunais
 - Ambiente político
 - Regras do jogo

Mapa de relações da burocracia no Brasil

Ator		Poder sobre a burocracia	Como é exercido	O que é necessário para o exercício	O que fornece	O que espera receber	Incentivos para agir
P o l í t i c o s	Executivo	controle direto	nomeação de dirigentes; orçamento	informação sobre a ação burocrática (obtida pelas estruturas próprias do Executivo, denúncias ou acesso a grupos); respaldo legal para nomear e para atuar em relação ao orçamento	orçamento; autonomia operacional; suporte político	resultados; informação	votos; suporte de grupos de interesse
	Legislativo	supervisão	promulgação de leis; chancela em nomeações; orçamento; convocações	informação sobre a ação burocrática (pode ser obtida pelas comissões, estruturas próprias do Legislativo, denúncias ou acesso a grupos)	autonomia (via legislação); suporte político	resultados; informação	votos; suporte de grupos de interesse
Judiciário		revisão de decisões	ações e decisões legais	respaldo legal e acionamento por outro ator	decisões judiciais; mudanças nos procedimentos	cumprimento das decisões judiciais	Denúncias ou quando acionado
S o c i e d a d e	Grupos de interesse corporativo	indireto	manifestações aos políticos, à burocracia ou ao Judiciário; uso da assimetria de informação	informação sobre a ação burocrática; atuar em áreas com grau de complexidade relevante; acesso à burocracia (fóruns ou outros mecanismos) ou a atores influentes	informação; suporte direto e indireto (via lobbies)	benefícios econômicos	benefícios econômicos
	Grupos sociais não-econômicos	indireto	manifestações aos políticos, à burocracia ou ao Judiciário	informação sobre a ação burocrática; acesso à burocracia (fóruns ou outros mecanismos) ou a atores influentes	informação; suporte direto e indireto (via votos)	benefícios sociais e econômicos	benefícios sociais e econômicos (principalmente redistributivos)

Poderes da Presidência

- Reorganização de recursos e a estrutura da burocracia
- Alteração de procedimentos a serem seguidos pela burocracia
- Mudanças institucionais que impliquem em alteração na coordenação de atividades e atribuições entre as instituições
- Nomeação dos dirigentes de primeiros e segundos escalões
 - Implica também a construção de uma coalizão de apoio ao nomeado e da agenda que ele representa.
 - Podem apresentar limitações, como a necessidade em delegar postos para aliados políticos e grupos de interesse, além do eventual pouco conhecimento e experiência dos nomeados

- Atribuição de supervisão e controle de todos os atos do Executivo
- Poder constitucional de convocar autoridades
- Poder das comissões específicas sobre políticas setoriais (ou nomeações)
- Capacidade de abrir investigação e inquéritos
- Mecanismos de accountability á disposição do legislativo
 - Audiências públicas
 - Convocação
 - Pedidos de informação
 - Comunicação com o pessoal da agência
 - Avaliações produzidas por interessados e por equipes de apoio ao Congresso
 - Tratamento de casos de eleitores (simbolismo)
 - Comissões de inquérito
 - Alarme de incêndio

Condições que afetam a supervisão legislativa

- A autoridade legal, que legitima os congressistas a verificar o cumprimento das leis ou das peças orçamentárias emanadas.
- A existência de pessoal adequado e profissional para apoiar os legisladores.
- O tema, que dependerá da sua complexidade, da sua concentração ou dispersão pelos órgãos do Executivo e da sua visibilidade para os cidadãos ou grupos específicos.
- O tipo de relações e a confiança entre os congressistas e os membros dos órgãos a serem supervisionados.
- A orientação partidária dos membros do Executivo e do Legislativo.
- As prioridades dos congressistas.
- A estrutura do comitê, que permite maior ou menor autonomia dos seus membros.

- O Estado regulador deu maior força ao Poder Judiciário
 - Relações contratuais
 - Emissão de regulamentos
 - Contestação por grupos de interesse
- A Constituição Federal brasileira prevê a inafastabilidade do poder Judiciário e considera qualquer cidadão como parte legítima para propor ação popular contra atos lesivos ao patrimônio público
 - Outros dispositivos legais também dão possibilidade de revisão de decisões governamentais, tais como a Lei 7.347/1985, que disciplina as ações civis públicas
- Judicialização implica custos:
 - Para a emissão de regulamentos.
 - Pela diminuição da busca de consenso.
 - Pela necessidade de alterar prioridades e recursos.

ACCOUNTABILITY DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Necessidade de controle e accountability

- Aspectos relevantes e cruciais de políticas públicas ficam sob o domínio de atores não eleitos.
- Crescem as dificuldades para
 - Entender as ações estatais e julgar seus resultados e conseqüências.
 - Determinar as responsabilidades pelas políticas públicas.
 - Avaliar alternativas às ações públicas propostas.
- A *accountability* vem ampliar a discussão sobre a democracia e seus resultados.

Tipos de mecanismos de accountability

- Clássicos: fundamentados no Estado de direito, incluem aspectos procedimentais, administrativos, judiciais, auditorias, etc;
- Parlamentar: o Legislativo supervisionando e tornando públicos os atos do Executivo;
- Pelos resultados: lógica do gerencialismo público;
- Competição administrada entre os serviços do Estado;
- Controle social: agentes sociais assumindo papéis ativos nas políticas públicas e nos seus resultados.
- Outros tipos:
 - Eleições
 - Ouvidoria...

Relações burocracia-sociedade no Brasil

- Autonomia em relação à sociedade: insulamento
- Definição de critérios próprios de interesse público: visão tecnocrática e auto-legitimidade.
- Fórum de discussão política (“anéis burocráticos”).
- Pouca organização social, democratização do aparelho do Estado (apesar de avanços)
- Historicamente o Legislativo foi enfraquecido como fórum de discussão de políticas públicas.

Conceito de sociedade civil

- Como separar sociedade e Estado?
 - Estado social: o aparato estatal permeia inteiramente a sociedade mediante a regulação das relações econômicas e sociais e/ou a sociedade invade o Estado por meio de variadas formas de participação política.
 - Estado e sociedade atuam como momentos separados mas contíguos, distintos mas interdependentes
- Sociedade civil: “o lugar onde surgem e se desenvolvem os conflitos econômicos, sociais, ideológicos, religiosos, que as instituições estatais têm o dever de resolver ou através da mediação ou através da repressão” (BOBBIO, 1986: 35).

Sociedade civil e accountability

- Importante na ampliação da democracia e da accountability, diminuindo o auto-referenciamento do Estado
- Controle social: quem deve controlar?; onde deve ser exercido?; como fazê-lo?
 - Necessários recursos para exigir a prestação de contas e oportunidades de deliberação pública.
 - Grupos de interesse corporativo: maior acesso à informação. Mais recursos e capacidade de se organizar.
 - Grupos sociais não-econômicos: dificuldades de organização (grupos latentes) e em lidar com a informação.

- Contexto:
 - Fragmentação e especialização da atividade governamental
 - Ampliação do número de arenas deliberativas de políticas públicas
 - Aumento da regulação administrativa
 - Burocracia como espaço de representação política: não uma mera representatividade, mas uma representatividade técnica
- Várias configurações: captura, cooptação, redes, triângulos de ferro, subsistemas...
- A influência de grupos e interesses organizados pode não ser direta, mas se dar por meio das instituições políticas

- Crescimento e formalização dos grupos
 - Mobilização de grupos fluidos
 - Crescimento e formalização das atividades de lobby
 - Grupos e organizações fomentadas pelo governo
- Políticas públicas se mantêm em agendas especializadas ou no processo de geração-depuração de alternativas
- Tipos:
 - Subgovernos e triângulos de ferro: Círculos restritos de participantes, estáveis e com razoável autonomia.
 - Redes temáticas (issue networks): grande número de participantes de características variadas, em arranjos instáveis com variados graus de compromisso ou dependência mútuos. Compartilham conhecimento especializado em determinada política pública

Subsistemas e democracia

Pontos favoráveis

- Qualificação do debate das políticas públicas
- Ampliação dos espaços de participação
- Pluralidade: espaço para grupos de interesses não dominantes terem voz
- Possibilitam negociação e ajuste de divergências

Riscos

- Politização da administração e despolitização da liderança democrática
- Dispersão do escrutínio democrático: onde a política está sendo decidida?
- Representatividade funcional, não política
- Pode criar mais pontos de veto e aumentar os conflitos

- Participação social considerada como um dos princípios organizativos do estado – pelo menos no discurso
 - Prática de inclusão dos cidadãos e organizações sociais no processo decisório de algumas políticas públicas
- Organizações civis como contrapeso ao Estado e mercado
 - Corpos intermediários
 - Políticas públicas e controles democráticos
- Como promover a democratização das políticas públicas via participação da sociedade em espaços de escassa infra-estrutura cívica e cidadã?

Dimensões da participação

- Compartilhar a responsabilidade da decisão política
- Construir consensos
- Pedagógica
- Controle social
- Simbólica
- Conquista política

Dimensões e questões

Questões sobre a participação

- Qual a sua legitimidade?
Deliberativo ou consultivo?
- Quem participa? Que desigualdades subsistem na participação?
- Sociedade como protagonista ou como refém de grupos/decisões?
- O local traz em maior proximidade e participação?
- Mesmo com todos os seus limites, os resultados tendem a ser melhores ou piores?

Mecanismos de accountability das agências

- Informacionais
 - Relatórios
 - Disponibilidade de atas
 - Disponibilidade de notas técnicas, embasamentos, motivações...
- Institucionais
 - Ouvidoria
 - Reuniões abertas do Conselho Diretor
 - Conselhos consultivos
- Procedimentais
 - Realização e consultas e audiências públicas
 - Resposta às manifestações enviadas à agência
- Políticos
 - Prestação de contas ao Congresso
 - Prestação de contas ao ministério supervisor

Exemplos de dispositivos de accountability

	ANATEL	ANEEL	ANS	ANTT
Diretoria colegiada	5 membros aprovados pelo Senado; mandatos não-coincidentes de 5 anos (L)	5 membros aprovados pelo Senado; mandatos não-coincidentes de 4 anos (L)	Até 5 membros aprovados pelo Senado; mandatos não-coincidentes de 3 anos (L)	5 membros aprovados pelo Senado; mandatos não-coincidentes de 4 anos (L)
Atas do Conselho Diretor	Obrigatória (L)	As reuniões poderão ser públicas, a critério da diretoria (D)	Não consta	Obrigatória (L)
Conselhos	Conselho Consultivo: 12 membros com mandato de 3 anos (L)	Não previsto	Câmara de Saúde Suplementar: 34 membros (L)	Não previsto
Ouvidoria	Nomeado pelo Presidente da República, mandato de 2 anos. Obrigação de relatórios semestrais (L)	Exercida por um dos diretores (L)	Lei prevê existência; mandato, nomeação pelo Presidente e relatórios são definidos pelo Decreto	Nomeado pelo presidente da República, mandato de 3 anos (L)
Consultas e audiências públicas	Minutas de atos normativos devem ser submetidas e críticas e sugestões e ficar disponíveis (L)	Para processo decisório que afetar direitos dos agentes econômicos ou consumidores (L)	Poderá ser realizada a critério da diretoria (D)	Para processo decisório que afetar direitos dos agentes econômicos ou consumidores (L)
Contrato de gestão	Não previsto	Previsto (L)	Previsto, descumprimento pode acarretar demissão do diretor-presidente (L)	Não previsto

(L) – Previsto na Lei específica; (D) – Previsto no Decreto Específico

Trabalho: mapeamento das agências

- Verificar as agências existentes (estaduais e municipais)
 - Levantar lei de criação, decreto de instalação, regimento e fazer pequeno histórico de cada uma (atentar para mudanças ao longo do tempo, agências criadas e nunca instaladas...)
 - Fazer pequena tabela comparativa (modelo abaixo)
 - Entregar tabela, histórico e arquivo com leis, decretos e regimento interno

Agência e site	Nível federativo/local	Lei de criação e decreto de instalação	Áreas de atuação	No. de diretores e mandato	Observações (mudanças ao longo da história, curiosidades...)
Agência Municipal de Regulação de Serviços Públicos de Teresina (www.arsete.teresina.pi.gov.br)	Municipal – Teresina/PI	Lei Municipal Nº 3.600, de 22 de dezembro de 2006	saneamento básico	1 Diretor-Presidente; 1 Diretor Técnico, 1 Diretor Administrativo-Financeiro, 1 Coordenador de Relações com o Usuário e 1 Assessor Jurídico Mandatos de 3 anos, permitida uma recondução	Inicialmente, disporá sobre a regulação, normatização, controle e fiscalização dos serviços de saneamento básico do município de Teresina, sendo que os demais serviços públicos deverão ser tratados em leis posteriores