

**MELHORIA DA REGULAÇÃO NO
BRASIL: O PAPEL DA PARTICIPAÇÃO E
DO CONTROLE SOCIAL**

Copyright © 2011. Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação - PRO-REG

Todos os direitos reservados. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte e que não seja para venda ou qualquer fim comercial. A responsabilidade pelos direitos autorais de textos e imagens desta obra é dos autores.

O PRO-REG e a Casa Civil da Presidência da República, igualmente, não se responsabilizam pelas ideias contidas nesta publicação.

Presidenta da República

Dilma Rousseff

Casa Civil da Presidência da República

Ministra de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República

Gleisi Hoffmann

Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais

Luiz Alberto dos Santos

Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação – PRO-REG

Coordenação do Comitê Gestor do PRO-REG

Luiz Alberto dos Santos – Titular

Rodrigo Augusto Rodrigues – Suplente

Coordenação Técnica do PRO-REG

Jadir Dias Proença – Titular

Carlos Eduardo Resende Prado – Suplente

Embaixada do Reino Unido no Brasil

Diretora de Programa

Márcia Sumire

Gerente de Projetos

Daniel Grabois

Gerente Financeira

Adriana Correia

Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – Idec

Coordenação Executiva do Idec

Lisa Gunn

Coordenação do Programa de Fortalecimento da Capacidade Técnica da Participação Social na Regulação

Teresa Donato Liporace

PRO-REG

PROGRAMA DE FORTALECIMENTO
DA CAPACIDADE INSTITUCIONAL PARA
GESTÃO EM REGULAÇÃO

**MELHORIA DA REGULAÇÃO NO
BRASIL: O PAPEL DA PARTICIPAÇÃO E
DO CONTROLE SOCIAL**

Brasília 2011

M521

Melhoria da regulação no Brasil : o papel da participação e do controle social / organizadores Jadir Dias Proença e Carlos Eduardo Resende Prado. – Brasília: Presidência da República, 2011.

232 p.

ISBN: 978-85-86524-63-9

1. Regulação - Brasil. 2. Controle social - Brasil. 3. Defesa do consumidor - Brasil. I. Proença, Jadir Dias. II. Prado, Carlos Eduardo Resende.

CDD 341.3221

Tiragem: 1.000 exemplares.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO..... 7

PARTE I

CONTROLE SOCIAL E ANÁLISE DO IMPACTO REGULATÓRIO..... 11

As dimensões dos consumidores na regulação e o posicionamento das
agências brasileiras..... 13

Marcos Pó

Avaliação do Impacto Regulatório, consulta e transparência..... 35

Matthew Cocks

PARTE II

TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL: A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL 49

O papel do consumidor na regulação do setor de eletricidade nos Estados
Unidos..... 51

Nancy Brockway

Grupos de consumidores e agências reguladoras – experiência do Reino
Unido..... 67

Richard Hall

PARTE III

TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA..... 85

A visão de uma organização de consumidores..... 87

Rosana Grinberg

Experiências e desafios para a participação das organizações de
consumidores na regulação..... 99

Alfredo Lobo

PARTE IV

EXPERIÊNCIAS PILOTO – PROGRAMA DE FORTALECIMENTO DA CAPACIDADE TÉCNICA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL..... 117

O Programa de Fortalecimento da Capacidade Técnica da Participação Social119

Teresa Liporace

Transparência e participação social no processo regulatório da Anvisa: fortalecimento dos consumidores na regulação sanitária 145

Pedro Ivo

A experiência piloto na Anatel 173

Rúbia Marize

PARTE V

PROPOSTAS PARA O FORTALECIMENTO DAS ORGANIZAÇÕES DE CONSUMIDORES 185

O Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e as Agências Reguladoras ... 187

Marcelo Sodré

Perspectivas e desafios à participação social na regulação 193

Teresa Liporace

Perspectivas e desafios à participação social na Regulação 213

Juliana Pereira

Propostas para o fortalecimento das organizações de consumidores 219

Lisa Gunn

SOBRE OS AUTORES 229

APRESENTAÇÃO

Passados quase quinze anos desde a implementação das primeiras agências reguladoras e da criação dos marcos reguladores que orientam a prestação dos serviços públicos, o governo brasileiro tem colocado em prática várias iniciativas com vistas à melhoria da qualidade da regulação e da governança regulatória. A reforma regulatória, no Brasil, busca simultaneamente responder aos desafios que se vinculam tanto à revisão do que foi produzido ao longo desse período, como fazer frente aos desafios futuros de promover instituições sólidas, transparentes e eficientes. Os aspectos mais relevantes deste processo permanente de transformação estão ligados à coordenação entre a atividade regulatória e a formulação de políticas públicas, à consolidação da autonomia das agências, à participação social na regulação e ao melhoramento do processo de tomada de decisões no ambiente regulatório.

Para tanto, o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação – PRO-REG busca formatar um conjunto de iniciativas para estimular não somente as agências reguladoras, mas o governo como um todo. Assim, o Estado, no exercício de sua função regulatória, poderá contribuir efetivamente para que o direito dos consumidores e a estabilidade dos mercados sejam resguardados, e que, a partir de instituições mais sólidas, seja alcançado um patamar de desenvolvimento econômico e social menos exposto aos riscos inerentes ao ambiente onde se materializam as políticas públicas.

O PRO-REG tem-se notabilizado pelas ações que envolvem a produção de análises e estudos feitos por especialistas de renome nacional e internacional sobre temas estruturantes e de relevo no âmbito da regulação. Tem também investido, fortemente, na capacitação de servidores e demais atores que lidam com o assunto regulação. Para isso têm sido publicados trabalhos e realizados cursos, seminários, oficinas, encontros com professores e especialistas nacionais e internacionais. Na maioria desses eventos, o PRO-REG tem contado com a ativa participação de representantes das entidades de defesa do consumidor.

A presença dos representantes dessas entidades nesse esforço de capacitação tem como premissa a conscientização, o trabalho e a responsabilidade desses

agentes diante dos desafios que as organizações de defesa do consumidor, públicas ou privadas, enfrentam. Ademais, tais organizações se mostram cada vez mais dinâmicas, sofisticadas e complexas. Essas características demandam a permanente capacitação e a atualização dos seus integrantes e a realização de estudos aprofundados para que possam atuar, efetivamente, no monitoramento do mercado de bens e serviços regulados, e que estejam na vanguarda dos acontecimentos e não a reboque dos mesmos.

Dois exemplos traduzem a efetiva atuação do Programa no sentido de melhorar a qualidade dessa representação: um deles foi o estudo realizado sobre o Sistema Nacional de Informações em Defesa do Consumidor – SINDEC que, ao refazer as tabelas do sistema, proporcionou a coleta de informações — feita pela rede dos PROCON’s em todo País — sobre bens e serviços regulados e que permite uma análise mais qualificada das reclamações dos consumidores; o outro é a parceria estabelecida com o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – IDEC no desenvolvimento do Programa de Fortalecimento da Capacidade Técnica da Participação Social na Regulação que teve como projetos-piloto a Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA. Esse Programa exitoso e ora em fase final de execução é complementar às atividades previstas no eixo quatro do PRO-REG, que trata do desenvolvimento e aperfeiçoamento dos mecanismos para o exercício do controle social e transparência.

Atualmente, encontra-se em fase de elaboração estudo, pela especialista Alketa Peci, que consiste na análise quantitativa e qualitativa dos dados do SINDEC visando definir e propor os indicadores que irão apontar os chamados “problemas de consumo” de bens e serviços regulados. Isso vai contribuir, efetivamente, para que as organizações que compõem o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor se tornem mais preparadas para acompanhar os processos regulatórios e defender os interesses dos consumidores junto às agências reguladoras, e, dentre outras iniciativas, promover maior equilíbrio entre os atores envolvidos no processo: consumidores e setor regulado, conseqüentemente melhorando a qualidade da regulação.

No sentido de divulgar cada vez mais os avanços obtidos na melhoria da qualidade da regulação, o PRO-REG dispõe de um site na Internet (www.pro-reg.gov.br).

regulacao.gov.br) com um variado leque de informações (livros, artigos, notícias, etc.), visando constituir uma base de conhecimentos em regulação, do qual fazem parte os demais volumes publicados desde 2008.

Desta feita, o presente volume “Melhoria da Regulação no Brasil – o papel da participação e do controle social” é composto por artigos que são a tradução das apresentações feitas pelos especialistas nacionais e internacionais convidados para participar do Seminário Internacional de mesmo nome. O Seminário teve por objetivos: fazer um balanço dos resultados alcançados nos programas Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação e Capacidade Técnica da Participação Social na Regulação, comentando sobre os desafios e perspectivas futuras; apresentar experiências internacionais que reforcem a importância da participação social na melhoria da qualidade da regulação; compartilhar as experiências vivenciadas no âmbito dos Programas, tais como projetos-piloto e atividades de capacitação e apresentar e discutir propostas para o fortalecimento das organizações de consumidores e da sua participação na regulação.

A obra está estruturada em cinco partes:

- I - Controle Social e Análise do Impacto Regulatório: nesse bloco, o Professor Marcos Pó discute as dimensões dos consumidores na regulação e o posicionamento das agências reguladoras e o especialista do Reino Unido Matthew Cocks apresenta a avaliação do impacto regulatório, consulta e transparência na perspectiva britânica;
- II - Transparência e Controle Social: a experiência internacional, em que a Advogada Nancy Brockway discorre sobre o papel do consumidor na regulação do setor elétrico nos Estados Unidos da América e o especialista britânico Richard Hall apresenta suas observações sobre os grupos de consumidores e agências reguladoras na experiência do Reino Unido;
- III - Transparência e Controle Social: a experiência brasileira, no qual Rosana Grinberg, Presidente do Fórum Nacional de Entidades de Defesa do Consumidor, apresenta a visão de uma organização dos consumidores no processo regulatório, e o Dr. Alfredo Lobo, do Inmetro, comenta sobre as experiências e desafios para a participação das organizações de consumidores na regulação;

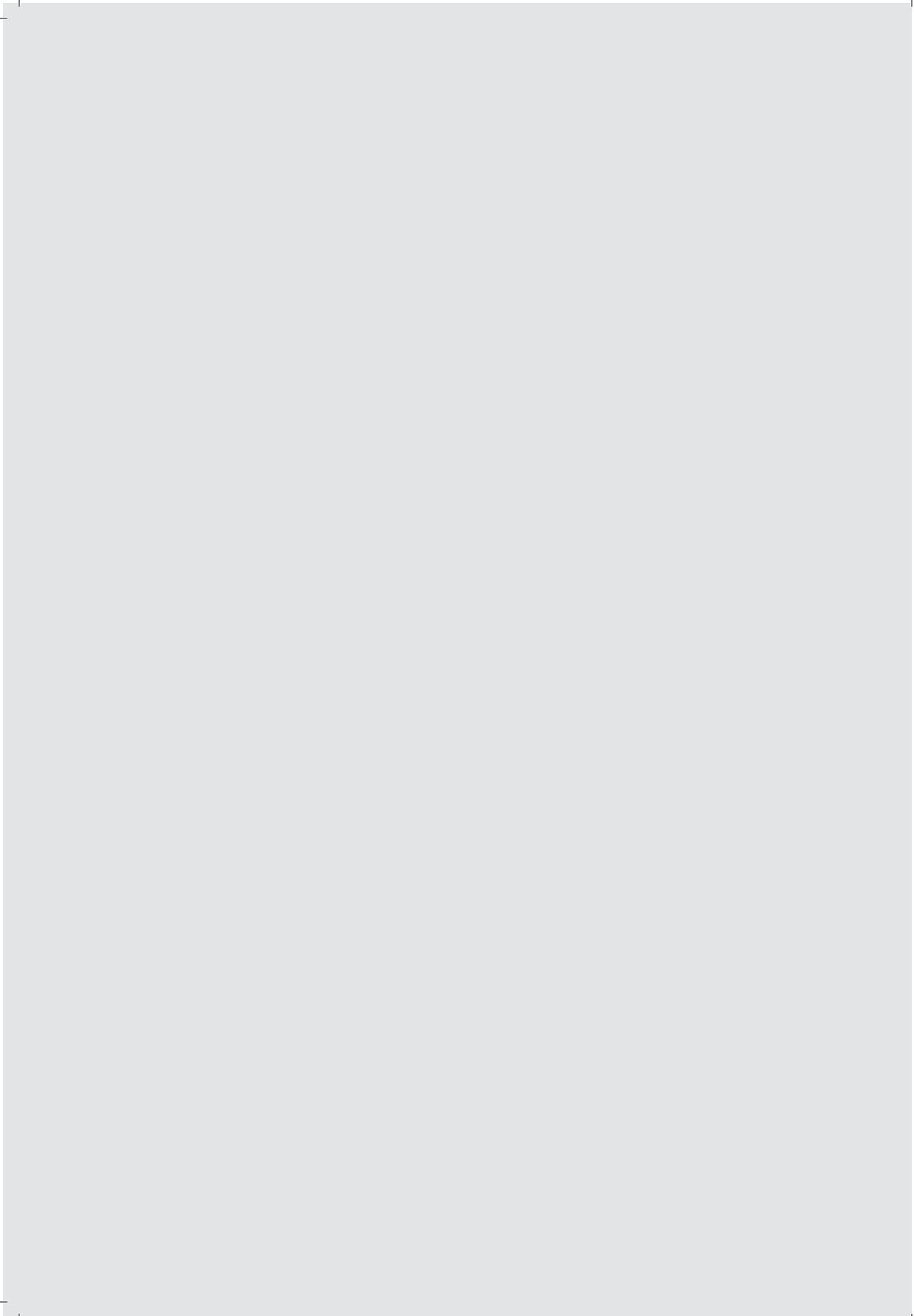
- IV - Experiências piloto – Programa de Fortalecimento da Capacidade Técnica da Participação Social, em que Teresa Liporace, do IDEC, apresenta o Programa de Fortalecimento da Capacidade Técnica da Participação Social na Regulação e os representantes dos Projetos-piloto desse Programa, Pedro Ivo Seba Ramalho e Rubia Marize, falam, respectivamente, da experiência da Anvisa fala sobre a transparência e participação social no processo regulatório e sobre a experiência piloto na Anatel;
- V - Propostas para o fortalecimento das organizações de consumidores, no qual Marcelo Sodré, Procurador de Justiça do Estado de São Paulo, comenta sobre o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e as agências reguladoras, Teresa Liporace aborda as perspectivas e desafios à participação social na regulação, Juliana Pereira, Diretora do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor do Ministério da Justiça, apresenta as perspectivas e desafios para a inclusão do consumidor na agenda regulatória e Lisa Gunn, Diretora Executiva do IDEC, discorre sobre as propostas para o fortalecimento das organizações dos consumidores.

Desejamos a todos uma boa leitura.

Luiz Alberto dos Santos
Coordenador do Comitê Gestor do PRO-REG

PARTE I

**CONTROLE SOCIAL E ANÁLISE DO
IMPACTO REGULATÓRIO**



AS DIMENSÕES DOS CONSUMIDORES NA REGULAÇÃO E O POSICIONAMENTO DAS AGÊNCIAS BRASILEIRAS

Marcos Pó

INTRODUÇÃO

O presente texto visa discutir a relação da regulação com a proteção do consumidor e indicar as dimensões em que o consumidor pode tomar parte no processo regulatório. Também faz uma análise de como essas dimensões são tratadas pelas agências reguladoras brasileiras dos setores de energia e telecomunicações, comparando-as com instituições de outros países.

O texto está estruturado da seguinte forma: inicialmente é feita uma discussão sobre o que é a regulação e quais as suas principais teorias, apontando as formas institucionais que ela pode assumir e a criação das agências reguladoras brasileiras. A seguir, detalham-se as dimensões que o consumidor pode assumir em relação à regulação, que são a de indivíduo-usuário, de grupo de interesse, como parte de um sistema institucional e como ator político.

A parte empírica do artigo faz uma comparação das agências reguladoras brasileiras com suas similares na Inglaterra e Portugal, visando compreender como as instituições brasileiras se colocam em relação ao consumidor e sua proteção em uma perspectiva internacional.

A REGULAÇÃO: SUA NECESSIDADE E SUAS TEORIAS

Na teoria econômica clássica o mercado atinge um equilíbrio ótimo entre oferta e procura por meio da ação individualista de empresas e consumidores, o que leva ao aperfeiçoamento e barateamento dos bens de consumo. Isso, claro, desde que respeitados pressupostos como informação completa, ação racional dos consumidores, plena competição, internalização de custos, entre outros.

Todavia, verifica-se que esses requisitos costumam habitar apenas os livros-texto de economia. A experiência empírica tem mostrado que a competição frequentemente é baixa ou inexistente, por vezes por motivos estruturais, por vezes por ação das próprias empresas; a informação é assimétrica e imperfeita; as escolhas dos consumidores são influenciadas por fatores emocionais e apelos de publicidade que pouco se relacionam à qualidade dos produtos; externalidades como poluição, desrespeito aos direitos dos trabalhadores, ônus à estrutura administrativa ou jurídica do Estado, entre outros, não fazem parte da planilha de custos dos bens, prejudicando inclusive empresas que tentam se portar de acordo com os padrões legais e éticos adequados. Assim, frequentemente vemos o mercado se nivelar pela mais baixa qualidade perceptível.

Essa situação faz com que a sociedade exija alguma forma de regulação dos agentes de determinado mercado pelo Estado, representante legítimo da coletividade (BARRIONUEVO; LUCINDA, 2005). A regulação visa “conciliar as características inerentes à produção sob propriedade privada e o respeito a certas regras de mercado, com a necessidade de restringir a autonomia das decisões dos agentes privados, nos setores onde o interesse público é particularmente relevante” (GIAMBIAGI & ALÉM, 1999: 353). Além disso, como Phelps (1985) assinala, certos tipos de regulação pública são necessárias para atender as noções sociais de justiça, externalidades e, inclusive, para reduzir ineficiências econômicas.

Aos governos e às forças políticas que o compõe cabe definir as diretrizes políticas que guiarão a ação regulatória, como, por exemplo, decidir se orientará prioritariamente a sua ação para resguardar os direitos dos usuários, buscar a

universalização de determinado bem ou serviço ou se será apenas um árbitro entre os agentes do mercado, notoriamente desiguais, seguindo algumas diretrizes políticas específicas (OSZLAK; FELDER, 2000).

A regulação constitui-se em um tipo particular de política pública, onde a autoridade governamental é utilizada para constranger ou direcionar a ação de agentes privados por meio de penalidades e incentivos, e eventualmente levá-los a investir grande volume de recursos para atender às regulações ou para lidar com as consequências de sua falta. As políticas regulatórias são caracterizadas pela complexidade técnica, que levam à delegação de autoridade sobre políticas setoriais à burocracia pública (GERBER; TESKE, 2000: 852).

Na análise, a regulação se divide em dois tipos básicos: a econômica e a social. A regulação econômica trata dos esforços em assegurar o funcionamento adequado dos mercados, como prevenção de monopólios, definição de tarifas e regras de entrada e saída em determinados mercados. Por sua vez, a regulação social trata de questões como assimetrias de informação e externalidades negativas, em áreas como meio ambiente, proteção do consumidor, segurança do trabalho, entre outras. Na prática, há superposições, interdependências e sinergias entre ambas.

Várias abordagens teóricas trouxeram importantes elementos para o estudo da regulação, como a social, a econômica, a teoria principal-agente e a Nova Economia Institucional (NEI). A teoria social já foi explicada: a sociedade demanda proteção do Estado contra os danos causados pela ação de agentes econômicos.

A chamada “teoria econômica da regulação” teve grande destaque nos anos 1970 e 1980. De natureza economicista e estabelecida na chamada “Escola de Chicago”, essa literatura serviu de base para onda de desregulamentação ocorrida nos Estados Unidos e outros países nas décadas de 1970 e 1980. Peltzman (1989), um dos expoentes dessa abordagem, aponta que a teoria da regulação econômica levava a três conclusões principais: grupos pequenos e bem organizados se beneficiam da regulação mais do que – ou à custa de – grupos grandes e difusos; a

política regulatória tende a preservar a distribuição de recursos entre os membros da coalizão dominante; e, por fim, considerando que os benefícios oriundos da regulação se concentram na capacidade desta em distribuir riqueza, ela é sensível a perdas de bem-estar. Essa literatura se mostrou deficiente para explicar vários fenômenos regulatórios, mas questões como a captura do regulador e coalizões entre políticos, reguladores e regulados se inseriram definitivamente na discussão da regulação governamental.

Outra abordagem teórica da regulação, chamada de teoria principal-agente, trata dos problemas de delegação de autoridade para as agências e das assimetrias de recursos e informação. Uma contribuição dessa literatura foi o desenvolvimento de trabalhos sobre estratégias para reduzir o espaço discricionário da burocracia reguladora, tais como o papel dos procedimentos e do desenho institucional das agências como forma de diminuir a assimetria informacional e de ampliar o controle social e político (McCUBBINS; NOLL; WEINGAST, 1987, 1989; EPSTEIN; O'HALLORAN, 1994).

Todavia, o formato institucional assumido pelas agências criadas com a onda de liberalização e privatizações dos anos 1980 e 1990 foi inspirada em outra abordagem teórica, a Nova Economia Institucional, que se debruçou sobre o impacto das instituições, especialmente o direito de propriedade, na minimização dos custos de transação e no desenvolvimento econômico. O principal expoente dessa abordagem teórica é Douglass North, prêmio Nobel de 1993.

Um ponto central da análise da NEI trata do cumprimento de contratos ou de compromissos entre as partes envolvidas em uma ação econômica, como entre o Estado e os atores privados. Mecanismos institucionais que ampliassem o comprometimento de governos e atores privados em honrar os compromissos e em reduzir os níveis de incerteza no ambiente de negócios – como a possibilidade do Estado confiscar a riqueza – seriam benéficos a uma melhor alocação econômica e, conseqüentemente, para o desenvolvimento das economias de mercado

Os trabalhos teóricos, empíricos e normativos desenvolvidos sob a nova economia institucional, como o estudo de Brian Levy e Pablo Spiller (1996) sobre telecomunicações, acabaram se tornando um receituário orientador para a criação de instituições nas reformas de mercado de diversos países ao redor do globo, entre elas a criação de agências reguladoras autônomas (GUASCH; SPILLER, 1999). Nos países onde a privatização avançou o desenho do sistema regulatório concentrou-se no estabelecimento dos contratos e na implantação do regulador independente, seguindo o formato institucional de agências com autonomia em relação aos políticos eleitos, limitação aos poderes individuais de dirigentes e com liberdade gerencial.

Este foi exatamente o modelo institucional adotado pelas agências reguladoras brasileiras como a Aneel e Anatel. A teoria institucional da regulação assumiu um caráter normativo em relação às agências reguladoras. Tratava-se, como aponta Elster (2000), de uma ação política em que o governo e o parlamento abdicam de parte de seu poder para outra instância governamental como forma de atar as próprias mãos contra o oportunismo, inconsistências temporais e mudança de preferências.

Em resumo, as teorias da regulação tratam de aspectos diversos, todos eles inter-relacionados: (a) a necessidade da regulação para minimizar os problemas do sistema de mercado que afetam negativamente a sociedade; (b) a captura da regulação por interesses privados, especialmente aqueles que detêm mais recursos; (c) a natureza técnica e complexa da regulação, exigindo delegação para entes estatais especializados; (d) as dificuldades de controle democrático dos reguladores pela sociedade; e (e) as instituições regulatórias como instrumento para garantia de contratos. Essa multiplicidade teórica, apesar da última abordagem ter dominado as discussões acadêmicas e políticas nos últimos anos, mostra a complexidade e a necessidade de uma visão mais ampla para se analisar a regulação e suas instituições.

AS FORMAS DA AÇÃO REGULATÓRIA DO ESTADO E AS AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS

Regulação é uma atividade tão antiga como o Estado, que pode ocorrer de variadas maneiras, formais ou informais. Melo (2001) identifica quatro modos de ação regulatória do Estado. O primeiro, chamado pelo autor de regulação endógena, é o provimento direto dos serviços por organismos estatais, como a posse de firmas ou de setores da economia. Em segundo lugar há o exercício de atividades regulatórias por órgãos diretos da burocracia executiva, como as secretarias ou ministérios, em um regime de propriedade privada. Um terceiro modo de regulação é efetuado por meio de arranjos corporativistas de auto-regulação, onde entes privados e estatais atuam concertadamente em setores econômicos. Por fim, temos a regulação exógena, onde o Estado assume o papel de regulador sem participação nas empresas concessionárias e por meio de instituições com certa autonomia em relação aos poderes políticos, tais como as agências reguladoras.

A criação das atuais agências reguladoras brasileiras, iniciadas com a reforma do Estado no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, foi marcada pela falta de um modelo geral dessas instituições e pela diversidade de motivações na concepção de cada órgão. Alguns autores apontam três gerações de agências (SANTANA, 2002; FALCÃO MARTINS, 2002). Na primeira, entre 1996 e 1997, estão as agências relacionadas com a privatização e a quebra do monopólio do estatal, englobando a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL, Lei 9.427/1996), a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL, Lei 9.472/1997) e a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP, Lei 9.478/1997). O principal objetivo dessas agências era a busca da credibilidade regulatória para atrair investimentos, com sua autonomia definida por diretores escolhidos pelo presidente, aprovados pelo Senado e gozando de mandato fixo, pela fonte própria de orçamento e pela delegação de autoridade legal em seus setores.

A segunda leva estaria mais relacionada à busca de modernização do aparelho de Estado. Falcão Martins (2002) e Costa (2002) indicam que o modelo de agências reguladoras começou a ser utilizado devido às dificuldades para a implementação das agências executivas. Esses são os caos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA, Lei 9.782/1999) e da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS, Lei 9.961/2000), ambas ligadas ao Ministério da Saúde.

Já a terceira geração apresenta uma grande miscelânea de motivações. A Agência Nacional dos Transportes Terrestres (ANTT), a Agência Nacional dos Transportes Aquaviários (ANTAQ, ambas criadas pela Lei 10.233/2001) e a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC, Lei 11.182/2005), esta a única criada no governo de Luís Inácio Lula da Silva, podem ser consideradas como reguladoras clássicas. Outros casos, como a Agência Nacional de Águas (ANA, Lei 9.984/2000) e a Agência Nacional do Cinema (ANCINE, Medida Provisória 2.228/2001), mostram certo mimetismo institucional.

Essas observações encaixam-se nas motivações elencadas por Mueller e Pereira (2002) para a criação de agências reguladoras: (1) a busca de flexibilidade administrativa na estrutura do serviço público; (2) dar incentivos aos reguladores para que eles se especializem e diminuam as incertezas dos resultados de cada setor; (3) a busca de *blame-shifting*, transferindo parcialmente à agência a culpa por medidas politicamente impopulares em determinado setor; e por fim (4) a necessidade de credibilidade regulatória, ou seja, a estabilidade das regras insulando-as de ações oportunistas ou políticos eleitos. Seguindo essa tipologia, as agências de primeira geração estão mais claramente relacionadas com a quarta motivação, enquanto as de segunda dão maior ênfase às duas primeiras. A terceira geração apresenta uma mistura mais complexa de motivações. Todavia, a função social das agências aparentemente foi deixada de lado nos debates acadêmicos e políticos.

A REGULAÇÃO E A PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR

Ao assumir a regulação exógena dos serviços públicos, as agências e órgãos que a executam são colocados em uma posição de mediação dos diversos atores envolvidos, tais como as empresas, investidores, usuários, políticos e, inclusive, em relação aos excluídos do acesso aos bens regulados. As agências colocam-se na função de centro regulador de uma rede de relações que engloba governo, empresas reguladas e usuários dos serviços, devendo manter relações equivalentes com esses *stakeholders* e administrar conflitos e disputas de interesse existentes (PECI, 1999). O conflito de interesses entre essa diversidade de atores é uma característica permanente da regulação, gerando implicações na institucionalidade e em aspectos como a *accountability* das agências.

Como grande parte da literatura sobre a regulação foi produzida na área de economia, acaba deixando em segundo plano ou mesmo omitindo certos atores. Este é o caso dos consumidores dos serviços regulados, como resume Engels (1995): “despite the desirability of consumer policies in industrializing countries, in most cases they play a secondary role”.

A função da regulação, conseqüentemente das agências, não é atender plenamente às demandas de nenhum dos atores envolvidos na sua rede de relacionamentos, que envolve os políticos eleitos, as empresas reguladas, os consumidores e, até, aqueles que pretendem ter acesso aos serviços¹.

O consumidor se relaciona com a regulação em várias dimensões: como indivíduo, usuário de um bem regulado; como instituição estatal, na interação institucional entre os órgãos reguladores e as instituições públicas de defesa do consumidor; como coletivo, sendo um grupo de interesse; e, por fim, como ator político, sendo protagonista do controle social e da *accountability* democrática dos reguladores e dos agentes políticos. Essa divisão tem um caráter analítico, pois na prática essas dimensões possuem superposições e podem reforçar-se mutuamente.

¹ Essa rede é, à exceção do Judiciário, similar à rede de controle e *accountability* da burocracia (ABRUCIO; PÓ, 2005).

Consumidor como indivíduo: a primeira dimensão, de usuário dos serviços ou produtos regulados, é a mais evidente. Os consumidores são aqueles que pagam para acessar os bens regulados² que, numa visão ampliada, deveria incluir também aqueles que desejam acessar os mesmos. Carlos Ari Sundfeld (2000) menciona que entre as funções das agências reguladoras estão várias ações em relação aos consumidores, tais como buscar aperfeiçoar a qualidade dos bens, lutar pela sua universalização, proteger o consumidor e atuar contra os abusos do poder econômico. As agências podem fazer algumas dessas ações aplicando a própria legislação setorial, o Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/1990) e normas correlatas.

Segundo Engel (1995: 131), as agências devem atuar nas *consumer policies* em ações que podem ser divididas basicamente em dois grupos: as que visam modificar o ambiente enfrentado pelos consumidores e as que visam modificar o próprio comportamento dos consumidores. Como exemplos da primeira forma estão as regulações que visam coibir ou modificar práticas do mercado, assim como as multas, enquanto no segundo encaixam-se ações de educação e informação aos consumidores.

Essa abordagem individualizada do consumidor remete ao que foi definido nas reformas realizadas durante o governo de Margareth Thatcher na Inglaterra como a visão consumerista do serviço público, na qual o cidadão é visto como um consumidor do serviço público, que, por sua vez, deve atender às demandas de qualidade e custos. Felder e López (1999) mostram uma crítica à essa visão, reconhecendo que a aproximação dos consumidores pode ser útil para a melhoria da prestação do serviço e para diminuir o auto-referenciamento da burocracia, mas considerando que “al concebir a los usuarios como clientes individuales, sólo se abre espacio a su incidencia em temas micro relacionados com el punto de consumo, pero se mantiene vedada la capacidad de decidir sobre los objetivos públicos a conseguir” (FELDER & LÓPEZ, 1999: 197), o que pode dar à

² De acordo com o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078, de 11/09/1990, artigo 2º), “Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final”.

cidadania uma dimensão reducionista, excluindo do debate valores fundamentais como a equidade.

Em suma, fica evidente que há um papel a ser cumprido pelas agências na proteção do consumidor individual, restando definir os contornos dessa ação.

Consumidor como instituição: Isso nos remete ao segundo aspecto da relação defesa do consumidor e regulação: o relacionamento entre as diversas instituições governamentais que atuam na defesa do consumidor.

O Código de Defesa do Consumidor (CDC) prevê o estabelecimento de um Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), de forma a tentar conjugar e harmonizar os esforços das diversas entidades envolvidas com o tema nos três níveis federativos – União, estados e municípios. O braço operacional e organismo de coordenação da política desse Sistema é o Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC), hierarquicamente subordinado à Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça. Integram também o SNDC os Procons estaduais, do Distrito Federal e municipais, além das entidades civis de defesa do consumidor.

Há pelo menos duas grandes razões para que seja buscada uma integração clara entre as agências e os órgãos de defesa do consumidor. O primeiro é otimizar a ação dessas instituições, o que permitiria uma maior aproximação com os consumidores e as agências, assim como a capilarização da ação regulatória e fiscalizatória. O segundo é a informação, pois uma maior integração entre agências e organizações de defesa do consumidor permitiria processar, de forma integrada, informações sobre problemas dos usuários para que sejam tomadas ações corretivas na regulação³.

O consumidor como grupo de interesse: uma terceira dimensão do relacionamento entre consumidor e a regulação é a coletiva, ou seja, como grupo interessado em obter resultados favoráveis aos seus objetivos.

³ O DPDC vem implantando desde 2003 o Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor.

Para que ocorram mudanças significativas nas definições políticas ou na ação da burocracia é necessário que os interessados desenvolvam uma ação coletiva. Os consumidores, na visão de Majone (1999), formam um dos grupos sociais não-econômicos, ou seja, aqueles grupos mais dispersos na sociedade civil que têm maiores dificuldades para se organizar e efetuar demandas. O autor aponta que os grupos não-econômicos preocupados com questões únicas – como defesa do consumidor e meio ambiente – obtiveram mais destaque no Estado regulador e ressalta que esses grupos ganham mais força quando a política tem um caráter mais pluralista, como nos Estados Unidos, mas são mais frágeis onde o sistema político possui um caráter mais corporativista, como ocorre em vários países europeus. Nesse aspecto o Brasil se aproxima mais destes países do que da América do Norte.

Sobre a dificuldade de organização devemos remeter ao clássico trabalho de Mancur Olson (*The Logic of Collective Action*, 1965), no qual os consumidores são o mais claro exemplo de grupo latente, ou seja, em que há interesses comuns que poderiam levar seus membros a se organizar, mas que dificilmente o fazem. Baseado em teorias econômicas, Olson demonstra que os grupos com menor número de indivíduos levam vantagem sobre os grupos com uma quantidade maior de envolvidos por terem menores custos de organização e porque os seus membros tendem a obter benefícios individuais maiores – um pequeno aumento na tarifa de um real para um milhão de consumidores significa aumento de faturamento de um milhão de reais para a empresa.

Ao lado da dificuldade de organização, cabe destacar um aspecto importante de uma possível atuação dos consumidores como grupo de interesse: a dificuldade de obter, gerenciar e avaliar um universo de informações crescentemente complexas e específicas sobre os temas tratados pelas agências reguladoras. Gruber (1987: 33) lembra que “the size and technical specialization of complex modern government combine to erect formidable barriers to the ruled also being able to rule”, fato também apontado por Marques (2000: 104), que vislumbra a dificuldade dos usuários participarem das definições de políticas públicas, pois “não se trata de mera representatividade, mas de representatividade técnica”.

Aqui encontra-se, portanto, outro papel das agências: transmitir informações aos consumidores, o que também afeta a accountability da regulação. Como aponta Engel (1995), consumidores educados e informados ajudam a fazer uma economia de mercado a funcionar melhor. Peci (1999: 130) reforça esse aspecto ao considerar que “na medida que o público reconhece melhor o desempenho das agências, é provável que exerça maior pressão coletiva para que elas trabalhem melhor”.

Desse modo é importante que existam grupos organizados que possuam conhecimento técnico especializado ou que possam mobilizá-lo para aumentar o debate e defender com mais capacidade os interesses dos consumidores. Engel (1995) assinala que as organizações de consumidores, privadas ou governamentais, têm um importante papel na regulação, monitorando a qualidade de produtos e serviços, educando e representando os consumidores.

Uma das formas de representação de grupos de interesse é a participação em conselhos ou comitês. A presença de conselhos representativos de interesses nos órgãos burocráticos é um instrumento interessante em termos de aumento da informação disponível, mas limitado em termos de deliberação pública e de controle social, pois ela pode apenas dar uma aura de legitimidade à decisões da burocracia sem que os representantes tivessem uma influência real nos resultados (GRUBER, 1987: 199).

O estudo de Ruth Felder e Andrea López (1999) traz mais um argumentos relevantes para discussão sobre a representação dos consumidores. Segundo as autoras, a existência de instâncias administrativas voltadas para a representação dos consumidores ajuda a equilibrar o processo regulatório, pois as empresas reguladas naturalmente acabam tendo os seus interesses sobre-representados devido ao seu contato cotidiano com as agências, ao passo que os consumidores permanecem mais afastados do regulador. Como Kwoka (2002) mostra, mesmo imperfeita a participação de representantes de consumidores torna as decisões regulatórias mais equilibradas.

Portanto, deve haver uma preocupação com políticas que incentivem a criação e consolidação de organizações de consumidores para equilibrar a balança de interesses a serem mediados pela regulação, pois a participação dos usuários não é um exercício gratuito, como aponta Aron (1979: 477): “even if citizen groups have sufficient access to participate in an agency’s decision-making process, they still need technical and legal information, time and resources to participate effectively”.

Consumidor como ator político: Por fim, passamos à última dimensão do relacionamento entre consumidor e regulação: a sua atuação em prol do controle social e da *accountability* da burocracia reguladora. Aqui entendemos a *accountability* dentro de um conceito amplo, que inclui a existência de condições para os cidadãos participar da definição e avaliar as políticas públicas, premiando ou punindo os responsáveis pelos resultados (ABRUCIO; PÓ, 2005). Wood e Waterman (1994) mostram que, apesar dos estímulos mais importantes para modificar o comportamento das agências serem dos políticos (*top-down*), elas também respondem à influências da sociedade (*bottom-up*).

Segundo Cunill Garu (2000), o controle social pode ser exercido por qualquer ator, individual ou coletivo, que atue em função de interesses públicos ou suscetíveis de serem defendidos como tal, agindo sobre resultados ou na formulação de políticas em condições de autonomia. A autora também ressalta que, para a efetiva existência do controle social, é necessário satisfazer duas condições: a disponibilidade de recursos para que a sociedade possa tornar exigível a prestação de contas por parte da administração pública e a disponibilidade de oportunidades de voto e deliberação pública sobre as ações e decisões da administração pública. No caso dos consumidores, a atuação no controle social confunde-se, em muitos aspectos, com a atuação como grupo de interesse.

Uma das maneiras de materializar essa *accountability* é por meio da ação como patrulha de polícia e/ou alarme de incêndio (McCUBBINS; SCHWARTZ, 1984). Os consumidores podem tanto auxiliar nas “patrulhas” (monitoramento

contínuo) como em denúncias que funcionariam como “alarmes” de desvios cometidos pelas agências. Para tanto, seria necessário que os políticos construíssem canais de comunicação com os consumidores e grupos que os representam, mas não temos evidências disso.

É relevante citar aqui um aspecto destacado por Engel (1995: 137), de que pela sua natureza dispersa, as demandas dos consumidores só se tornam relevantes para conseguir apoio político se ganharem projeção pública. A atuação de grupos organizados de consumidores e a imprensa desempenham, portanto, papel fundamental tanto para demandar a prestação de contas dos políticos e da burocracia como para exercer pressão.

AS AGÊNCIAS BRASILEIRAS E O CONSUMIDOR NUMA PERSPECTIVA INTERNACIONAL

Visando entender como as agências reguladoras brasileiras se posicionam em relação ao consumidor, decidimos fazer uma breve comparação sobre a previsão legal sobre o tema e sobre a missão declarada em seus sítios. Escolhemos os setores de energia e comunicações, entendendo que em cada país o recorte de atuação das agências pode trazer diferenças importantes, mas que verificamos não prejudicar a nossa comparação sobre o entendimento da função dessas instituições com a proteção ao consumidor

Como referências comparativas internacionais tomamos as agências inglesas, pois elas são o modelo básico de agência reguladora seguida pelos países onde houve processos de reforma do Estado e privatização, e as agências de Portugal, pela afinidade entre os dois países⁴. Além disso, nos três países os setores de energia e comunicações passaram por processos de desestatização e criação de órgãos reguladores.

⁴ O sistema norte-americano, que seria interessante para a comparação, possui uma forte característica federativa, onde as agências locais gozam de grande autonomia sobre seu formato institucional e suas regras de atuação e fazendo com que as agências federais tenham como função maior a integração e a definição de regras apenas onde as questões transbordam o âmbito local, prejudicando a comparação direta.

Assim, as agências comparadas foram:

Setor	Brasil	Inglaterra	Portugal
Energia	Aneel – Agência Nacional de Energia Elétrica	Ofgem – Office of the Gas and Electricity Markets	Erse – Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos
Telecomunicações	Anatel – Agência Nacional de telecomunicações	Ofcom – Office of Communications	Anacom – Autoridade Nacional de Comunicações

Comparando-se setorialmente as previsões em relação ao consumidor verificamos:

Energia

Instituição	Previsão legal	Missão/Visão
Aneel – Agência Nacional de Energia Elétrica	Art. 3º. [...] compete à ANEEL: V - dirimir, no âmbito administrativo, as divergências entre concessionárias, permissionárias, autorizadas, produtores independentes e autoprodutores, bem como entre esses agentes e seus consumidores (1)	A missão da ANEEL é proporcionar condições favoráveis para que o mercado de energia elétrica se desenvolva com equilíbrio entre os agentes e em benefício da sociedade. (2)
Ofgem – Office of the Gas and Electricity Markets	<u>The Authority's principal objective is to protect the interests of existing and future consumers</u> in relation to gas conveyed through pipes and electricity conveyed by distribution or transmission systems. The interests of such consumers are their interests taken as a whole, including their interests in the reduction of greenhouse gases and in the security of the supply of gas and electricity to them. (3)*	<u>Protecting consumers is our first priority.</u> We do this by promoting competition, wherever appropriate, and regulating the monopoly companies which run the gas and electricity networks. The interests of gas and electricity consumers are their interests taken as a whole, including their interests in the reduction of greenhouse gases and in the security of the supply of gas and electricity to them. (4)**

Instituição	Previsão legal	Missão/Visão
Erse – Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos	1 - São atribuições gerais da ERSE: a) <u>Proteger os direitos e interesses dos consumidores em relação a preços, serviços e qualidade de serviço;</u> (5)	A ERSE tem por missão a regulação dos sectores da electricidade e do gás natural, a qual deve constituir um instrumento efectivo para o funcionamento eficiente e sustentado dos respectivos mercados, assegurando a <u>protecção dos consumidores</u> e do ambiente com transparência e sem discriminações. (6)
<p>Observação: grifos nossos.</p> <p>Referências:</p> <p>(1) Lei nº 9.427, de 26/12/1996, artigo 3º.</p> <p>(2) Disponível em http://www.aneel.gov.br/area.cfm?idArea=635&idPerfil=2, acesso em 15/01/2011</p> <p>(3) Sumário das previsões constantes de: Gas Act 1986, Electricity Act 1989, Utilities Act 2000, Competition Act 1998, Enterprise Act 2002 e Energy Acts de 2004, 2008 and 2010, conforme apontado em http://www.ofgem.gov.uk/About%20us/Authority/Pages/TheAuthority.aspx#fn1, acesso em 10/02/2011</p> <p>(4) http://www.ofgem.gov.uk/About%20us/Pages/AboutUsPage.aspx, acesso em 10/02/2011</p> <p>(5) Estatutos da Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos, Capítulo I, Artigo 3.º, disponível em www.erse.pt, acesso em 02/02/2011</p> <p>(6) Disponível em http://www.erse.pt/pt/aerse/missao/Paginas/default.aspx, acesso em 02/02/2011</p>		

* Nota dos Organizadores – “O principal objetivo da Autoridade é proteger os interesses dos consumidores atuais e futuros em relação ao gás transportado por meio de tubos e a electricidade transmitida pelos sistemas de distribuição ou de transmissão. Os interesses dos consumidores são tomados como um todo, incluindo os interesses na redução dos gases de efeito estufa e na segurança do fornecimento de gás e electricidade.” Tradução livre.

** Nota dos Organizadores – “Proteger os consumidores é a nossa primeira prioridade. Fazemos isso, sempre que possível, por meio da promoção da concorrência e regulando as empresas de monopólio que dirigem as redes de gás e electricidade. Os interesses dos consumidores de gás e a electricidade são tomados como um todo, incluindo os interesses na redução dos gases de efeito estufa e na segurança do fornecimento de gás e electricidade.” Tradução livre.

Comunicações:

Instituição	Previsão legal	Missão/Visão
Anatel – Agência Nacional de telecomunicações	Art. 5º Na disciplina das relações econômicas no setor de telecomunicações observar-se-ão, em especial, os princípios constitucionais da soberania nacional, função social da propriedade, liberdade de iniciativa, livre concorrência, <u>defesa do consumidor</u> , redução das desigualdades regionais e sociais, repressão ao abuso do poder econômico e continuidade do serviço prestado no regime público.	A missão da Anatel é promover o desenvolvimento das telecomunicações do País de modo a dotá-lo de uma moderna e eficiente infra-estrutura de telecomunicações, capaz de oferecer à sociedade serviços adequados, diversificados e a preços justos, em todo o território nacional.
Ofcom – Office of Communications	3(1) <u>It shall be the principal duty of Ofcom</u> , in carrying out their functions; (a) to further the interests of citizens in relation to communications matters; and (b) <u>to further the interests of consumers</u> in relevant markets, where appropriate by promoting competition”*	We make sure that people in the UK get the best from their communications services and are protected from scams and sharp practices, while ensuring that competition can thrive. (4)**
Anacom – Autoridade Nacional de Comunicações	Artigo 6.º Atribuições 1 - São atribuições do ICP - ANACOM: h) <u>Proteger os interesses dos consumidores, especialmente os utentes do serviço universal</u> , em coordenação com as entidades competentes, promovendo designadamente o esclarecimento dos consumidores, assegurando a divulgação de informação inerente ao uso público das comunicações; (5)	Não está definida claramente no website da agência
<p>Referências :</p> <p>(1) Lei nº 9.472, de 16/07/1997</p> <p>(2) Website da Anatel (www.anatel.gov.br), acesso em 02/02/2011</p> <p>(3) Communications Act 2003, disponível em http://www.ofcom.org.uk/about/what-is-ofcom/statutory-duties-and-regulatory-principles/, acesso em 02/02/2011</p> <p>(4) Disponível em http://www.ofcom.org.uk/about/what-is-ofcom/, acesso em 02/02/2011</p> <p>(5) Decreto-Lei n.º 309/2001, Estatutos do ICP - Autoridade Nacional de Comunicações (ICP - ANACOM), disponível em http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=895819, acesso em 02/02/2011</p>		

* Nota dos Organizadores – “3 (1) Deve ser o principal dever do Ofcom, no exercício das suas funções;

(a) promover os interesses dos cidadãos em relação a questões de comunicação; e

(b) promover os interesses dos consumidores em mercados relevantes, quando apropriado promovendo a concorrência.” Livre tradução.

** Nota dos Organizadores – “Garantir que as pessoas no Reino Unido obtenham o melhor de seus serviços de comunicações e estejam protegidas contra fraudes e práticas desleais, garantindo que a concorrência possa prosperar”

Podemos notar que as agências brasileiras colocam o consumidor em uma posição de pouco destaque em sua agenda e missão, o mesmo valendo para a legislação. Por outro lado, as agências portuguesas e, principalmente as inglesas, dão destaque ao papel da agência enquanto protetor tanto dos direitos como dos interesses dos consumidores. Isso mostra que esses países assumiram uma compreensão de que a regulação é, essencialmente, a correção dos problemas do mercado em prol da sociedade, ao passo que as agências brasileiras se colocaram como mediadoras dos diversos interesses divergentes, o que se mostra arriscado para os consumidores e para a sociedade dada a assimetria de recursos.

CONCLUSÕES

O Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (Sindec) vem repetidamente apontando os setores regulados como os alvos das maiores queixas dos consumidores brasileiros. Se por um lado não se espera que os consumidores sejam sempre atendidos em suas demandas, por outro é evidente que o grande volume de queixas e críticas é sinal de que há problemas na atuação das agências.

Macedo Júnior (2000: 249) levanta um aspecto interessante: o consumidor, enquanto usuário de um serviço, estabelece um “contrato relacional”, ou seja, um relacionamento jurídico que perdura no tempo. Assim, questões como preço e qualidade dos serviços, que afetam o equilíbrio dos contratos entre consumidores e empresas ganham uma dimensão temporal que a diferencia da relação de consumo normal, pois altera-se constantemente ao longo do tempo e exige dos reguladores a intervenção em prol do desfavorecido. Essa busca de equilíbrio, se levada a cabo, deveria se refletir institucionalmente num reforço dos mecanismos de diálogo e de proteção dos direitos e interesses dos consumidores, considerando-se que as empresas já possuem a assimetria de informação e de recursos a seu favor. Isso tem sido expressamente reconhecido pelas agências de outros países, a começar pelas inglesas que serviram de inspiração para o presente Estado regulador na

Europa e em muitos outros países, mas não se mostra presente no Brasil.

O mapa traçado neste estudo mostra que as agências reguladoras brasileiras não indicam uma compreensão clara do seu papel de defesa da sociedade, que muitas vezes se mescla com os interesses dos consumidores. Trata-se de uma concepção errônea sobre o sentido da regulação que acarreta em prejuízos para os consumidores e para a sociedade brasileira, como já se pode aferir pelos problemas dos consumidores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; PÓ, Marcos Vinicius. (2005). *Mecanismos de controle da burocracia nos Estados Unidos e no Brasil: similaridades e diferenças*. Transit Circle – Revista de Estudos Americanos Volume 4, Nova Série

ARON, Joan B. (1979). Citizen Participation at Government Expense. *Public Administration Review*, Vol. 39, No. 5. (Sep. - Oct.), pp. 477-485.

BARRIONUEVO, Arthur; LUCINDA, Cláudio Ribeiro. (2005). Teoria da Regulação. In Bidderman, Ciro; Arvate, Paulo: *Economia do Setor Público no Brasil*. Elsevier. Rio de Janeiro.

CUNILL GRAU, N. (2000). *Responsabilización por controle social*, In *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*, CLAD. BID. Eudeba. Buenos Aires.

ELSTER, Jon. (1999). A possibilidade da política racional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 14, no. 39, pp. 13-40.

ENGEL, E. (1995). Beyond the basics of consumer protection. In FRISCHTAK, C (ed). *Regulatory Policies and reform: a comparative perspective*. World Bank, Washington

FALCÃO MARTINS, H. (2002). *Reforma do Estado e Coordenação Governamental: as trajetórias das políticas de gestão pública na era FHC*. In *O Estado Numa Era de Reformas: Os Anos FHC - Parte 2*. ABRUCIO, Fernando Luiz & LOUREIRO, Maria Rita (org.). Brasília: MP, SEGES.

FELDER, R & LÓPEZ, A. (1999). *Participación de los usuarios en el control de los servicios públicos privatizados. La experiencia argentina*. *Revista del CLAD* n° 14, julho

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, A C. (1999). *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. Rio de

Janeiro: Campus

GRUBER, Judith. (1987). *Controlling bureaucracies: dilemmas in democratic governance*. University of California Press

GUASCH, J. Luis; SPILLER, Pablo. (1999). *Managing the regulatory process: design, concepts, issues, and the Latin America and Caribbean story*. World Bank Latin American and Caribbean studies

MACEDO JÚNIOR, R P. (2000). *A Proteção dos Usuários de Serviços Públicos – A Perspectiva do Direito do Consumidor*. In: *Direito Administrativo Econômico*. SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). São Paulo: Malheiros Editores

MAJONE, G (1999). *Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e conseqüências de mudanças no modo de governança*. *Revista do Serviço Público*, ano 50, no. 1, janeiro-março

MARQUES NETO, Floriano Azevedo. (2000). *A nova regulação estatal e as agências independentes*. In SUNDFELD, Carlos Ari. (2000). *Direito administrativo econômico*. Malheiros Editores. São Paulo

McCUBBINS, M; SCHWARTZ, T. (1984). *Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms*. *American Journal of Political Science* 28 (February)

MELO, Marcos A. (2001). *A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 16, no. 46, junho

OSZLAK, O & FELDER, R. (2000). *A capacidade de regulação estatal na Argentina*. *Revista do Serviço Público*, ano 51, no. 1, janeiro/março

PECI, Alketa. (1999). *Novo marco regulatório para o Brasil da pós-privatização: o papel das agências reguladoras em questão*. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 33 (4). P.121-35. julho/agosto

PELTZMAN, Sam. (1989). *The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation*. *Brookings Papers on Economic Activity*. Microeconomics, Vol. 1989, pp. 1-41. The Brookings Institution

PHELPS, Edmund S. (1985). *Political Economy: an introductory text*. WW Norton & Company, EUA

SANTANA, A. (2002). *O Processo de Agencificação: pressupostos do modelo brasileiro e balanço da experiência*. Trabalho apresentado no Balanço da Reforma do Estado no Brasil: A Nova Gestão Pública, Brasília

SUNDFELD, C. A. (2000). *Serviços Públicos e Regulação Estatal*. In: Direito Administrativo Econômico. SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). São Paulo: Malheiros Editores

WOOD, D. B. & WATERMAN, R. (1994). *Bureaucratic Dynamics: The Role of Bureaucracy in a Democracy*. Westview Press. Boulder, San Francisco: Oxford.



AVALIAÇÃO DO IMPACTO REGULATÓRIO, CONSULTA E TRANSPARÊNCIA

Por Matthew Cocks

INTRODUÇÃO

O presente artigo começa com algumas definições de Avaliação do Impacto Regulatório, consulta e transparência. Ele examina a teoria da Avaliação do Impacto Regulatório, incluindo as melhores práticas da OCDE. O artigo então analisa a abordagem do Reino Unido nessas áreas, e finalmente as implicações para o Brasil.

Algumas definições

Avaliação do Impacto Regulatório pode ser melhor descrita como **um processo estruturado, no qual se pondera os custos e benefícios de uma proposta regulatória**. Ela inclui não somente os custos diretos, mas também os indiretos, e uma descrição completa dos prováveis benefícios para a população como um todo.

Consulta pode ser definida como uma **busca ativa da opinião pública sobre as decisões do Governo**. Ela contrasta com a definição de transparência, a qual tem uma característica mais passiva e, apesar disso, consiste num importante processo que é o de **garantir que as decisões tomadas pelo Governo estejam o mais disponíveis possível para o escrutínio público**.

É importante deter-se na palavra “possível”, porque a elaboração de políticas não pode ser um processo completamente transparente. Informação sigilosa de mercado, comunicação confidencial com Ministros e material legal sigiloso significam que sempre haverá algumas categorias de informação que precisam ser mantidas confidencialmente. Entretanto, a transparência significa que ainda assim, deve existir uma categoria ampla de informação que deve ser disponibilizada livremente ao público, tanto por iniciativa do governo como por demanda das pessoas.

Teoria

A teoria da avaliação do impacto regulatório foi apresentada de forma clara em duas publicações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), chamadas:

Análise do Impacto Regulatório: Melhores Práticas nos Países da OCDE, OCDE, 1997. www.oecd.org/dataoecd/21/59/35258828.pdf

e

Análise do Impacto Regulatório nos Países da OCDE: Desafios para os países em desenvolvimento, OCDE, 2005. www.oecd.org/dataoecd/21/52/35258511.pdf

A primeira destas publicações demonstra uma série de melhores práticas. Estas incluem a necessidade de:

“Envolver o público extensivamente. Grupos de interesse deveriam ser consultados amplamente e em tempo oportuno. É possível que isso resulte num processo de consulta com uma série de passos.”

O documento adiciona que:

“Em muitos casos, as partes afetadas terão melhor acesso à informação relevante do que terão as agências reguladoras.”

e que:

“Eficiência e responsabilidade também exigem que a consulta afete os resultados políticos da forma mais ampla possível. Isto sugere que ela deveria começar num estágio inicial do desenvolvimento da política e que deveria continuar na medida em que o processo se desenvolve.”

Isso demonstra que os governos não necessariamente têm todas as evidências ao seu dispor desde o início, e que a consulta num estágio inicial pode fornecer informação adicional útil para auxiliar no formato das decisões regulatórias. Também significa que a consulta deveria ser **inicial e contínua**.

A segunda publicação mencionada estabelece que:

“Entre os elementos mais importantes da transparência regulatória que contribuem para uma melhor AIR, estão: consulta com as partes interessadas, planejamento com linguagem objetiva, e disseminação eletrônica do material regulatório.”

Novamente, é dada uma ênfase na importância da consulta pública.

A ABORDAGEM DO REINO UNIDO NA AVALIAÇÃO DO IMPACTO REGULATÓRIO

Então, como a experiência do Reino Unido se compara a essas sugestões de melhores práticas?

Começando com um pouco de história, o sistema de avaliação do impacto regulatório foi primeiro introduzido no Reino Unido em 1985. Foi originalmente projetado para identificar os custos da nova regulação do governo para o setor privado. Os estrategistas políticos deveriam completar um modelo padrão demonstrando os custos e benefícios de suas propostas. O sistema provou ser útil e se expandiu com o tempo, incluindo o terceiro setor (em outras palavras, instituições de caridade e outras sem fim lucrativo), bem como as propostas com impacto significativo no próprio setor público. Além disso, uma série de testes

extras foi adicionada, incluindo temas como direitos humanos, competição, igualdade e efeitos na área rural. A palavra “regulatório” foi extinta em 2007 para refletir o amplo escopo do sistema de avaliação do impacto.

Em 2008, o então Ministro do *Better Regulation Executive (BRE)* expôs a política de avaliação do impacto do Reino Unido da seguinte forma:

“O Governo está comprometido em garantir que as regulações postas em prática sejam necessárias, em dar proteção efetiva, em balancear custos e riscos, que elas sejam justas e mereçam a confiança pública.

De acordo com essas medidas, solicitamos que todos os Departamentos produzam e publiquem avaliações do impacto (regulatório) para todas as propostas regulatórias. Que possivelmente tenham um impacto nos negócios, instituições de caridade ou de trabalho voluntário e setor público.”

Sr. Pat McFadden MP, Câmara dos Comuns, 17 de julho de 2008

O último modelo e guia de avaliação do impacto (2010) está disponível online através da página do *Better Regulation Executive*, www.bis.gov.uk/bre.

A intenção por trás do sistema de avaliação do impacto é que os estrategistas políticos façam uso dele para analisar problemas, demonstrar possíveis opções e recomendar um conjunto de ações. Nesse sentido, o guia de avaliação do impacto enfatiza a importância de se buscar alternativas à regulação. O objetivo do sistema é que em vários estágios significativos, a avaliação do impacto seja publicada, permitindo uma avaliação externa.

A estrutura da avaliação do impacto no Reino Unido é a seguinte:

- Problema
- Opções
- Custos e benefícios de cada opção

- Solução recomendada
- Plano de Avaliação

O problema

Entender o problema é vital para a análise de possíveis soluções. Por exemplo, o abuso de álcool é um problema no Reino Unido? – e se for, qual é a natureza exata deste problema? Primeiro, existe um nível “seguro” de consumo de álcool? Se existe, a média de adultos no Reino Unido está excedendo este nível? Segundo, o álcool é um problema principalmente de saúde, ou de ordem pública? Se é principalmente um problema de saúde, a abordagem política correta poderia ser a realização de mais campanhas de informação pública. Se por outro lado, é principalmente um problema de ordem pública, a abordagem correta poderia ser o estabelecimento de regras mais rígidas de licenciamento, maior ação da polícia e outras iniciativas voltadas para o comportamento público. É claro que a resposta desse problema, provavelmente seja uma mistura de ambas as opções acima, mas os estrategistas precisam entender qual aspecto do problema deveria receber mais ênfase e o porquê.

As opções

Continuando com o exemplo do abuso de álcool, a fase de exploração das opções precisa considerar uma ampla variação de todas as abordagens possíveis. Por exemplo, condições mais rígidas de licenciamento poderiam ajudar os problemas de ordem pública? Em caso positivo, como? Uma campanha contra o consumo de álcool, estrelada por uma grande celebridade ajudaria? Ou, aumentar o preço da bebida seria a melhor opção? Em cada caso, o custo, os aspectos práticos e as implicações políticas de cada opção deveriam ser cuidadosamente considerados.

Custos e benefícios

Em relação ao cálculo dos custos e benefícios, o guia do governo britânico indica algumas abordagens úteis. Talvez não seja possível estabelecer facilmente o benefício de algumas políticas novas, como na área de meio ambiente ou transporte. O problema nestas áreas é que, por exemplo, a construção de uma nova estação ferroviária não é paga diretamente por aqueles que se beneficiam da estação. Entretanto, ao se olhar os efeitos sobre os preços das moradias, devido à disponibilidade de uma estação ferroviária perto, é possível formar uma estimativa do valor para o indivíduo por haver melhorado a infraestrutura de transporte. Essa técnica é conhecida como “preferência revelada”. Se de alguma forma isso não for adequado, também é possível perguntar às pessoas diretamente sobre o quanto elas estariam dispostas a pagar por algum benefício, ou de fato, quanto elas estariam dispostas a pagar para evitar algum custo. Isso é conhecido como a técnica da “preferência declarada”.

Em relação aos custos, o guia estabelece o cálculo dos custos diretos para o Governo, bem como dos custos indiretos para aqueles que cumprirão as novas regras. Geralmente, é mais fácil identificar custos do que identificar benefícios acuradamente. Contudo, ambos os cálculos são necessários para produzir uma avaliação do impacto efetiva.

O guia recomenda a produção de uma gama de estimativas, ao invés de números exatos para os prováveis custos e benefícios. Em alguns casos, talvez seja genuinamente impossível produzir números para custos e benefício de maneira alguma. Em tais casos, podem ser usadas medidas qualitativas.

Solução recomendada

Uma vez que os custos e benefícios de várias opções tenham sido cotados da forma mais abrangente possível, deve ficar mais claro qual opção oferece os

maiores benefícios. É claro que pode haver razões não quantificáveis (tal como maior igualdade na sociedade), as quais podem justificar claramente a solução recomendada.

Plano de avaliação

As avaliações do impacto devem incluir um plano de avaliação. Ele descreve quando e como as suposições na avaliação serão revisadas e conferidas com o que realmente aconteceu. Tais avaliações deveriam ocorrer três anos após a implementação da política em questão.

A avaliação do impacto final deveria, portanto, descrever o problema, considerar as opções, recomendar uma solução, fornecer evidências numéricas e de outros tipos para esta solução, e incluir um plano de avaliação. Esta é uma lista exigente. Agências e departamentos do governo produziram muitas avaliações de impacto excelentes. Por exemplo, a Ofgem produziu uma avaliação abrangente dos prováveis custos e benefícios da instalação de medidores inteligentes de eletricidade pelo Reino Unido. A avaliação considerou seis opções diferentes, em detalhes, antes de recomendar uma.

Muitos exemplos de avaliações do impacto do Reino Unido podem ser encontradas através da página da Biblioteca de Avaliação do impacto:

www.ialibrary.berr.gov.uk

Etapas da Avaliação do Impacto

As avaliações do impacto deveriam ser produzidas em estágios importantes, tais como:

- Estágio inicial de identificação de um desafio político
- Desenvolvimento de opções políticas
- Consulta pública

- Decisão final, e
- Revisão da implementação.

Em relação a quem faz o que, a principal equipe de política no Departamento do Governo planeja a avaliação do impacto. Os economistas do Departamento, e da Unidade do *Better Regulation* e outros especialistas contribuem com informações. O Comitê de Política Regulatória (veja abaixo) pode dar sua opinião. O Ministro do Departamento relevante assina as avaliações de impacto público, e o Escritório Nacional de Auditoria presta relatórios periódicos sobre a qualidade geral das AIs.

O Comitê de Política Regulatória (CPR) foi criado pelo último governo Trabalhista no final de 2009 para oferecer um exame minucioso externo do processo de elaboração política, comentando sobre a qualidade das análises que apoiam novas regulações. No seu primeiro relatório anual, as seguintes seis recomendações foram feitas:

Recomendação 1: Não presuma que regulação é a resposta

Embora a justificativa de uma proposta de intervenção regulatória seja geralmente fundamentada, existe uma série de casos nos quais a presença de uma falha de mercado é por si só considerada suficiente para merecer intervenção. Isto pode levar à conclusão de que se pode intervir sem que análises suficientes sejam oferecidas: a operação de mercado (s) a ser afetada; qualquer existência de regime regulatório; ou qualquer atividade voluntária.

Recomendação 2: Tome tempo e se empenhe para considerar todas as opções

Geralmente, se dá muito peso para a opção preferida e realiza-se análises insuficientes das outras opções, em particular as opções 'não faça nada' e 'faça

o mínimo', e às alternativas à regulação.

Recomendação 3: Assegure-se de que você tem evidências substantivas

Recomendação 4: Produza estimativas de custos e benefícios confiáveis

Recomendação 5: Avalie a fundo os impactos não monetários

Recomendação 6: Explique e apresente os resultados de forma clara

O papel do CPR foi expandido pela nova Coalisão do governo em Agosto de 2010, a fim de oferecer uma análise independente **antes** que as novas propostas regulatórias sejam aprovadas pelo governo, incluindo aquelas pretendidas para consulta.

Qualidades positivas das avaliações do impacto

Existe uma série de qualidades positivas do sistema de avaliação do impacto do Reino Unido. Primeiro, as avaliações do impacto são obrigatórias para novas propostas. Segundo, as avaliações são disponibilizadas ao público em certos estágios importantes. Terceiro, os Ministros são envolvidos na assinatura das avaliações públicas. Finalmente, existe a supervisão central do sistema pelo *Better Regulation* e pelo Comitê de Política Regulatória.

Entretanto, algumas críticas do sistema de avaliação do impacto foram feitas. Existe a suspeita de que quando a avaliação é escrita, a decisão tomada para uma proposta em particular já foi tomada, e dessa forma, o escopo de influência é na prática limitado. Muitas avaliações são de qualidade variável, sendo este um ponto que foi levantado pelo Comitê de Política Regulatória. Além disso, não existem monitores específicos para o sistema. O CPR tem direito de comentar,

mas não de impedir avaliações do impacto que não estão de acordo com os altos padrões exigidos.

De forma geral, o sistema parece oferecer alguns resultados úteis, incluindo transparência pública, mas pode claramente ser melhorado adiante.

Conexões entre as AIRs, consulta e transparência

A esta altura é válido mencionar as conexões entre avaliações do impacto, consulta e transparência. O formato estruturado e detalhado do conteúdo de uma avaliação do impacto faz com que esse documento seja útil para os propósitos da **consulta pública**. A consulta pública pode melhorar a qualidade da elaboração de políticas. E as avaliações públicas do impacto estão disponíveis *online*, o que ajuda a promover a **transparência**.

Consulta

A consulta pública no Reino Unido é agora uma parte consolidada do processo de elaboração de políticas. O governo publicou um Código de Prática de Consulta em 2008, com o objetivo de espalhar as melhores práticas pelo governo. O Código pode ser encontrado na página: www.bis.gov.uk/files/file47158.pdf

O Código descreve sete princípios seguidos abaixo:

Quando?

A consulta formal deveria acontecer em um estágio em que existe espaço de influência sobre o resultado político.

Por quanto tempo?

As consultas deveriam durar normalmente, pelo menos 12 semanas.

Clareza

Os documentos de consulta deveriam apresentar clareza no que diz respeito ao processo de consulta, o que está sendo proposto, o como é possível influenciar e os custos e benefícios esperados das propostas.

Acessibilidade

As consultas devem ser projetados para ser acessível, e claramente voltados para aquelas pessoas as quais ela pretende atingir.

Ônus

Manter o ônus da consulta em nível mínimo é essencial para que as consultas sejam efetivas e para que as pessoas consultadas se comprometam com o processo.

Respostas

As respostas das consultas deveriam ser analisadas cuidadosamente e comentários e informações claras devem ser fornecidas aos participantes após a consulta.

Orientação

Os responsáveis pela condução das consultas deveriam buscar orientação sobre como conduzir um exercício de consulta efetivo e compartilhar o que eles aprenderam com a experiência.

Transparência

No passado, o Reino Unido tinha uma abordagem um tanto fechada em relação à informação pública sobre os trabalhos do governo. Entretanto, isto mudou consideravelmente nos anos recentes. Uma ampla gama de documentos,

incluindo documentos de registros de reuniões do alto escalão, está disponível ao público por meio da internet. Membros do Parlamento podem buscar por mais informações do governo por meio das “*Parliamentary Questions*”. O público também pode requerer acesso aos documentos oficiais conforme a Lei de Liberdade de Informação. E o governo de Coalisção decidiu publicar *online* os detalhes completos de todos os gastos do governo. De todas essas maneiras é possível – com algumas exceções – obter um volume considerável de informação sobre o que está acontecendo dentro dos departamentos do governo.

Capacitação

Uma consideração importante a ser feita a respeito da política de AIR em geral, é sobre a capacidade de organismos privados responderem efetivamente, em tempo oportuno e de forma coordenada aos pedidos de consulta. O governo interviu no passado para apoiar organismos não-governamentais do Reino Unido. Por exemplo, ele ajudou a criar e a financiar uma organização de *lobbying* independente em Bruxelas, chamada *Small Business Europe*. Entretanto, as próprias organizações descobriram a necessidade de buscar junto aos seus membros e outras instituições, a fim de se capacitarem. Alguns negócios e organizações de consumo buscaram fornecer serviços aos seus membros com o intuito de ajudar na justificativa das mensalidades de sócios, e de forma considerável, oferecer um fluxo de renda para pagar os funcionários necessários para conduzir as atividades de *lobbying*.

Implicações para o Brasil

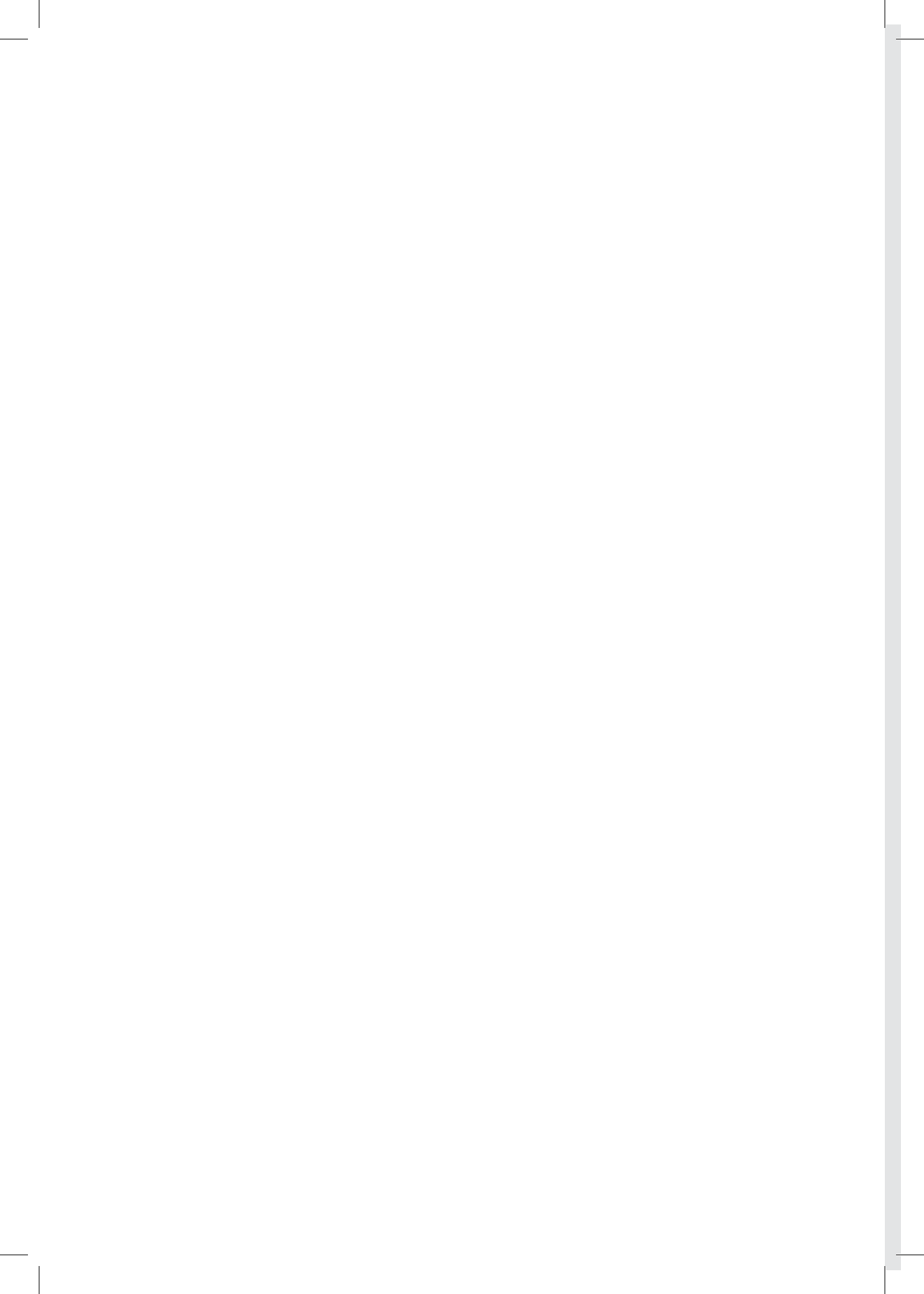
Como os benefícios de um maior envolvimento público na elaboração de políticas regulatórias podem ser maximizados no Brasil? A experiência do Reino

Unido mostra que maior transparência e consulta é apenas uma parte da história. Organizações não governamentais precisam aproveitar a disponibilidade de material, a fim de responder efetivamente às demandas de seus membros. Mesmo com algum apoio do governo e fluxo de renda dos seus membros, algumas dessas organizações lutam para manter condições suficientes para responder a esses pedidos. Como resultado, elas geralmente, precisam ser bem seletivas nas áreas as quais elas podem intervir. O governo agora produz um volume impressionante de material para consulta pública e não é sempre possível para as pequenas organizações responderem a todos os pedidos. Esta é uma questão que cada organização e o próprio governo precisam olhar com cuidado, para poder dar apoio à voz efetiva dos consumidores e sociedade civil de forma geral.

Para concluir esse artigo, gostaria de deixar duas questões abertas, as quais só podem ser respondidas pelo Brasil, incluindo seu governo e sociedade civil:

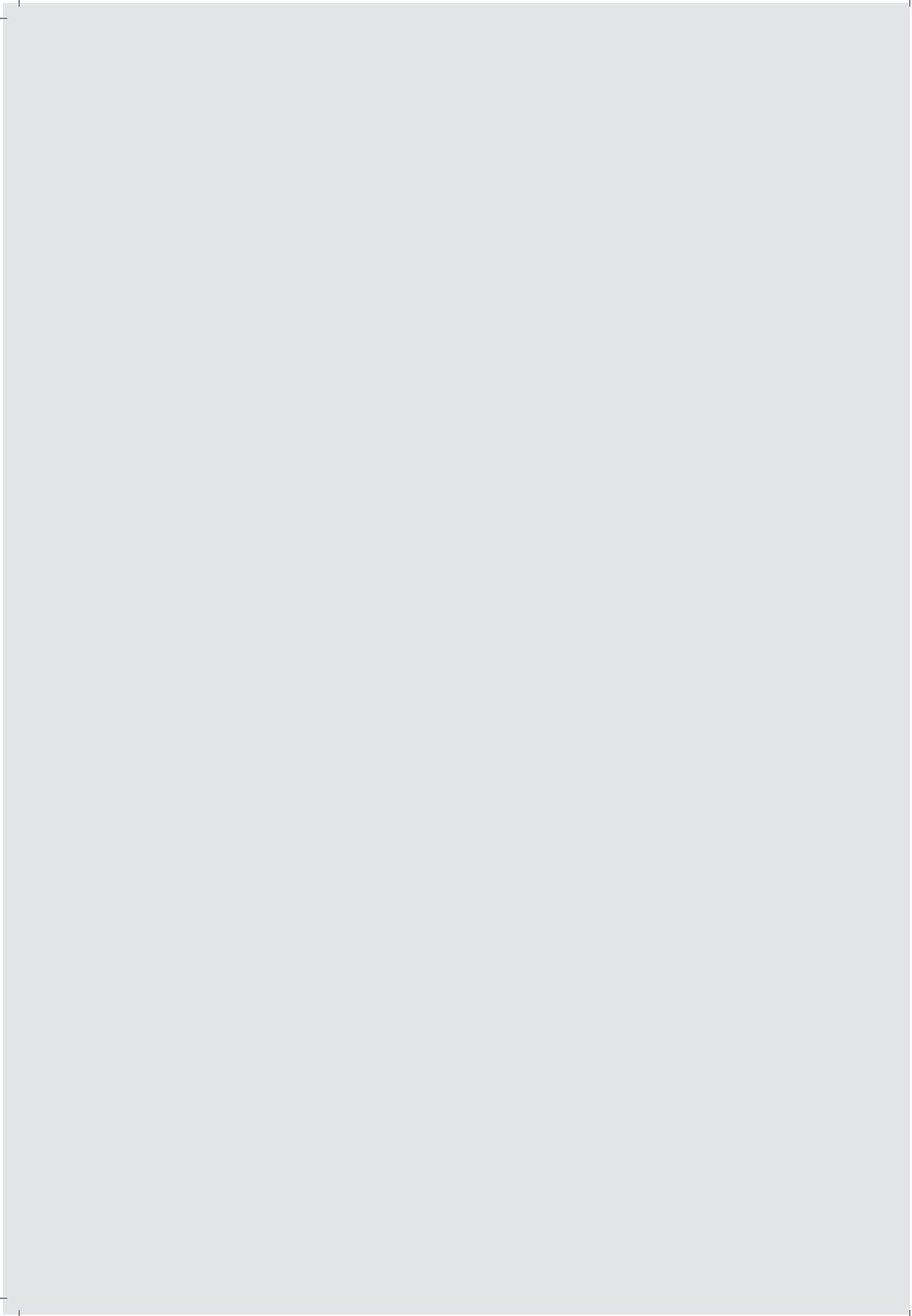
- Quais são as necessidades de capacitação dos grupos de interesse e outros organismos representativos no Brasil?
- Como essa capacitação pode ser melhor alcançada?

As respostas para essas questões serão centrais para o desenvolvimento de uma resposta efetiva da sociedade civil às questões regulatórias.



PARTE II

TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL: A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL



O PAPEL DO CONSUMIDOR NA REGULAÇÃO DO SETOR DE ELETRICIDADE NOS ESTADOS UNIDOS

Nancy Brockway

O papel do consumidor na regulação das empresas de eletricidade evoluiu na medida em que a regulação das empresas de serviços públicos também evoluiu. Por sua vez, a regulação das empresas de serviços públicos evoluiu na medida em que os setores evoluíram.

Quando o setor de energia era jovem, existiam poucas agências regulatórias. Ao invés disso, no final dos anos 1880, as prefeituras permitiam que as empresas de serviços instalassem canos e fios sob e sobre as ruas, e geralmente negociavam as taxas máximas para o serviço em troca de permissão. Algumas vezes, as empresas de serviço eram contratadas pelo estado, e algumas vezes esses contratos impunham restrições sobre as taxas que elas podiam cobrar. De outra forma, a legislação estadual direta, ordens judiciais, e competição¹ ajudaram a restringir as taxas, ou auxiliar na recuperação adequada de custos.

Quando o século 19 acabou, as empresas de serviços chegaram a um nível de esgotamento pelas restrições e demandas impostas a elas pelas prefeituras. Elas queriam garantir os monopólios com taxas adequadas, a fim de justificar o grande investimento de capital que tinham que fazer para fornecer o serviço. Também se tornou cada vez mais visível o fato de que a competição não produziria alocação de capital e nível de taxas satisfatórios, pois sendo um setor que funciona em rede e está sujeito as grandes economias de escala, o setor de ele-

¹ Em muitas áreas mais de uma empresa de serviço elétrico era autorizada a vender energia, por exemplo.

tricidade era mais eficientemente operado como monopólio. Ao mesmo tempo, políticos progressistas demandaram que os setores de monopólio funcionassem sob controle regulatório.

No início dos anos 1900, a regulação estatal por agências especialmente criadas para esse fim começou a aparecer nos Estados Unidos. As agências regulatórias estatais eram na verdade promovidas pelo setor elétrico. Elas garantiam uma franquia do monopólio e taxas razoáveis, contra uma concessão legislativa ou municipal de múltiplas franquias e pressão política para taxas mais baixas. Em 1907, os estados de Nova Iorque e Wisconsin foram os primeiros a estabelecer comissões regulatórias com poderes de determinar taxas de eletricidade, proibir discriminação de taxa, e estabelecer franquias do monopólio. Em 1920, mais de 2/3 dos estados tinham alguma forma de regulação estatal de eletricidade. A regulação estatal se fortaleceu depois que a Quebra da Bolsa de Valores de 1929 expôs uma série de escândalos financeiros e fraquezas na estrutura destas empresas.

Hoje, todos os estados, com exceção de Nebraska² têm uma agência estatal que regula o setor da indústria. Os poderes destas agências variam de acordo com o estado. Geralmente, uma comissão estatal tem a autoridade de estabelecer os limites de monopólio, permitir ou negar a entrada no setor, permitir ou negar a saída do setor, permitir ou negar financiamentos (tais como ofertas de ações ou emissão de títulos de crédito), permitir ou negar a construção de grande infraestrutura para o setor, determinar taxas, evitar a discriminação em taxas e serviços entre clientes do mesmo porte, fixar um sistema contábil uniforme, e solicitar um relatório anual. Nos últimos vinte anos, muitas comissões receberam a responsabilidade de administrar um processo que conduz a um plano de recurso de custo mínimo. Outras receberam a responsabilidade de promover competição para os clientes varejistas no estado.

² Nebraska é servido por empresas municipais ou cooperativas, as quais as taxas são determinadas por Diretorias eleitas pela associação de consumidores

Nos anos iniciais do setor elétrico, e de fato por quase um século, o setor foi presenteado com uma curva de custo em declínio. Quanto mais eletricidade era produzida e entregue, menor era o custo da unidade. A expansão da rede de distribuição para mais clientes e a venda de energia para mais propósitos forneceu uma grande base para os clientes dividirem os custos do sistema. Além disso, ao longo do início da década de 70, os avanços da engenharia na geração e distribuição de energia implicaram que quanto maior fosse o tamanho da usina de geração de energia, menor era o custo da unidade de produção. Essas forças possibilitaram que as empresas de fornecimento de eletricidade, de forma geral, com exceção da maioria das áreas rurais, expandissem-se e investissem, ao mesmo tempo mantendo as mesmas taxas, ou mesmo reduzindo-as.

Em situações nas quais as taxas estão estáveis ou em declínio, é pouco provável que os clientes façam grandes reclamações sobre elas. Então, por muitos anos, as comissões reguladoras estatais, geralmente, não faziam um exame minucioso dos processos relativos a taxas das empresas, exceto em casos de discriminação delas entre as classes de clientes. As comissões tinham o poder de investigar as taxas, e segurar a mudança nos valores durante sua investigação. Mas estes poderes geralmente não eram usados para cortar taxas.³ Consumidores residenciais desempenharam um papel mínimo na supervisão regulatória das empresas elétricas.

Esse sossegado mundo da regulação de eletricidade foi virado do avesso no início da década de 70. De fato, começando no final dos anos 50, quase toda a população dos Estados Unidos tinha acesso à eletricidade.⁴ As economias de escala de distribuição se tornaram limitadas ao novo crescimento em novas áreas

³ Um famoso artigo do Prêmio Nobel de Economia George J. Stigles e Claire Friedland, "O que as agências reguladoras podem regular? O Estudo de Caso da Eletricidade", originalmente publicado na Revista Direito e Economia em outubro de 1962, concluiu que a regulação das empresas elétricas dos Estados Unidos em 1937 não demonstrou nenhum impacto na diminuição de taxas abaixo daqueles que eram cobrados em estados sem regulação de taxas. Depois desse período, a regulação foi tão difundida que nenhuma experiência contrafactual pode ser encontrada para propósitos de comparação.

⁴ Um pouco disso foi possível por meio das cooperativas públicas e energia pública, especialmente nas áreas em que as companhias elétricas de investidores não se consideraram suficientemente rentáveis.

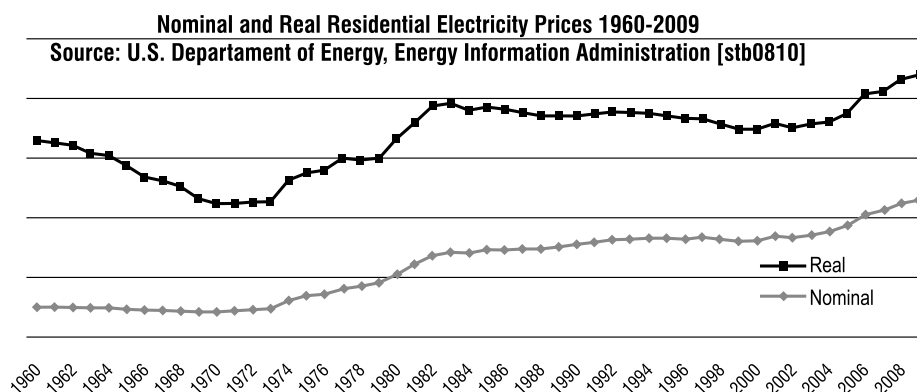
populadas, e ao aumento de consumo dos clientes existentes. Na metade da década de 70, as economias de escala de geração também aparentaram se esgotar. Os engenheiros comprimiram mais energia a custos mais baixos em geradores cada vez maiores, mas geradores maiores não mais produziam de forma mais barata.

A demanda por eletricidade aumentou de 5 a 10% ao ano durante a década de 60. Isto significou o aumento em dobro de demanda a cada década. Os líderes do setor elétrico não podiam imaginar a diminuição dessa demanda, e se prepararam para uma expansão massiva da capacidade de geração de energia. Quando o setor tentou mudar o modelo de geração de energia nuclear de 800mW para 1000mW, foi impossível continuar a produzir energia a preços mais baixos, considerando os custos explosivos da construção de uma usina de energia nuclear. Similarmente, as usinas de carvão haviam chegado a um limite de eficiência em relação ao tamanho, e a maior parte dos lugares para hidroelétricas já havia sido explorada. Com o rápido aumento dos custos do combustível fóssil, como resultado dos dois embargos do petróleo árabe na década de 70, os preços da eletricidade começaram a subir. Ao mesmo tempo, começou o movimento de proteção ao meio ambiente, e com o tempo requerimentos adicionais para melhorias na usina e redução das emissões somaram-se aos custos do preço da energia.⁵

O setor elétrico enfrentou uma crise quando tentou construir novas usinas para atender à demanda esperada a partir da década de 70, e enfrentou outra crise quando a demanda caiu em resposta ao aumento do preço. Na década de 80, as empresas foram deixadas com excesso de capacidade em vários estágios da construção e os projetos nucleares estavam atrasados nos seus cronogramas e estourados no orçamento. Os esforços do setor para recuperar os custos que eles haviam perdido nestes projetos mantiveram a pressão sobre as taxas. Os consumidores sentiram que eles não eram responsáveis pelas falhas do setor para ver os efeitos na demanda de preços mais altos. Eles começaram a se organizar em oposição aos pedidos das empresas para o aumento de taxas.

⁵ Note que sem a necessidade das empresas gastarem dinheiro para tornar seus sistemas mais eficientes e menos poluidores, será o público em massa (incluindo aqueles vivendo com geração de energia eólica) que arcará com o custo dos estragos ambientais.

O gráfico abaixo mostra o preço real e nominal por kWh da eletricidade de clientes residenciais nos Estados Unidos desde 1960 até 2009. Como se pode ver, os custos de unidade ainda estavam caindo em dólares reais. Mas os preços começaram a subir na década de 70 e nunca mais caíram novamente em nenhum período de tempo. As taxas reais, ajustadas pela inflação, diminuíram um pouco na década de 90 devido à redução de preço do gás natural na década. Mas os preços de eletricidade não caíram para as mesmas taxas que o setor gozava até a década de 70, e eles começaram a subir novamente.



Como as empresas buscaram aumentos mais frequentes das taxas, as agências reguladoras foram pressionadas a investigar as propostas de aumento mais cuidadosamente. Representantes estaduais, tais como Procuradores-Gerais, buscaram intervir na investigação para evitar a elevação das taxas. Grupos de consumidores se formaram, e também buscaram envolver-se no processo regulatório de aprovação de taxas.⁶

Desde o seu início, a maioria das comissões regulatórias estaduais tinham a autoridade para suspender propostas de aumentos de taxas, conduzir audiências,

⁶ Muitos grupos de consumidores e ambientalistas usaram petições, demonstrações, lobbying legislativo, educação pública, e outras formas de pressão externa para influenciar as decisões sobre as taxas das empresas. Este artigo se concentra no desenvolvimento do processo formal de intervenção do consumidor nos procedimentos de decisão regulatória.

demandar a presença de testemunhas de empresa, solicitar à empresa a produção de documento relativos aos custos do serviço, permitir que os clientes da empresa intervissem nos procedimentos, permitir a manifestação antes da audiência para se obter informação necessária da empresa,⁷ e permitir que as pessoas que estavam intervindo no processo apresentassem seu testemunho (incluindo testemunhos técnico, contábil, de engenharia, e de especialistas). Conforme notado acima, durante o último quarto do século vinte, esses processos não eram a regra. Na medida em que os riscos se tornaram maiores e os problemas mais fortemente contestados, as comissões passaram a acreditar que elas tinham que proceder com as audiências, a fim de permitir que o público se sentisse ouvido, e para permitir que todas as partes interessadas fizessem sua melhor justificativa.

Ao mesmo tempo os estados estavam cada vez mais desenvolvendo regras para a conduta das agências regulatórias. Os Estados Unidos haviam aprovado a Lei Federal de Procedimentos Administrativos (*Administrative Procedures Act* – APA) em 1946, a fim de organizar e estabelecer o devido processo para a elaboração de decisões das muitas agências federais introduzidas e empoderadas como parte do *New Deal* e dos esforços de guerra. A APA endossou a prática das agências administrativas de elaborar políticas por meio da regulação, e de determinar os direitos e deveres dos indivíduos e empresas por meio de decisão administrativa (por meio de audiências, em uma espécie de tribunal administrativo). Isto sustentava a análise judicial das duas formas de ação da agência. Os padrões para análise judicial eram diferentes nos casos de regulação e decisão administrativa. Entretanto, em ambos os casos, os tribunais geralmente deferiam a favor dos especialistas das agências reguladoras. No final da década de 60, quase todo estado havia adotado um “mini-APA” para gerenciar os processos em suas agências administrativas.

Em muitos estados, os poderes e deveres estatutários separados das agências reguladoras das empresas de serviço, em relação à elaboração de regra e

⁷ Há muito tempo já foi reconhecida, que em qualquer disputa, a razoabilidade da ação da empresa de serviço público, e portanto pedido de recuperação de custo, desenvolvem-se essas evidências.

decisão administrativa, que antes não necessariamente guardavam simetria com os procedimentos adotados pelos demais entes da Administração Pública, foram expressamente colocados sob os requerimentos das APAs. Nem todos os estados sujeitavam todos os aspectos da regulação das empresas de serviço público aos requerimentos processuais particulares das mini-APAs estatais. Mas mesmo assim, as comissões, rotineiramente, buscavam orientações das APAs no desenvolvimento dos seus próprios procedimentos (baseados nas suas autoridades estatutárias existentes) para lidar com a necessidade de tomada de decisões mais formais e transparentes. O processo de identificação de problemas, desenvolvimento de registro, elaboração de decisões e publicação destas decisões se tornou cada vez mais padronizado.

De 1970 em diante, era possível encontrar jovens advogados brilhantes que trabalhariam por salários, relativamente, modestos pelo interesse público. Era mais difícil encontrar engenheiros especialistas e contadores para apresentar a perspectiva dos consumidores nas audiências, mas em algumas áreas, ex-funcionários aposentados ou descontentes das empresas de serviço ofereciam seus conhecimentos por um valor acessível.⁸ Em 1978, o Congresso aprovou a Lei de Política Regulatória das Empresas de Serviço Público, a qual exigia que as empresas financiassem as partes que intervinham em casos que lidavam com os assuntos da Lei em questão. Isto incluía a exigência de que as empresas comprassem a produção das usinas não pertencentes a elas, mas que atendiam às restrições de uso de combustível fóssil, aos esforços para introduzir mais eficiência nas taxas e práticas.

O governo federal também iniciou a Corporação de Serviços Legais, um grupo sem fins lucrativos que encaminhava os recursos federais para escritórios estaduais locais oferecendo serviços legais gratuitos para os pobres. Geralmente, os advogados tinham muitos clientes que não podiam obter ou manter os serviços

⁸ Isto era particularmente verdadeiro na área de engenharia e planejamento nuclear, uma vez que o setor passou a ficar preocupado com o nível de negligência em termos de segurança e problemas financeiros por parte dos donos das usinas.

elétricos. Com o tempo, na medida em que seus conhecimentos aumentaram, eles passaram do litígio ou negociações individuais sobre a negação de serviço ou desligamento por insolvência, para a representação de grupos de clientes em procedimentos regulatórios das empresas, entrando com quatro processos solicitando taxas totais mais baixas, custos de alocação mais baixos para a classe residencial, proteção formal para os consumidores e, por fim, descontos de taxas com o objetivo de tornar a eletricidade acessível a todos.

Alguns estados foram mais longe do que o governo federal e instituíram suas próprias regras e estatutos exigindo que as empresas financiem os seus casos relativos a taxas. A Califórnia, por exemplo, tem uma participação significativa dos grupos de consumidores, uma vez que eles podem obter uma compensação por pagamentos a advogados e testemunhas especialistas. O financiamento de pessoas que intervêm nos casos não é o mesmo em todas as questões ou estados, e restaram muitos estados, onde a única contestação séria às empresas é financiada por consumidores industriais que têm muito dinheiro no bolso e por isso têm muito a perder.

O público, em uma série de estados, exigiu representação nas decisões regulatórias, uma vez que uma solicitação das empresas por aumento de taxas representava um significativo aumento na conta dos consumidores residenciais. Muitos estados financiaram escritórios que tinham como único objetivo a representação do público. Hoje, aproximadamente metade dos estados tem um escritório de representação do consumidor de serviços. Estes escritórios se juntaram para formar a Associação Nacional dos Escritórios Estaduais de Representação dos Consumidores de Serviços (ANEERC). Este grupo compartilha informação e práticas, e também oferece insumos modestos para os procedimentos regulatórios federais que afetam os estados.

Algumas vezes, os escritórios desses representantes do consumidor estão alocadas no departamento do Procurador-Geral estadual. Em muitos estados o

escritório opera como um braço da comissão de serviços públicos,⁹ em outros os escritórios funcionam sozinhos. Os recursos desses escritórios geralmente são oriundos de uma taxação dos serviços, tanto quanto os orçamentos das agências reguladoras são financiados pela taxação dos mesmos, ao contrário dos recursos gerais do estado. Geralmente eles são coordenados por um Procurador, bem como seu quadro de funcionários. Por esta razão, eles precisam de recursos adicionais para contratar especialistas, e tais recursos estão disponíveis em algum nível na maioria dos estados.

Os representantes dos consumidores alcançaram uma série de ganhos para os consumidores pequenos, especialmente nos anos iniciais da representação organizada de consumidores de serviços públicos. Estas representações também foram bem sucedidas na redução da divisão dos impostos totais, a qual os clientes residenciais tinham que arcar. Uma vez que clientes industriais tinham maior poder político e econômico, eles sempre puderam promover seus próprios interesses, frequentemente, à custa dos clientes de menor porte.¹⁰

Os representantes dos consumidores puderam expor os abusos financeiros perpetuados por alguns gerentes das empresas de serviço público. Eles demonstraram que o dinheiro do contribuinte tinha sido usado para generosos pagamentos administrativos e investimentos arriscados.

Os representantes dos consumidores também tiveram sucesso, até certo ponto, no desaceleramento do setor, ou na determinação de condições para as propostas de fusão e aquisição. Estes esforços mantiveram as empresas de serviços públicos mais abertas às necessidades do estado, e impediu que os acionistas lucrassem com o elevado valor se suas ações (todas as quais foram pagas por meio de taxas). Contudo, a tendência para a consolidação continuou, uma vez que as empresas de serviços viram o benefício de aumentar sua influência em múl-

⁹ Quando o escritório de representação do consumidor é administrativamente anexo à comissão regulatória, regras especiais são determinadas para limitar a influência que a comissão tem sobre as escolhas políticas e apresentações do escritório.

¹⁰ Entretanto, na década de 90, a tendência de diminuir o peso para os clientes menores se reverteu, e os clientes industriais começaram a recuperar sua posição de vantagem na alocação dos impostos dos serviços.

tiplos estados para impor suas políticas corporativas sobre estados individuais. A compra das empresas de serviços públicos nos Estados Unidos por empresas estrangeiras também começou a introduzir, de forma discreta, diferentes abordagens culturais na regulação dos Estados Unidos, e mais adiante, a diminuir o poder das agências reguladoras estatais de afetar as empresas nas suas próprias jurisdições.

Outras conquistas dos representantes dos consumidores incluem as garantias de confiabilidade e qualidade do serviço, obtenção de endosso regulatório para tomar providências razoáveis para o acesso e desligamento de serviço, descontos voltados para clientes de baixa renda, e pisos sobre os investimentos em recursos alternativos, tais como eficiência energética.

O impacto mais importante dos representantes dos consumidores foi o sucesso na moderação dos aumentos das taxas associado ao alto custo do setor de energia nuclear. A defesa dos consumidores forçou o setor de serviços públicos a dividir os custos dos endividamentos e cancelamento de usinas. Muitos bilhões de dólares em investimentos imprudentes ou dispendiosos foram proibidos pelas agências reguladoras.¹¹ Na média, as decisões regulatórias promovidas pelos representantes dos consumidores salvaram os consumidores de pagar aproximadamente 10% destes custos excessivos.

Paradoxalmente, estes sucessos, e seus limitados efeitos, levaram vários formuladores de políticas públicas a buscar alternativas às tradicionais estruturas do setor de serviços. O esquema regulatório existente não tinha previsto os grandes gastos de endividamentos e preços mais altos em muitos estados. Em parte, isto foi resultado do fato de que os incentivos da regulação tradicional favoreceram a construção de usinas maiores ao invés de alternativas mais baratas. A regulação tradicional não mais trabalhava para reduzir os custos, uma vez que

¹¹ De 1984 a 1993, as empresas de eletricidade com projetos de construção nuclear perderam mais de \$17 bilhões, já descontados os encargos tributários, por usinas abandonadas e proibições regulatórias". David Schlissel, *Synapse Energy Economics, The Risk of Building New Nuclear Power Plants, a briefing to Standard & Poors*, 17 de maio de 2007, disponível na página: http://schlissel-technical.com/docs/presentations_20.pdf.

a economia subjacente ao setor havia mudado. O surgimento da conscientização ambiental desde a metade da década de 70, também levou alguns representantes dos consumidores a buscar por alternativas ao histórico “pacto regulatório”.

Da sua parte, as empresas se tornaram cautelosas no investimento de grandes somas nas estruturas do setor de eletricidade para o benefício de seus clientes, a menos que eles recebessem das agências reguladoras garantias, antes de começarem a construção, de que o investimento seria permitido sem redução de taxas. Tal “pré-aprovação” necessariamente transformaria as agências reguladoras em parceiras das empresas de serviços públicos, tomando decisões de planejamento e assumindo os riscos da parte dos consumidores. Os representantes dos consumidores resistiram a esse movimento, mas uma vez que as empresas conseguem essa “pré-aprovação” para assumir um risco de investimento, os consumidores devem participar do processo para promover um plano de investimento que não seja dominado pela empresa, e sim pelos objetivos dos consumidores.

Muito representantes dos consumidores e muitos novos defensores ambientais influentes exigiram que o plano de recursos das empresas fosse sujeito à opinião pública e supervisão regulatória. Um Plano Integral de Recursos foi desenvolvido para atender a esta demanda. O objetivo do “PIR” é garantir que as empresas considerem todas as oportunidades de recursos razoáveis, ao invés de apenas o desenvolvimento de usinas alimentadas por combustível fóssil que aumentaria a base de lucro da empresa, mas que são mais caras, e menos ambientalmente corretas, em detrimento de alternativas disponíveis¹². Sendo assim, a resposta foi uma maior regulação com papel maior da participação do consumidor.

Contudo, as dificuldades de se chegar a resultados economicamente benéficos para as empresas sob regulação promoveram uma chamada para a desregulação do setor, e a introdução da competição. A partir do final da década de 70, as políticas públicas em muitas áreas da vida americana começaram a se mover na

¹² Este problema é particularmente crônico no caso dos investimentos em eficiência energética. A redução das vendas por meio da eficiência teve um grande impacto sobre os ganhos das empresas, colocando essa meta de política pública em oposição aos interesses das empresas.

direção da microeconomia neoclássica, a qual favorece a desregulação e a competição como ferramentas para guiar as decisões econômicas.

As empresas lutaram contra essa competição “indiscriminada”, e no geral conseguiram desacelerar ou parar o desenvolvimento de empresas de eletricidade não reguladas. Entretanto, na década de 90, o preço do gás natural colapsou. Como resultado, os custos da produção incremental caíram abaixo da média histórica, sobre a qual os preços das empresas se baseavam. Os grandes clientes industriais viram o benefício de comprar energia das empresas não reguladas. Em uma situação como esta, se estes clientes podiam abandonar os custos de geração de energia das empresas de serviços públicos, eles poderiam diminuir dramaticamente seus custos. Eles buscaram ações regulatórias e estatutárias para forçar a empresa de eletricidade a entregar a energia que eles compraram de uma empresa competidora.

Os representantes dos consumidores da maioria das partes reconheceram que os clientes residenciais não diminuiriam seus preços se a competição fosse introduzida, e também se organizaram contra os planos dos grandes consumidores de os deixarem sozinhos com a responsabilidade pelos custos excessivos das empresas.¹³ Outros representantes argumentaram que a competição tinha de ser melhor que a regulação, considerando o que eles caracterizaram como o fraco desempenho das empresas de monopólio reguladas, verticalmente integradas.

A política federal de energia era, inequivocamente, a favor do mercado competitivo indiscriminado, o qual sob as regras de energia do nosso sistema federal de governo significava que a *Federal Energy Regulatory Commission* (FERC)¹⁴, e não os estados, representava o papel mais importante nas políticas de recursos da empresa, pelo menos no que dizia respeito à geração e transmissão de energia.

¹³ Estes argumentos foram depois fortalecidos por uma meta-análise de artigos afirmando que a desregulação tinha reduzido os custos de eletricidade. O Professor John Kwoka analisou os artigos e concluiu que de fato, eles não provaram que a desregulação tinha diminuído os custos de eletricidade. John Kwoka, Am. Pub. Power Ass'n, *Restructuring the Elec. Power Sector: A Review of Recent Studies* (2006), disponível na páginas: <http://www.appanet.org/files/PDFs/Restructuring>.

¹⁴ Nota dos organizadores – Autoridade federal para regulação de energia.

Da sua parte, as empresas inicialmente se opuseram a desregulação e competição indiscriminada. Entretanto, as empresas com a maior liderança estratégica descobriram como se posicionar num mundo desregulado aumentando seus lucros. Os componentes de tal plano eram (a) recuperação completa dos custos que ficariam “retidos” se os clientes pudessem apenas mudar para uma empresa competitiva, (b) controle contínuo sobre a transmissão e distribuição, os empecilhos para o controle do caminho da eletricidade dos geradores até os centros de mercado, e a conexão direta com o consumidor, respectivamente, e (c) o direito de transformar os recursos de sua geração de energia em uma filial desregulamentada, a qual poderia colher os frutos do mercado competitivo. Até 20 estados implementaram esse pacote de reestruturação do setor até a virada do século. Apesar da inabilidade da FERC de impor seu modelo padrão de mercado nacionalmente,¹⁵ na metade da década grandes áreas geográficas eram servidas pelos operadores do sistema de transmissão independente regulamentado pela FERC, os quais conduziram leilões atacadistas para determinar quais usinas seriam administradas e a que preço. As empresas de prestação de serviço passaram por uma série de rodadas de consolidação, na medida em que a regulamentação federal se tornou mais importante para seus lucros. Estes desenvolvimentos diminuíram o papel das agências regulamentadoras estaduais e dos representantes estaduais dos consumidores. Até o momento, nenhuma organização federal de defesa financeiramente bem consolidada foi criada.

Estas grandes mudanças na economia de eletricidade nos Estados Unidos, e por sua vez na regulamentação do setor elétrico, criaram enormes desafios para os representantes dos consumidores de energia elétrica hoje em dia. Entre as di-

¹⁵ O esforço federal de controlar todo o setor elétrico falhou em parte porque a FERC e a Administração não supervisionaram os mercados atacadistas do oeste do país, quando manipuladores de mercado como a ENRON se aproveitaram dos buracos da regulamentação do mercado, forçando a subida dos preços de geração de energia provocando os apagões espalhados pela Califórnia em 2001. Outros estados olharam para a situação da Califórnia, e decidiram retroceder no movimento de desregulamentação. Nenhum estado mais adotou a competição de varejo, ou promoveu a competição de geração atacadista. Alguns desistiram dos planos existentes nessa direção. Contudo, deveria ser notado que na própria indução das empresas de eletricidade, a parte do setor que opera no mercado atacadista de eletricidade sob a autoridade da FERC, vem crescendo, ainda que lentamente.

ficuldades associadas com a introdução da competição no fornecimento de energia, está o aumento na quantidade de dados relevantes que estão fora do acesso público. As empresas de serviços públicos e os fornecedores competitivos podem impedir a divulgação dos tão chamados “segredos de comércio” e informações privadas que são “competitivamente suscetíveis”. Os representantes organizados dos consumidores podem, geralmente, obter acesso em um processo de litígio a alguns dados, mas devem cumprir com algumas formalidades inconvenientes, e não podem compartilhar a informação com os consumidores. A esta altura a regulamentação se torna imune à opinião pública organizada.

Como se pode notar, as fusões tornaram as empresas maiores e menos colaborativas com os estados. Os mercados atacadistas não são bem regulamentados pelo governo federal. As regras do mercado são obscuras e complicadas. Não existe consenso sobre o que seria um mercado competitivo de sucesso. O governo federal promoveu a ideologia da competição, mas não necessariamente a realidade.

Os representantes dos consumidores necessitam de especialização numa ampla gama de conhecimentos. Eles devem entender a economia e contabilidade da regulamentação tradicional, bem como as das novas formas de regulamentação aplicadas a algumas porções do setor. Além disso, em resposta às demandas dos representantes para ser parte do processo de decisão das empresas de serviços públicos (e a natureza cada vez mais parcial de tais decisões), o litígio formal tem frequentemente sido substituído por negociação. As agências reguladoras buscam por processos colaborativos, ou grupos de trabalho formados por parceiros interessados num assunto, para desenvolver recomendações de consenso sobre os planos de recursos e taxas das empresas. Em processos informais como estes, uma empresa recalcitrante pode dificultar o acesso à informação a representantes, e pode arrastar o processo ao ponto de esgotar os recursos dos representantes dos mesmos.¹⁶

¹⁶ Este fenômeno é chamado às vezes de “Morte pelo Grupo de Trabalho”

O último desafio para os representantes dos consumidores é a insistência dos formuladores de políticas públicas e empresas para que os consumidores financiem os investimentos nas redes inteligentes ou “*smart grid*”. As redes inteligentes serão extremamente caras. As empresas querem garantir a recuperação de custos. As redes inteligentes incluiriam medição de intervalos para os clientes residenciais, permitindo a introdução da cobrança de demanda virtual. Os proponentes argumentaram que todos ou a maioria dos clientes se beneficiaria desse esquema de taxação, mas existe um grande debate sobre a validade desse pedido. Alguns ambientalistas acreditam que os consumidores responderão à variação de preço reduzindo o uso de energia durante o pico, e outros permanecem céticos sobre a sustentabilidade de uma mudança grande como essa no comportamento do consumidor.

As redes inteligentes fariam com que o processo de desligamento de clientes inadimplentes fosse barato. Elas fariam com que a introdução da exigência de pré-pagamento da eletricidade fosse também um processo relativamente barato. Desta forma, algumas das funções permitidas pela tecnologia poderiam arruinar toda uma geração de representações de defesa por fortes proteções ao consumidor. Algumas comissões querem proceder em relação aos investimentos em redes inteligentes fazendo uso de um fórum colaborativo, sem recurso a processos litigiosos e suas ferramentas para o desenvolvimento e apresentação de informação que esse tipo de disputa permite. Dessa forma, as redes inteligentes vão de contra com a representação dos consumidores e com as questões que eles enfrentam desde o seu desenvolvimento no século passado: desgaste das proteções do litígio, pré-aprovação de usinas, incerteza sobre a resposta dos resultados da eficiência e demanda das políticas de taxas, investimentos expansivos, promoção de políticas do governo federal e ameaça à proteção do consumidor.



GRUPOS DE CONSUMIDORES E AGÊNCIAS REGULADORAS – EXPERIÊNCIAS DO REINO UNIDO

Richard Hall

SOBRE ESTE ARTIGO

Este artigo foi preparado para o seminário internacional “Melhoria da Regulação no Brasil: o papel da participação e do controle social”, o qual aconteceu entre os dias 8 e 9 de dezembro de 2010.¹ Ele segue a mesma ordem da apresentação de slides do autor na conferência.

Este artigo foi produzido pessoalmente e reflete o ponto vista do autor.

Os estudos de caso e uma série de outros exemplos usados no texto são do setor de energia, porque esta é a principal área de trabalho do autor, embora as questões e abordagens discutidas também façam parte de outros setores regulados.

SOBRE A CONSUMER FOCUS²

A Consumer Focus é o órgão estatutário de defesa do consumidor na Inglaterra, País de Gales, Escócia e (para consumidores de serviços postais) Irlanda do Norte. Fomos instituídos pela Lei dos Consumidores, Agentes Estatais e Reparação de 2007 (*The Consumers, Estate Agents and Redress – CEAR*).³

¹ Para mais informações veja a página do IDCE, <http://www.idec.org.br/seminario-regulacao/>

² Para mais detalhes veja nossa página: <http://www.consumerfocus.org.uk>

³ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/17/contents>

Operamos em toda a economia, persuadindo as empresas, serviços públicos e estrategistas políticos a colocarem os consumidores no centro de suas atividades.

A Consumer Focus aborda as questões que tem importância para os consumidores, tendo como objetivo o seu fortalecimento. Não chamamos atenção apenas para os problemas – trabalhamos com os consumidores e com uma série de organizações na busca de soluções criativas que fazem diferença na vida dos consumidores.

A Consumer Focus tem fortes poderes legislativos. Estes incluem o direito de investigar qualquer reclamação do consumidor, se ela for de interesse mais abrangente; o direito de acessar informações dos fornecedores; o poder de conduzir pesquisa; e autonomia para fazer uma reclamação oficial (*super-complaint*) sobre falhas nos serviços.

PANORAMA DO CONSUMIDOR BRITÂNICO

Este documento oferece uma visão geral do panorama do consumidor britânico, com foco particular no importante papel dos órgãos estatutários de consumidores. Este papel é ilustrado com uma série de exemplos do setor de energia.

O objetivo é fornecer clareza sobre os papéis das diferentes agências, como elas são financiadas, como elas se envolvem entre elas no desenvolvimento de políticas efetivas para o consumidor, e as qualidades positivas e negativas desse modelo.

UMA VISÃO GERAL DAS ORGANIZAÇÕES DE CONSUMIDORES ENVOLVIDAS

O cenário da regulamentação britânica pode ser dividido, de forma simples, em três categorias: ministérios, agências reguladoras e órgãos de defesa do consumidor.

As duas primeiras categorias são bem comuns internacionalmente.

O ministério cria a estrutura legislativa determinando o modelo do macro mercado e as proteções de alto nível do consumidor. Ele define o papel da agência reguladora e conduzirá qualquer área da política que necessite de acesso ao financiamento público (por exemplo, subsidiar novas tecnologias), ou que trabalhe com um objetivo político (por exemplo, solicitar às empresas que estabeleçam tarifas sociais mais baratas para os pobres).

A agência reguladora contribui com detalhes para essa estrutura, usando licenças que são necessárias para operar num mercado regulado para criar regras de participação neste. As agências reguladoras não têm poderes de tributação e gastos, então existe uma forte confiança nas mudanças da regra a favor da competição (em setores onde o mercado existe) e na regulação de preço (em setores onde ele não existe) para oferecer os benefícios ao consumidor.

Até o momento, tudo isso parece familiar. Mas, no que nos diferenciamos da maioria dos países é pela existência de uma terceira categoria regulamentadora: defensores do consumidor. Embora os grupos de defesa dos consumidores estejam presentes na maioria dos países, geralmente são grupos voluntários ou de serviços de subscrição sem poderes estatutários (ex., legal). Tais organizações também existem no Reino Unido, mas trabalham em conjunto com órgãos estatutários.

É importante estar consciente de que não existe um modelo único de representação comum do consumidor em todas as partes da economia do Reino Unido. Os maiores setores do serviço público foram privatizados em períodos diferentes e são gerenciados por diferentes ministérios. Isto resultou no surgimento de uma série de diferentes modelos, tanto de forma acidental como por meio de projetos.

Além das diferenças entre os setores também existem diferenças geográficas devido à natureza descentralizada do governo britânico. Para reduzir as chances de confusão, esse resumo demonstrará simplesmente a situação da Inglaterra.

O MODELO FERROVIÁRIO E DE ÁGUA

Em ambos os setores ferroviário e de água, existe um único defensor estatutário do consumidor responsável por cada um deles (Passenger Focus⁴ e, apenas para Inglaterra e País de Gales, o Conselho do Consumidor de Água⁵, respectivamente). Esses organismos têm, essencialmente, dois papéis. O primeiro é o de orientar e influenciar as políticas públicas nesses setores, conduzindo pesquisa e garantindo que a voz coletiva dos consumidores seja ouvida pelos formuladores de políticas públicas. O segundo é o de apoiar as reclamações individuais dos consumidores, levando-as, diretamente, para as companhias de água e ferroviária para tentar e garantir que eles tenham uma negociação justa. Considerando que esses defensores têm poderes de intervir diretamente com os fornecedores a respeito de reclamações individuais, não existe um ombudsman somente para o consumidor nos setores ferroviário e de água.

O MODELO DOS SERVIÇOS FINANCEIROS E DE TELECOMUNICAÇÃO

Tanto nos serviços financeiros⁶ como nos de telecomunicação⁷, existe um defensor estatutário único, que funciona no formato de um painel do consumidor com uma pequena secretaria. Ao contrário de outros setores, estes painéis não conduzem grandes campanhas para o consumidor, mas têm uma função consultiva, questionando a agência reguladora na medida em que busca desenvolver suas políticas. Existem ombudsmen separados para esses setores, um dos quais – o Serviço de Ombudsman Financeiro⁸ - tem uma forte influência no desenvolvimento de políticas para o consumidor.

⁴ <http://www.passengerfocus.org.uk/> (Inglaterra, País de Gales e Escócia)

⁵ <http://www.ccwater.org.uk> (apenas Inglaterra e País de Gales)

⁶ The Financial Services Consumer Panel: <http://www.fs-cp.org.uk>

⁷ The Communications Consumer Panel: <http://www.communicationsconsumerpanel.org.uk>

⁸ <http://www.financial-ombudsman.org.uk>

O MODELO INTERSETORIAL

Nos setores de energia e de serviço postal, existe uma organização de defesa conjunta, a Consumer Focus. Mas ao contrário das outras organizações mencionadas anteriormente, não estamos restringidos a estes setores e podemos e operamos em toda economia, persuadindo as empresas, serviço público e formuladores de políticas públicas a colocar os consumidores no centro de suas atividades.

A Consumer Focus aborda as questões de importância para os consumidores, e tem como objetivo o seu fortalecimento. Não atraímos a atenção apenas para os problemas – trabalhamos com o consumidor e com uma série de organizações na busca de soluções criativas que fazem diferença na vida dele.

A Consumer Focus tem fortes poderes legislativos. Estes incluem o direito de investigar qualquer reclamação se ela for de interesse mais abrangente, o direito de acessar informação dos fornecedores, o poder de conduzir pesquisa, e autonomia de conduzir uma reclamação oficial (*super-complaint*) sobre falha nos serviços (*super-complaint* é uma forma de reclamação coletiva, em que algum aspecto ou alguns aspectos de um mercado vão de encontro aos interesses do consumidor. As agências reguladoras são obrigadas a levar tais reclamações em consideração dentro de um curto período de tempo⁹). Além dessas ferramentas específicas, também temos poderes flexíveis que nos permitem criar novas ferramentas que sejam compatíveis com as nossas obrigações gerais.

A Consumer Focus tem responsabilidades estatutárias para lidar com casos em que um cliente do serviço de energia tenha sido desconectado, ou ameaçado com a interrupção dos serviços. Também devemos intervir em qualquer caso relacionado aos serviços de energia ou postal oriundo de consumidores vulneráveis.¹⁰ Reclamações que não estão dentro dessas categorias podem ser encaminhadas para ombudsmen independentes.¹¹

⁹ Para mais informações sobre *super-complaints*, por favor, acesse: <http://www.offt.gov.uk/OFTwork/markets-work/super-complaints>

¹⁰ A Lei CEAR define como consumidor vulnerável aqueles não podem conduzir uma reclamação por eles mesmos.

¹¹ The Energy Ombudsman: <http://www.enso.org.uk/> e Postal Redress Service: <http://www.postrs.org.uk>

GRUPOS DE CARIDADE E OUTROS GRUPOS DE DEFESA

Além dos órgãos estatutários de defesa do consumidor existe uma ampla gama de grupos de defesa, normalmente instituições beneficentes.

Como é de se esperar, alguns desses grupos têm um enfoque horizontal, representando certo tipo de consumidor ou problema (por exemplo, idosos, ou meio ambiente), enquanto outros têm um enfoque vertical, trabalhando para um único setor em um único problema (por exemplo, precariedade energética).

As instituições beneficentes maiores tem presença e recursos financeiros significativos, em muitos casos, fazendo sombra nos órgãos estatutários de defesa do consumidor.

Por exemplo, a Associação de Consumidores ‘Which?’, a qual arrecada fundos provenientes da venda de revistas, livros e serviços online, tem um orçamento anual de aproximadamente £70 milhões, enquanto a organização estatutária equivalente a ela, a Consumer Focus, tem um orçamento anual de £14 milhões.

As instituições beneficentes são geralmente, incrivelmente efetivas, mas a ausência de qualquer poder legal (por exemplo, o de obrigar empresas e liberarem informações) restringe o escopo do que pode ser alcançado por elas. A dependência exclusiva de grupos de voluntários pode acarretar no risco de alguns grupos de consumidores ficarem sem representação (de fato, os organismos estatutários de defesa frequentemente são a única voz para alguns problemas). Grupos estatutários e voluntários de defesa do consumidor podem melhorar sua efetividade juntos, mas um não substitui o outro.

FINANCIAMENTO PARA OS ÓRGÃOS ESTATUTÁRIOS DE DEFESA DO CONSUMIDOR

A maioria dos órgãos estatutários de defesa do consumidor é financiada pela respectiva agência reguladora do setor, que por sua vez recupera seus

custos totais através das taxas compulsórias de licenciamento das empresas que regula.

Uma porção dessas taxas regulatórias, definida pelo ministério relevante, é dada para o órgão estatutário de defesa do consumidor para exercer suas funções. No caso da Consumer Focus, recebemos uma subvenção adicional do governo para cobrir os custos do nosso trabalho com os setores não licenciados.

Colocando dentro de um contexto, a Consumer Focus gasta aproximadamente £14 milhões por ano, enquanto as agências reguladoras de setores equivalentes¹² gastam aproximadamente £121 milhões por ano (uma razão de aproximadamente £1: £9). Nós custamos para cada consumidor de energia aproximadamente £0,25 por ano, o que corresponde a 0,02% da conta média anual de energia de £~1.200. Estimamos que seja repassado aproximadamente £18 em benefícios diretos ou indiretos para o consumidor para cada £1 que gastamos – alguns exemplos serão apresentados mais adiante neste artigo.

ENVOLVIMENTO COM A AGÊNCIA REGULADORA

A forma como o consumidor se envolve com os processos regulatórios varia de acordo com as circunstâncias. Estas podem ser divididas em dois tipos de envolvimento:

- Cooperativo, em que a agência reguladora conduz o desenvolvimento de políticas; e
- Instigante, em que o próprio organismo de defesa do consumidor conduz o desenvolvimento de políticas.

Envolvimento cooperativo

Existem responsabilidades legais, as quais as agências reguladoras estão submetidas antes de tomar decisões e publicar as justificativas dos seus pareceres.

¹² Ofgem para energia, Postcomm para serviço postal, e o *Office of Fair Trading* para economia diversa.

A legislação normalmente inclui uma solicitação para que certos órgãos sejam incluídos na consulta, tais como os licenciados (ex., empresas) do setor, o ministério, o órgão estatutário de defesa do consumidor, e (quando relevante) os órgãos estatutários responsáveis pelo meio ambiente, saúde e segurança. Além das pessoas consultadas especificamente, geralmente consta na legislação um requerimento para que outras pessoas sejam consultadas, as quais a agência reguladora acredita que podem ser afetadas ou interessadas. Na prática, a maioria das agências reguladoras considera que esta tarefa mais ampla é executada ao colocar o documento de consulta no seu website.

Para propostas de alto impacto, as agências reguladoras devem conduzir uma avaliação do impacto – ou publicar uma declaração demonstrando suas razões para não conduzi-la – antes de chegarem a uma decisão. No setor de energia, a legislação¹³ determina que uma avaliação do impacto regulatório será necessária se a proposta envolver qualquer um dos seguintes fatores: (1) uma grande mudança nas atividades da agência reguladora; ou um impacto significativo no (2) setor de energia, (3) nos setores conectados, (4) no público (nacionalmente ou regionalmente) ou (5) no meio ambiente. O termo ‘significante’ não tem uma definição estabelecida, mas nosso entendimento do que provocará ou não uma avaliação do impacto está melhorando com o tempo, na medida em que um histórico do uso desses poderes pela agência reguladora tem se desenvolvido. Na experiência do autor, avaliações do impacto geralmente são necessárias somente nos casos em que haja uma conjunção de vários desses critérios e quando existe um risco considerável de objeção legal, uma vez que as propostas das agências regulatórias poderiam gerar grandes ganhos e perdas para o setor.

Apesar de não ser um requerimento legal, de acordo com a melhor prática, pelo menos 12 semanas deveriam ser permitidas para a consulta da avaliação do impacto¹⁴, e a agência reguladora deveria incluir no seu documento de consulta

¹³ Seção 6 da Lei de Energia Sustentável de 2003, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/30/section/6>

¹⁴ Isto partiu de uma recomendação de outubro de 2007 do comitê de órgãos reguladores da Câmara dos Lordes (o órgão legislativo mais alto do Parlamento do Reino Unido) <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200607/ldselect/ldrgltrs/189/18902.htm>.

sua ‘inclinação’ (*‘minded to’*)¹⁵ em relação a um determinado posicionamento, caso isso seja possível.

Apesar do padrão de pré-implementação das avaliações do impacto ser razoável e estar melhorando (com exceções), uma pós-implementação delas é praticamente inexistente. Esta é uma oportunidade perdida. Isto priva as agências reguladoras de uma ferramenta para aprender com a experiência e de priorizar trabalhos futuros; também tem um efeito dilatório sobre suas responsabilidades tornando mais difícil medir se sua efetividade está melhorando ou piorando com o tempo. As agências reguladoras deveriam tentar entender se os benefícios e custos previstos por elas foram compatíveis com a realidade, para que elas possam aprender a partir disso. Como disse Edmund Burke, “Aqueles que não conhecem a história estão destinados a repeti-la.”

No setor de energia, a agência reguladora transformou muito dos seus processos de consulta em um código de regras do setor. O código de regras do setor de energia orienta bastante o mercado competitivo, determinando os processos e exigências para participar dele. Apesar de muitos destes processos serem funções administrativas (*back office*), as quais o consumidor não tem acesso, o código também cobre os processos relativos a situações que os consumidores enfrentam, como por exemplo, dúvidas sobre a leitura do medidor, ou problemas de roubo.

A agência reguladora obriga a rede de operadores a manter esse código de regras e a rede de fornecedores e geradores a assinarem e cumprirem com eles. O código é passível de alteração; qualquer signatário pode propor uma alteração de regra. De forma crucial, apesar dos órgãos estatutários de defesa dos consumidores não serem signatários, também é dado a eles o direito de propor alterações – e a agência reguladora também tem o poder de dar a outras partes interessadas o direito de propor alterações de regra. Na prática, nenhuma terceira parte recebeu esse direito.

¹⁵ Nota dos organizadores: ‘*Minded to*’ significa essencialmente uma decisão provisória – uma indicação do que o órgão regulador acredita ser sua decisão final mais provável, baseada na informação disponível para isso no momento.

Quando alterações de regras são propostas¹⁶, a avaliação do caso é coordenada por um painel administrativo, o qual também é composto por uma representação dos consumidores. O painel pode escolher encaminhar a proposta a um grupo de trabalho para desenvolvimento, o qual, novamente, é aberto para representação dos consumidores. Tanto o painel como o grupo de trabalho irão consultar publicamente, uma vez estando desenvolvida a proposta. O painel chegará a uma recomendação final e a encaminhará à agência reguladora de energia informando se a proposta de alteração deverá ser executada ou não. Embora a agência reguladora não seja obrigada a concordar com a recomendação do painel, sua decisão é elegível para apelação num foro independente, a Comissão de Competição. Os órgãos de defesa dos consumidores têm o mesmo direito que os participantes do setor têm de apelar.

Os processos de consulta do código de regras do setor não removem completamente os processos de envolvimento regulatório. Por exemplo, o requerimento legal, sob o qual a agência reguladora está submetida, relativo à condução de uma avaliação do impacto antes de se tomar decisões importantes, permanece igual. Isto significa que as decisões de alta materialidade passarão por pelo menos três rodadas de consulta pública, sendo duas vezes conduzida sob o código de regras do setor (uma vez pelo grupo de trabalho e uma vez pelo painel administrativo) e uma vez conduzida pela agência reguladora (sua avaliação do impacto). Mas para a maioria das propostas, a agência reguladora não executa a consulta explicitamente e ao invés disso, conta com as consultas conduzidas, e com os pareceres emitidos durante o processo do código do setor.

O modelo do código de regras do setor tem qualidades positivas e negativas notáveis.

Pelo lado positivo, ele oferece aos grupos de consumidores uma noção de igualdade de participação do mercado – eles têm os mesmos direitos de

¹⁶ Um bom resumo geral do processo de mudança do código do setor é fornecido pelo administrador de um dos códigos de eletricidade, ELEXON. Ele apenas administra um código, mas outros seguem processos similares àqueles delineados nesta nota: http://www.elexon.co.uk/documents/publications/publications_-_information_sheets/modifications_process.pdf

propor alterações, questionar evidências (se necessário) e apelar sobre decisões como qualquer licenciado tem. Eles podem oferecer ideias iniciais para o desenvolvimento e avaliação de propostas antes mesmo que elas cheguem à agência reguladora. O oferecimento de um mecanismo que considera os interesses tanto dos consumidores como do setor deveria levar a uma avaliação mais equilibrada das qualidades e fraquezas da política, do que seria possível se esses fossem desenvolvidos apenas bilateralmente entre um grupo de interesse e a agência reguladora.

De forma menos positiva, essa noção de igualdade é enfraquecida pela enorme lacuna de recursos e de jargão entre os grupos de consumidores e participantes do setor. O debate do setor geralmente gira em torno dos processos técnicos em vez de resultados que afetam os consumidores, o que pode excluir a participação deles. Nos importamos muito mais com o que os consumidores enxergam do que com as plataformas de programas que as companhias usam. A maioria dos assentos de votação no painel administrativo é alocada para os participantes do setor, e os grupos de trabalho são, invariavelmente, numericamente dominados pelas companhias de energia.

Apesar dessas restrições, os grupos de consumo podem usar esses processos de envolvimento como um veículo para mudança positiva. Um exemplo disso é dado abaixo no Estudo de Caso 1.

Estudo de caso 1: Introduzindo um regime melhor focado no cumprimento do código

O principal código do setor de eletricidade, o Código de Equilíbrio e Ajuste, contém um regime de auditoria e garantia designado para combater o descumprimento dos códigos.

Historicamente, este regime deu igual prioridade a todos os descumprimentos de regras. Percebemos que isso não refletia o desejo dos consumidores – eles gostariam que essas desobediências que poderiam afetar adversamente a eles (por exemplo, terem sua conta baseada numa estimativa do medidor de leitura ao invés da leitura exata dele) fossem lidas com maior prioridade do que desobediências técnicas que não tinham impacto na qualidade dos seus serviços.

O órgão predecessor ao nosso, Energywatch, propôs a introdução de um regime de auditoria e garantia que priorizaria a resolução de maiores problemas de desobediência visíveis ao consumidor, do que aqueles com menos impacto sobre eles. Trabalhamos com o setor para desenvolver essas propostas, as quais foram aprovadas pela agência reguladora em 2007.

Desde a introdução do novo regime, o desempenho do setor melhorou e os consumidores estão recebendo um serviço melhor – por exemplo, consumidores de pouca eletricidade estão agora sendo cobrados com base na leitura do medidor, o que não acontecia no passado.

Nas áreas não administradas pelo código de regras do setor, o processo de envolvimento regulatório varia. Sempre ocorre consulta pública antes de uma grande decisão regulatória, apesar de que o valor dessa consulta pode ser diluído se ela acontece muito tarde no processo de decisão, ou se o tempo disponível para consideração é muito curto. As melhores agências regulatórias tenderão a melhorar o processo de envolvimento adicionando mais passos, tais como consulta iterativa antes deles chegarem ao ponto de emitir propostas para consultas, e oferecerem sessões iniciais de treinamento e *feedback* para tentar garantir um entendimento comum da questão entre todos os seus parceiros.

É vital que as agências regulatórias se envolvam adequadamente com os grupos de consumo no desenvolvimento de políticas, uma vez que contribuimos com algo distinto que eles não encontrariam em outra parte.

Primeiramente, contribuímos com fortes evidências sobre experiência efetiva do consumidor. Os órgãos estatutários de defesa do consumidor podem intervir diretamente nas reclamações dos consumidores, ou monitorar o gerenciamento e características das reclamações. Dependendo do setor, eles frequentemente tem um papel formal no monitoramento da qualidade do serviço, na condução de pesquisa direta de consumidor e na investigação de problemas sistêmicos ou específicos da companhia dos setores. Sendo assim, eles podem contribuir com grandes evidências – geralmente mais do que a própria agência reguladora.

Segundo, eles contribuem com equilíbrio. Qualquer decisão deveria ser baseada num claro entendimento dos benefícios e custos de uma proposta para todos aqueles afetados por ela. A falta de evidências adequadas sobre os consumidores aumenta o risco de uma decisão regulatória fraca, acarretando em custos econômicos, sociais e ambientais.

Finalmente, eles contribuem a com legitimidade regulatória. Decisões regulatórias podem empoderar ou restringir as decisões do consumidor, aumentar ou diminuir seus direitos, aumentar ou reduzir seus gastos. As agências reguladoras trabalham em nome dos consumidores – então é essencial que elas entendam o que estes pensam e querem. A falha em reunir os pontos de vistas dos consumidores leva ao questionamento da legitimidade das agências não eleitas e aumenta a pressão para intervenção legislativa. Independência na administração não deve ser confundida com falta de responsabilidade.

Na experiência do autor, os processos de envolvimento regulatório efetivos terão as seguintes três características:

- **Envolvimento inicial e aberto.** Os indicadores desta característica serão fatores como a realização de testes informais de ideias para a resolução de problema (s), a fonte (s) de evidência e as abordagens que podem ser tomadas antes que eles sejam formalmente consultados. Os bons reguladores tendem a demonstrar receptividade a ideias e disposição para olhar diferentes opções antes de reduzir estas em proposta finais.

- **Entendimento do público.** Diferentes parceiros – consumidores, redes de operadores, redes de usuários, grupos ambientais, etc. – terão diferentes níveis de entendimento e interesse pelos assuntos sendo consultados. Os órgãos reguladores precisam encontrar uma maneira de se comunicar com todos os parceiros afetados, e não somente com o setor. Bons reguladores encontram maneiras de abordar isso. O jargão deve ser evitado. Treinamento, ou seminários introdutórios podem oferecer uma plataforma comum de entendimento, e geralmente, ajudam os grupos de consumidores a lidarem com um problema mais rapidamente, do que esperar que eles sofram com centenas de páginas de documentos técnicos. Explicar de antemão que apenas partes do documento, ou do processo são relevantes para determinados parceiros, ajudará a focar os recursos. As agências reguladoras deveriam considerar como o tempo de consulta, incluindo seu prazo, se relaciona com outras iniciativas de consulta – prazos conflitantes podem dificultar o envolvimento dos grupos de consumidores.
- **Clareza sobre o que é negociável e o que não é.** Falando como um ex-regulador, é frequente o caso em que as agências reguladoras iniciem consultas com ideias bem firmes em algumas áreas, e mais abertos em outras. Seja claro em relação a isso. Isto ajudará os grupos de consumidores a entender como melhor usar seus recursos. Reduz o tempo perdido em *lobbying* em áreas as quais a agência reguladora não está disposta a negociar. E aumenta a transparência e confiança, uma vez que oferece uma visão geral mais honesta das ideias do regulador.

ENVOLVIMENTO INSTIGANTE

Os órgãos estatutários de defesa dos consumidores não respondem, simplesmente, a iniciativas regulatórias, em muitas áreas conduzem o debate.

Pesquisamos e fazemos campanha, usando técnicas qualitativas e quantitativas para entender a experiência do consumidor e o que eles querem e precisam saber. Oferecemos ao consumidor informação e orientação para ajudá-los a entender seus direitos e exercê-los.

Definimos papéis estatutários para relatar o desempenho dos fornecedores no gerenciamento de reclamações, e o desempenho operacional das redes na confiabilidade e gerenciamento das interrupções. Questionamos a agência reguladora e as companhias quando acreditamos que eles poderiam fazer melhor.

Nós facilitamos a mudança, encaminhando os casos de desobediência às agências reguladoras, iniciando reclamações oficiais (*super-complaints*) quando existem problemas sistêmicos, e buscando reparação coletiva quando algo errado acontece.

Isto parece mais tangível se demonstrado com alguns exemplos. Neste primeiro, os grupos de consumidores e a agência reguladora trabalharam juntos, alcançando fortes resultados que nenhum deles teria conseguido sozinho.

Estudo de caso 2: Dívida e desligamento

Em março de 2009, a Consumer Focus identificou evidências perturbadoras de que consumidores vulneráveis estavam tendo o serviço desligado, em desacordo com as iniciativas auto-regulatórias do setor, colocando em risco a saúde e bem-estar do consumidor. Preparamos uma reclamação oficial (*super-complaint*) sobre esses desligamentos para ser submetida, com intuito de promover uma ação imediata sobre um problema tão danoso ao consumidor. Entretanto, a agência reguladora, Ofgem, concordou com a nossa avaliação sobre a urgência dessa situação, e acordou em trabalhar conosco numa “via rápida” para conduzir uma revisão desses desligamentos, a ser completada até o final de 2009.

Em 6 de abril, escrevemos aos fornecedores usando nossos poderes estatutários constituídos na seção 24 da Lei dos Consumidores, Agentes Estatais, e Reparação de 2007, solicitando informações importantes dos seis grandes fornecedores de energia sobre os processos de dívida e desligamento dos seus consumidores vulneráveis até 1.º de maio. Também solicitamos aos fornecedores a suspensão temporária do desligamento até que

a vulnerabilidade tivesse sido comprovada. Nenhum fornecedor foi capaz de concordar com as solicitações. Desta forma, analisamos as resposta dos fornecedores, e junto com a Ofgem conduzimos reuniões individuais com eles para entender melhor seus processos e abordagens no desligamento de consumidores vulneráveis inadimplentes. Também fizemos uma solicitação de informação adicional usando nossos poderes estatutários para buscar esclarecimentos e dados estatísticos dos fornecedores.

Depois que os dados foram analisados, a Ofgem publicou um relatório e consultou sobre mudanças nas condições de licenciamento para fortalecer a proteção ao consumidor, fortalecendo também a proteção propiciada aos consumidores vulneráveis. Alguns fornecedores responderam e mudaram seus procedimentos. Mais importante, o órgão responsável pelos negócios do setor, ERA, revisou seu código de cobrança para monitorar as políticas de religação.

A Consumer Focus entregou a cada fornecedor um relatório individual e confidencial, o qual forneceu críticas às suas políticas e processos, demonstrando as melhores práticas e fazendo recomendações. Os relatórios confidenciais também listaram um ranque de fornecedores, indicando onde eles se encontravam em comparação a seus colegas do setor, o que levou a melhoras no desempenho.

Durante a análise de evidências pela nossa Unidade de Ajuda Extra (a qual ajuda os consumidores vulneráveis), duas companhias demonstraram estar impondo taxas inacessíveis de pagamento de dívidas, desobedecendo completamente às regras de regulação. Um encaminhamento formal dessa questão pela Consumer Focus levou a agência reguladora a conduzir uma investigação formal do cumprimento da condição de licenciamento da British Gas, a qual existe para garantir que os consumidores possam pagar dívidas com taxas acessíveis. Estamos aguardando os resultados dessa investigação.

Seguindo as recomendações de melhores práticas do nosso relatório sobre desligamentos de consumidores vulneráveis, todos os fornecedores suspenderam os desligamentos durante o período de inverno mais intenso.

No segundo exemplo, a interlocução entre o órgão estatutário de defesa do consumidor e a agência reguladora foi consideravelmente mais complicada, mas

ainda assim se chegou a resultados melhores para os consumidores e lições foram aprendidas para o futuro.

Estudo de caso 3: Cobrança excessiva pelo fornecedor de gás, npower

Em 2007, um dos maiores fornecedores de energia, npower, mudou a maneira de cobrança do primeiro bloco da unidade mais cara de gás, que é pago pelas moradias. Entretanto, esta mudança não foi comunicada efetivamente aos consumidores. É provável que aproximadamente 1,8 milhão de consumidores tenha pago mais do que eles esperavam pagar por essas unidades mais caras. A perda individual foi pequena, mas a perda coletiva foi significativa.

Encaminhamos esta questão para a agência reguladora de energia, Ofgem, uma vez que sentimos que esse comportamento não estava de acordo com os requerimentos legais a respeito de mudanças adversas ao contrato dos consumidores.

Em fevereiro de 2009, a agência reguladora concluiu sua investigação. Ela declarou que não havia nenhuma ação que poderia ser tomada contra a empresa: que seus poderes de sanção de licença haviam se expirado; que poderes mais amplos da lei de competição não poderiam ser usados, uma vez que a companhia estava trabalhando para impedir que o problema acontecesse novamente; e que não compensaria os consumidores de nenhuma forma. A companhia concordou em pagar £6 cada para 200,000 consumidores (£1.2 milhão total) à título de “boa vontade”. A agência reguladora considerou o caso encerrado.

Acreditamos que esta medida não foi boa o suficiente e estávamos determinados a continuar com o caso. A legislação que estabelece a criação de organizações como a Consumer Focus nos dá flexibilidade para desenvolver nossas próprias ferramentas para trabalhar em favor dos interesses dos consumidores. Mais notavelmente, a legislação declara que

‘O Conselho (ex. Consumer Focus) pode recorrer a qualquer ato (com exceção de pedir empréstimos financeiros), o qual seja pensado para facilitar, ou que seja incidental ou condutivo para o exercício de qualquer uma de suas funções.’

Usamos uma combinação deste poder ilimitado, e outros poderes para reunir informação, para começar a desenvolver uma justificativa para uma ação legal coletiva contra a empresa. Encontramo-nos com a companhia e eles subsequentemente concordaram em

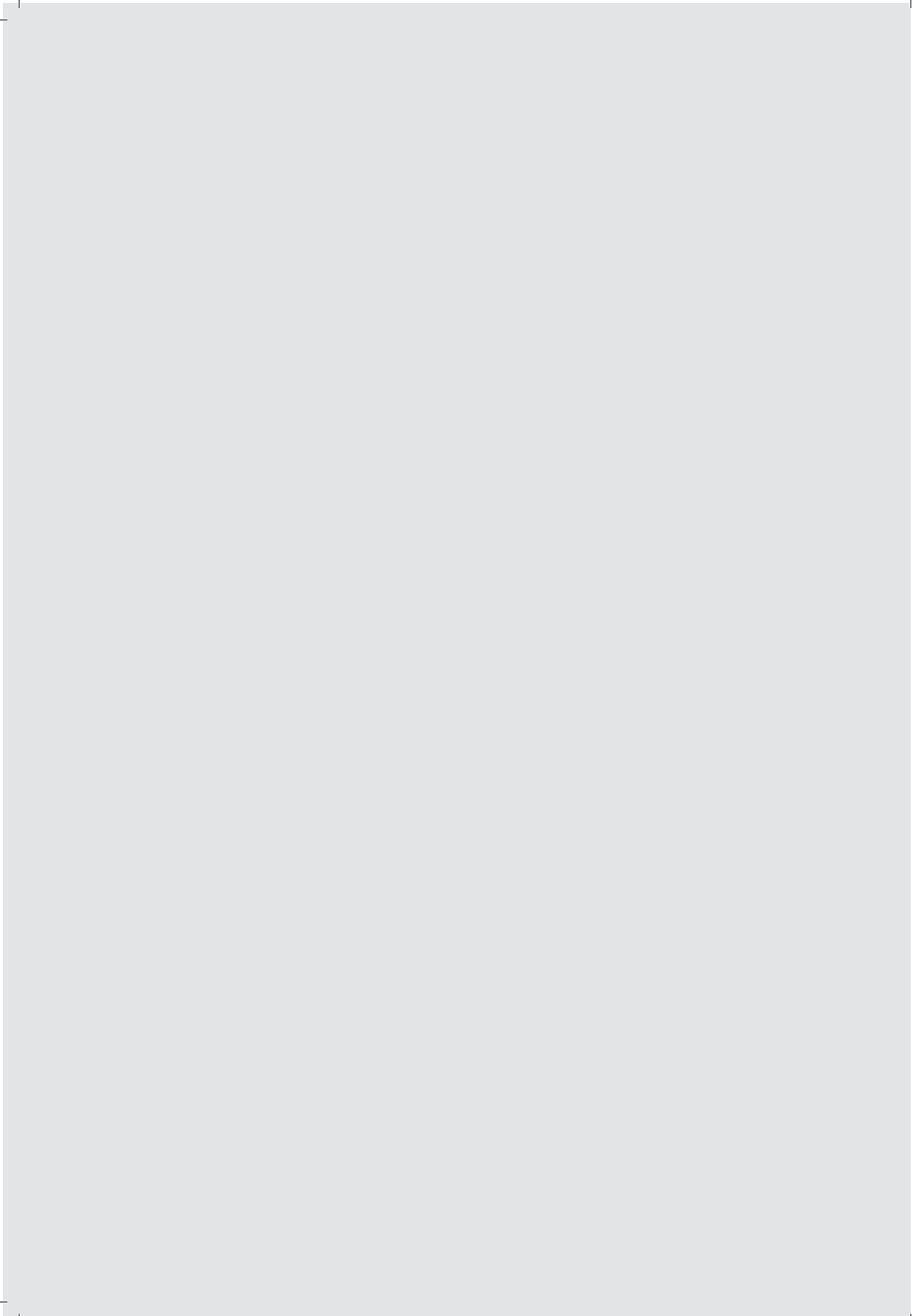
fazer pagamentos para os consumidores afetados, e negociaram a respeito da metodologia. Uma série de reuniões, trocas de cálculos e teleconferências quinzenais se seguiram por muito meses.

Resolvemos o problema sem a necessidade de recorrer a um tribunal no início de outubro de 2010. Como resultado da nossa intervenção, a npower analisou seus registros de cobrança de clientes, trabalhando em conjunto conosco, para garantir que uma quantia justa seja paga de volta. O valor médio para os clientes com direito à reembolso é de £35, com pagamentos variando entre £1 e £100. O valor total para todos os clientes afetados será de £70 milhões consistindo em £63 milhões em pagamentos pela cobrança de gás, mais £3 milhões em IVA e £4 milhões em juros. E mais importante, os clientes não precisam fazer nada para solicitar esse reembolso. A npower está escrevendo a todos os clientes afetados, oferecendo o pagamento que pode ser sacado no Correio.

Conforme a associação de todos esses estudos de caso demonstra, os órgãos estatutários de defesa dos consumidores contribuem com algo diferente – eles não simplesmente replicam o trabalho da agência reguladora, mas podem melhorar a proteção do consumidor por meio da cooperação; ou fortalecê-la por meio de questionamentos. Em particular, oferecer a esses organismos poderes flexíveis impulsiona sua capacidade de ser criativos e entrega melhores resultados para os clientes. As agências reguladoras podem se beneficiar dessa tensão criativa, uma vez que suas posições de barganha com as companhias reguladas só podem ser fortalecidas pela existência de uma voz confiável e poderosa dos consumidores, pronta para entrar em ação caso elas não o façam. Elas também podem aprender a partir das táticas bem sucedidas adotadas pelos grupos de consumidores para obrigar as empresas a agirem de forma mais responsável.

PARTE III

TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA



A VISÃO DE UMA ORGANIZAÇÃO DE CONSUMIDORES

Rosana Grinberg

Os recentes cancelamentos e atrasos de vôos enfrentados por milhares de consumidores nos aeroportos brasileiros, nos últimos meses de 2010, refletem o descompasso da ANAC – Agência Reguladora da Aviação Civil, que, sem qualquer respeito às regras regedoras das relações de consumo, não consegue por ordem na própria casa, permitindo que as companhias aéreas ajam como bem querem, sem qualquer preocupação com os consumidores, impotentes diante de tantos abusos contra si perpetrados.

Aliás, o caso da empresa aérea TAM, que praticou “overbooking” no final do ano de 2010, deixando centenas de pessoas sem condições de viajar, por falta de lugar nas aeronaves, mostra bem esse descompasso. Em vez de punir a empresa com multas pesadas, a ANAC penalizou os consumidores, pois vedou a venda de passagens por 07 (sete) dias, para regularizar a situação.

Do mesmo modo, as concessionárias de telefonia fixa e móvel ignoram as normas do Código de Defesa do Consumido e do Decreto nº6.523, de 31.07.2008, cometendo infrações e irregularidades de toda ordem, o que motivou a instauração de processo administrativo contra todas elas, por parte do DPDC – Departamento de Proteção de Defesa do Consumidor, com aplicação de multas elevadas, com determinação para que os respectivos valores sejam depositados em favor do CFDD – Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos.

Diante desse quadro caótico, encontram-se as organizações de consumidores, algumas buscando soluções através da propositura de ações coletivas e civis públicas, outras por meio de termos de ajustamento de conduta, mas sempre percorrendo um caminho espinhoso para alcançar o tão almejado equilíbrio nas relações de consumo.

Tudo isto demonstra também que as Agências Reguladoras, com algumas exceções, resistem a se adequarem à legislação pertinente, descumprem mesmo, em alguns momentos, princípios básicos de civilidade, desrespeitam às escâncaras os princípios constitucionais e os direitos básicos e fundamentais dos consumidores.

Na fase inicial da implantação das Agências Reguladoras no Brasil e em concomitância com a premente necessidade de fazer cumprir regras já expressamente pontuadas no Código de Defesa do Consumidor, a ADECCON – Associação de Defesa da Cidadania e do Consumidor tem um histórico de enormes dificuldades, uma vez que sempre teve de esbarrar no Poder Judiciário, até mesmo quando se tratava de práticas tidas não apenas como abusivas, mas até mesmo criminosas.

Assim, exemplificativamente, quando entrou em vigor a Lei nº9.791, em 25 de março de 1999, no Estado de Pernambuco, fez-se necessário ingressar com Ação Civil Pública contra a COMPESA – Companhia Pernambucana de Saneamento, a CELPE – Companhia Energética de Pernambuco e a TELPE – Telecomunicações de Pernambuco S.A., atualmente sucedida pela OI, visando compeli-las a cumprirem a norma contida no art.7º da lei, que obriga as concessionárias de serviços públicos a oferecerem aos consumidores, dentro do mês de vencimento, o mínimo de 06 (seis) datas opcionais, para eles escolherem o dia de vencimento dos seus débitos e, embora obtendo uma liminar que impõe o cumprimento dessa determinação legal, as mencionadas concessionárias a esta ordem judicial jamais deram cumprimento, estabelecendo-se nítido confronto, não apenas com o ordenamento jurídico, mas também com o próprio mandamento do Poder Judiciário.

Do mesmo modo, também no início de 2001, a ADECCON ingressou perante o Poder Judiciário com Ação Civil Pública contra a TELPE – Telecomunicações de Pernambuco S.A., sucedida pela TELEMAR e atualmente pela OI, no sentido de obrigar essa concessionária de telefonia a discriminar nas contas telefônicas dos usuários de telefonia fixa os então denominados “pulsos além da franquia”, possibilitando aos consumidores tomarem conhecimento prévio e inequívoco dos fatos geradores da despesa telefônica cobrada.

Apesar de se ter obtido antecipação de tutela, o certo é que essa concessionária a essa decisão nunca deu cumprimento. De ressaltar, que a principal tese suscitada pela concessionária repousa no fato de que se atendessem à ordem judicial de discriminar os “pulsos além da franquia”, com isto estaria quebrando o sigilo telefônico dos usuários. Nesse caso, deve-se rememorar que a partir de 2003, quando o Decreto presidencial nº4.733, de 10.06.2003, autorizou as concessionárias de telefonia a cobrarem pelo fornecimento desses mesmos serviços, o obstáculo então desapareceu num passe de mágica.

Ainda com a mesma finalidade de proteger o consumidor quanto ao direito que lhe é outorgado pelo art.18 do Código de Defesa do Consumidor, já em 2003, a ADECCON ingressou com Ação Civil Pública contra a então TELPE Celular, hoje sucedida pela OI. Na medida em que sustentávamos que o aparelho celular é um bem essencial, pugnávamos pela necessidade de que fosse observada a regra contida nos §§ 1º e 3º do art.18 do Código de Defesa do Consumidor, para que, ocorrendo vício de inadequação, fosse feita a troca de imediato do produto, não sendo necessário em tal situação, que o consumidor tivesse que fazer uma reclamação e aguardar por 30 dias, para só então obter uma solução. Também nesse caso foi obtida antecipação de tutela, do mesmo modo descumprida pela concessionária.

Outros problemas graves enfrentados pela ADECCON naquela fase inicial dizem respeito à eliminação dos postos de atendimento aos consumidores, sendo que essa imposição, ao menos na área de telefonia, s.m.j., foi determinada pela

própria Agência Reguladora, instituindo um ônus desproporcional para as pessoas. Tal se afirma porque todos os consumidores passaram a dispor exclusivamente de informações por via de ligações telefônicas que, como todos sabemos, ainda hoje não funciona, visto que há um flagrante desrespeito ao decreto nº6.523, de 31.07.2008, que regulamentou o SAC – Serviço de Atendimento ao Consumidor.

Quanto aos desacertos relativamente ao fornecimento de energia elétrica, em verdade, persistem ainda hoje da mesma forma como na época anterior à privatização. Ou seja: a concessionária, no caso, a CELPE, além de nunca reconhecer as falhas por ela cometidas, vive às turras com os consumidores, por vezes negativando-os indevidamente e de forma reiterada, referentemente a dívidas já pagas, sem falar que jamais assume responsabilidade pelos danos que causa aos consumidores, em decorrência de interrupção abrupta, isto é, não programada, de energia elétrica.

De observar que essa mesma concessionária de energia elétrica, a exemplo do que também ocorre com as empresas de telefonia, continua se negando a cumprir a determinação contida na lei nº12.007, de 29.07.2009, que determina que as pessoas jurídicas prestadoras de serviços públicos ou privados são obrigadas a emitir e a encaminhar ao consumidor declaração de quitação anual de débitos.

Essa mesma concessionária de energia elétrica, ainda, utilizando-se da Resolução 456 da ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica vem causando danos a inúmeros consumidores, moradores de edificações condominiais, ao responsabilizá-los pela violação do lacre do medidor. Trata-se de regra antiga, da época em que praticamente não existiam edifícios e que foi absurdamente mantida. Assim se afirma, porque esses medidores estão localizados nas garagens ou portarias dos edifícios, sem que o condômino tenha qualquer acesso a eles. Só quem ali alcança são os empregados da própria concessionária ou os empregados do condomínio.

No Estado de Pernambuco, alguns consumidores faleceram, em decorrência de cobrança agressiva e indevida de contas de energia já pagas. Os empregados da concessionária cortaram a energia desses consumidores, mesmo diante da demonstração de pagamento da respectiva conta.

A CELPE para cobrar de quem lhe devia, chegou ao absurdo de estimular a população a denunciar, mediante recompensa, a existência de eventual “macaco”, através de anúncios espalhados nos coletivos da cidade e a promover o desligamento programado expresso de energia, nas residências onde alguém se utilizava de oxigênio ou outro aparelho que dependesse de energia. Para estas situações, passaram a imprimir nas próprias contas de energia informações para que na residência onde se encontrasse algum doente grave, fosse avisado à companhia elétrica, a fim de que esta programasse a data e hora do desligamento.

Em face da gravidade de todos os abusos e irregularidades praticados pela CELPE, a Assembléia Legislativa do Estado instaurou uma CPI, para apuração dos fatos.

Na área de plano de saúde, melhor sorte não enfrentamos. No início desta década, a ADECCON ingressou com Ação Civil Pública contra a ITAUSEG SAÚDE, SULAMÉRICA e BRADESCO SEGUROS, objetivando inibir reajustes variando entre 47 a 81%, havendo casos de até 100%, aplicados em situações relacionadas com os contratos anteriores à Lei nº9.656/98, sem que fosse dada ao consumidor uma única razão clara e ostensiva que justificasse a operacionalidade do cálculo e explicasse tão extorsivos reajustes.

Essas ações foram propostas no Brasil todo, de tal ordem que o STJ – Superior Tribunal de Justiça designou um Juiz para centralizar o julgamento em Brasília.

Como mera amostragem da complexidade da motivação dos reajustes que fundamentaram essas inúmeras demandas coletivas, estabelecia uma das cláusulas dos contratos àquela época: **“o preço deste seguro e o valor da URS passam a ser reajustados mensalmente como base de índice setorial de custos, de**

acordo com a sistemática prevista no art.4º da Portaria nº110, editada pela autoridade, em 01 de agosto de 1991 e que vinha sendo aplicada desde então”, seguindo-se uma fórmula matemática de difícil compreensão.

Diga-se de passagem, que essa fórmula de reajuste é de uma estupidez jamais imaginada. De notar, por exemplo, que não há qualquer indicação de quem teria sido a autoridade que baixou a Portaria nº110 de agosto de 1991 a que se refere. É um deboche contra o consumidor.

Atualmente, a situação já não é assim, há de se reconhecer. Mas a vida dos consumidores que têm contratos antigos continua muito difícil. A única regra da ANS – Agência Nacional de Saúde que tem eficácia em relação a esses contratos antigos é a que determina que só pode haver um reajuste por ano.

Demais disso, no caso das denominadas empresas de autogestão, estas estão livres para impor reajustes abusivos, inclusive, como fizeram em 2009, sob a alegação de exasperação da sinistralidade, face à crise mundial de 2008. Têm ocorrido também reajustes em decorrência da alta do dólar. Contudo, agora que o dólar está em baixa, não há qualquer compensação desses planos de saúde em benefício dos consumidores.

Outra questão relevante diz respeito à impossibilidade de aplicação da Lei 9.656/98 aos planos de saúde a ela anteriores, em face de uma liminar já antiga, mas em vigor do Supremo Tribunal Federal. Ocorre que o mesmo não se dá em relação ao CDC – Código de Defesa do Consumidor, pois o STJ – Superior Tribunal de Justiça já sumulou no sentido de que se aplica o Código protetivo aos planos de saúde antigos, inclusive aqueles firmados antes da sua vigência.

Por força desse posicionamento dispare, urge que se faça – o que aliás, deveria ter sido feito de há muito – um amplo debate com os órgãos de defesa do consumidor, para se buscar uma solução definitiva para todos os planos de saúde.

Mas retornando às ações civis públicas dizentes a planos de saúde, apesar da obtenção de liminares, resultaram em um Termo de Ajustamento de Conduta, formalizado em Brasília, com a participação do DPDC – Departamento de

Proteção e Defesa do Consumidor e da ANS – Agência Nacional de Saúde, o qual consideramos, na ocasião, extremamente desvantajoso para os consumidores, sobretudo, porque tiveram de arcar com o ônus de reajustes estipulados por esse TAC, mas os consumidores com contratos antigos permaneceram à margem da relativa proteção de que trata a lei dos planos de saúde, administrada pela ANS.

Isto é: encerraram aquelas ações civis públicas e estabeleceram ali um percentual de reajuste para aquele ano. Mas os consumidores de contratos antigos permaneceram sem qualquer proteção, quando a nosso ver, deveria ter sido inserida no TAC uma cláusula de inclusão dos contratos antigos, no mesmo regime de que cuida a vigente lei de planos de saúde, a fim de que os reajustes futuros se fizessem através da ANS e não como ocorre atualmente, onde inclusive os denominados planos de saúde de autogestão fazem aumentos sem qualquer critério.

Por derradeiro, trago ainda, nessas considerações, casos emblemáticos, que continuam em discussão perante o Poder Judiciário. O 1º deles diz respeito ao Plano de Saúde ASSEFAZ que, além de estar exigindo e cobrando reajuste por faixa etária de consumidores, inclusive até para aqueles com idade de 80 anos, ainda se deu ao luxo de instituir uma venda casada, via da qual todos os seus contratantes de planos de saúde passaram a ser obrigados a se associarem à ela (ASSEFAZ), pagando valores que variam de conformidade com a renda mensal do contratante.

Essa associação obrigatória, sob pena de ter rescindido o plano de saúde, seria destinada a cobrir despesas de serviços de lazer, tais como festa de fim de ano, comemorações, viagens com desconto em diárias de hotéis e assim por diante. Essa prática é proibida por lei, inclusive, pela própria CF, visto que ninguém é obrigado a ser associado de quem quer que seja, excetuando-se apenas os casos de profissões regulamentadas.

O certo é que esse mencionado plano de saúde que está presente em todo

território nacional e que, inclusive, não corre nenhum risco quanto à inadimplência, porque recebe através de débito em conta corrente dos seus contratantes, continua agindo assim despudoradamente, como se o ordenamento jurídico brasileiro a ele não se aplicasse.

Outro caso também intrigante diz respeito a um plano de saúde instituído pela AMEPE - Associação dos Magistrados de Pernambuco. A condição para ser contratante do plano de saúde é ser Magistrado. Em relação aos magistrados de outros Estados, como por exemplo, Paraíba e Alagoas, desfrutam de todos os direitos do mencionado plano de saúde, pagando apenas a prestação correspondente aos serviços contratados. Contudo, em relação aos Magistrados de Pernambuco, a AMEPE impõe como condição para ter direito ao plano de saúde, que o Magistrado seja a ela (AMEPE) associado, pagando cumulativamente ao valor da mensalidade do plano de saúde, uma taxa de associado, o que também representa uma venda casada.

É relevante esclarecer que a AMEPE não está proibida de ter associados e os tem, mas a associação deve ocorrer de livre e espontânea vontade e não forçada por uma operação casada.

Nos dois casos, a ADECCON também ingressou com Ação Civil Pública. A 1ª em defesa dos consumidores que são contratantes da ASSEFAZ e a 2ª em defesa dos magistrados de Pernambuco, sendo que, pelo menos neste segundo caso, já ocorreu o julgamento, inclusive, no TJPE, reconhecendo a ilegalidade da exigência de venda casada, cujo acórdão está amparado em entendimento do STJ.

Atualmente, a COMPESA – Companhia Pernambucana de Saneamento vem cortando o fornecimento de água das residências, contudo, vem cobrando nas respectivas faturas um consumo mínimo de água. E a ARPE – Agência Reguladora de Pernambuco limita-se a registrar reclamações dos consumidores, sem tomar uma medida efetiva contra tamanho absurdo, em face de estar atrelada ao Governo do Estado e a COMPESA ser uma empresa do Governo.

São questões assim que retratam não apenas problemas da época da

implantação das agências reguladoras, como de resto a permanência dessas situações altamente constrangedoras, cujas soluções entendemos que deveriam decorrer de um sistema descentralizado, por meio de convênios celebrados com os órgãos de defesa do consumidor, principalmente com as associações civis, que se encontram de braços dados com as reclamações às quais, via de regra, deságuam no Poder Judiciário, que não dispõe de estrutura para um atendimento rápido e eficiente.

De logo, deve-se reconhecer que as associações de defesa do consumidor, legalmente constituídas têm sua legitimação expressamente definida no próprio Código de Defesa do Consumidor, sendo de ressaltar que integram o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, pelo que estão aptas a assumir atribuições com responsabilidade, desde que seja elaborada uma formatação por via de convênios, a elas se delegando determinados e específicos poderes, a fim de que façam cumprir normas de regência, próprias das agências reguladoras.

Não se há, pois, de argumentar com a circunstância de serem as associações pessoas jurídicas de direito privado, para negar-lhes práticas de atos próprios de entidades públicas. De fato, tal como previsto na própria Constituição Federal, tanto as próprias concessionárias de serviços públicos, quanto os delegados desses mesmos serviços, ostentam personalidade jurídica de direito privado e, por vezes, praticando atos que até o advento da Constituição Federal de 1988 eram exclusivos de ente público, como no caso, exemplificativamente, dos ofícios notariais, que tinham antes e têm hoje fé pública, cujos atos são de natureza de exclusiva manifestação do poder estatal. São, por exemplo, os registros públicos que rivalizam com as sentenças dos juízes de todos os graus de jurisdição.

O que se está a dizer é que esses atos notariais são de índole declaratória de direitos e deveres, com imposição de obrigatoriedade, da mesma forma como ocorre com as notificações e os autos de infração lavrados por entidades públicas no exercício do poder de polícia, que é o caso das próprias agências reguladoras.

Assim, pois, uma vez atribuída a delegação, ficariam as associações encarregadas da constatação de práticas transgressivas por parte dos fornecedores

abrangidos, procedendo a lavratura dos instrumentos necessários, ficando, contudo, o procedimento administrativo de julgamento a cargo da própria agência reguladora.

De todo o relato que ora faço, torna-se compreensível a premente necessidade de que as agências reguladoras estabeleçam um relacionamento de estreita colaboração com os órgãos de defesa do consumidor, especialmente com as associações regularmente constituídas, visto que são elas que recorrem diuturnamente ao Poder Judiciário, tentando adequar esses desvios de conduta. Além de estarem na linha de frente de defesa dos direitos dos consumidores, em situações difíceis como são essas aqui enumeradas, dependem para o seu funcionamento da colaboração espontânea dos seus eventuais associados.

Contudo, na situação em enfoque, premente mesmo é a necessidade de uma interação entre os órgãos regulatórios e as associações, a fim de que haja algum tipo de colaboração mútua, visando o cumprimento da lei, visto que o descumprimento reiterado, além de afrontar as regras e normas de regência, representa um estímulo aos maus fornecedores e uma generalizada descrença dos consumidores em relação aos poderes constituídos.

Isto se afirma porque, como bem explica o Prof. Adalberto Pasqualotto, em palestra proferida para o Ministério Público de Pernambuco, no dia 13 de dezembro de 2010, e com quem concordo integralmente, é lamentável a incongruência que existe entre o nosso modelo regulatório e a defesa do consumidor.

Segundo ele, a defesa do consumidor tem hierarquia constitucional, é feita de modo geral pelo Código de Defesa do Consumidor, aplicável a todas as relações de consumo. Já a regulação é especial para cada setor regulado. E o problema está no fato de que esses setores regulados pouco ou nada dialogam com o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. E o resultado não poderia ser mais desastroso: uma desassistência dos consumidores dos serviços regulados, que ficam à mercê da abusividade das empresas.

Pode-se concluir, portanto, afirmando que as agências reguladoras, em sua maioria, não vêm cumprindo bem o papel para o qual foram criadas. Para minimizar esses efeitos, seria necessário que as agências reguladoras tivessem um considerável grau de participação e representatividade de consumidores nos conselhos e órgãos de deliberação.



EXPERIÊNCIAS E DESAFIOS PARA A PARTICIPAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DE CONSUMIDORES NA REGULAÇÃO

Alfredo Lobo

CONTEXTUALIZAÇÃO

O Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – Inmetro é uma Autarquia Federal, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior – MDIC, que tem como razão de ser conduzir o estabelecimento no país de uma infraestrutura capaz de propiciar confiança nas medições e na conformidade de produtos em relação a requisitos estabelecidos em uma base normativa preestabelecida.

Nesse sentido, o Inmetro desenvolve quatro atividades fim: Metrologia Científica e Industrial, Metrologia Legal, Avaliação da Conformidade e Acreditação de Organismos e Laboratórios de Calibração e de Ensaios. As duas primeiras são desenvolvidas para propiciar um ambiente de confiança nas medições. As duas últimas para propiciar um ambiente de confiança na conformidade dos produtos e serviços.

Para desenvolver essas e mais algumas atividades meio, o Inmetro possui cerca de 1.800 colaboradores, com aproximadamente 180 doutores, e um orçamento da ordem de R\$ 450 milhões. Seus laboratórios e principais instalações estão situados no Distrito de Xerém, Município de Duque de Caxias, no estado do Rio de Janeiro.

De acordo com a Lei 9.933/99, o Inmetro tem competência exclusiva para atuar como regulamentador no campo da Metrologia Legal e competência subsidiária para atuar como regulamentador de produtos e serviços, ou seja, em situações em que não há uma autoridade regulamentadora com competência legal para tal.

No presente trabalho será abordado como o Inmetro desenvolve e implanta regulamentos de produtos e serviços com a participação dos diferentes segmentos da sociedade, em especial das entidades públicas e privadas de defesa dos consumidores.

AValiação DA CONFORMIDADE – CONCEITOS E OBJETIVOS.

Para o Inmetro, numa definição didática, que detalha sua forma de conduzir a atividade: “avaliação da conformidade é um processo sistematizado, com regras preestabelecidas, devidamente acompanhado e avaliado, de forma a propiciar adequado grau de confiança de que um produto, processo ou serviço, ou, ainda, um profissional, atende a requisitos preestabelecidos por normas ou regulamentos, com o menor custo possível para a sociedade”.

No Brasil, compete ao Inmetro, por meio de sua Diretoria da Qualidade, coordenar o estabelecimento dos Programas de Avaliação da Conformidade de produtos, serviços, processos e profissionais, no âmbito do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – SINMETRO.

Um Programa de Avaliação da Conformidade pode ser de caráter voluntário ou compulsório, ou seja, pode ou não ser de atendimento obrigatório por parte dos representantes do segmento produtivo para o qual o programa é desenvolvido. Em geral, os programas são compulsórios quando o objeto em avaliação oferece um grau considerável de risco à saúde ou segurança dos cidadãos, ou ainda ao meio ambiente.

Atualmente, um Programa de Avaliação da Conformidade - PAC é estabelecido a partir de três documentos. Um é a Base Normativa, que pode ser uma Norma ou um Regulamento Técnico, definindo os requisitos a serem obedecidos pelo objeto em avaliação, ou seja, o que vai ser avaliado no objeto. O segundo documento, denominado Requisitos Gerais de Avaliação da Conformidade - RGAC, que define os requisitos a serem exigidos em todos os Programas de Avaliação da Conformidade, portanto para qualquer que seja o objeto. Há ainda um terceiro documento, denominado Requisitos de Avaliação da Conformidade - RAC, específico de cada objeto em avaliação, e, portanto, adequado às suas especificidades. Enquanto a base normativa define **o que vai ser avaliado**, os Requisitos Gerais de Avaliação da Conformidade e os Requisitos de Avaliação da Conformidade (específicos do objeto) definem **como** vai ser conduzida a avaliação, de forma a propiciar adequado grau de confiança na conformidade à Base Normativa.

A avaliação da conformidade de um produto no Brasil pode ser realizada por meio de diferentes mecanismos, quais sejam a certificação (avaliação de terceira parte), a declaração da conformidade pelo fornecedor (avaliação de primeira parte), a etiquetagem, a inspeção e os ensaios, estes três últimos podendo ser conduzidos por primeira ou terceira parte. A escolha do mecanismo mais apropriado pode estar relacionada ao grau de risco que o produto oferece, à velocidade de sua obsolescência tecnológica, à facilidade de seu acompanhamento no mercado, ao número e à dispersão geográfica das empresas que compõem o setor e ao custo da avaliação.

As normas ISO definem 8 diferentes abordagens na certificação de produtos, sendo praticados mais frequentemente pelo Inmetro os sistemas 5 ou 7. No 5 são realizados ensaios do produto, associados a uma avaliação do sistema de gestão da qualidade do processo produtivo, com base nos requisitos da Norma ABNT NBR ISO 9001. Já no sistema 7, são realizados ensaios em cada lote do produto. A escolha entre estes dois sistemas compete às empresas fornecedoras

dos produtos em avaliação. Para um produto de fornecimento contínuo, o sistema 5 é o mais atraente sob a ótica técnica e econômica. Já para os fornecimentos ocasionais, o sistema 7 tende a ser mais atraente.

O grande desafio do Inmetro ao definir os requisitos de avaliação da conformidade a serem exigidos para cada objeto em avaliação é estabelecer o grau de rigor dos mesmos, já que o conceito de avaliação da conformidade é “propiciar confiança com o menor custo possível para a sociedade”. Mais rigor significa mais confiança na conformidade aos requisitos da base normativa, mas, em contrapartida, mais custos. E vice versa. A figura 1 a seguir ilustra este desafio.

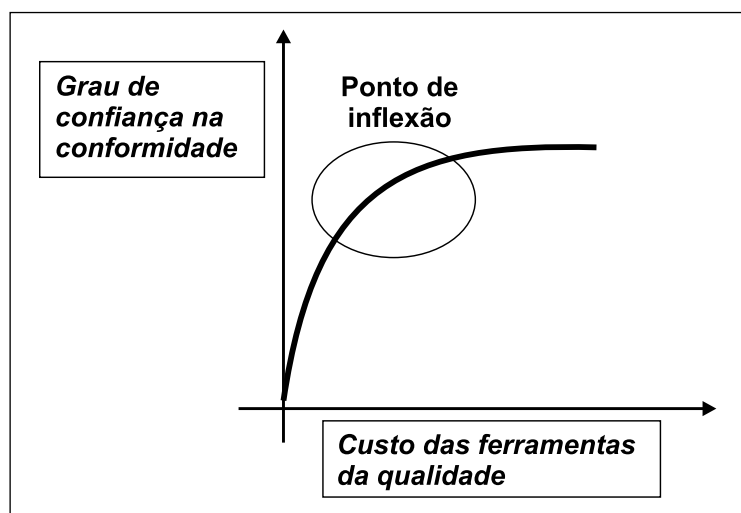


Figura 1

É importante destacar que no processo de certificação, a avaliação e os ensaios são conduzidos por organismos e laboratórios acreditados pelo Inmetro. O Inmetro possui duas atividades essenciais no estabelecimento de Programas de Avaliação da Conformidade: estabelecer as regras para avaliação do objeto e acreditar os organismos de certificação e os laboratórios de ensaios.

A avaliação da conformidade contribui decisivamente para que as empresas tenham acesso ao mercado internacional e, conseqüentemente, para o aumento das

exportações brasileiras, propiciando concorrência justa, estimulando a melhoria contínua da qualidade dos produtos e competitividade das empresas, informando e protegendo o consumidor, facilitando o comércio exterior e agregando valor às marcas.

GESTÃO DE PROGRAMAS DE AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE

A Diretoria da Qualidade do Inmetro é responsável por coordenar a identificação das necessidades, o desenvolvimento, a implementação, a manutenção, o acompanhamento no mercado e o aperfeiçoamento dos Programas de Avaliação da Conformidade (PAC), no âmbito do Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade – SBAC.

Seu negócio é implantar de forma assistida Programas de Avaliação da Conformidade de produtos, processos, serviços e pessoal, alinhados às políticas do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Sinmetro) e às práticas internacionais, promovendo competitividade, concorrência justa e proteção à saúde e segurança do cidadão e ao meio ambiente. Seu público-alvo são os setores produtivos, as autoridades regulamentadoras e os consumidores.

O estabelecimento de Programas de Avaliação da Conformidade tem como premissa a ideia de implantação assistida, ou seja, desde a concepção até a implementação e posterior acompanhamento no mercado, o programa deve ser conduzido de forma a identificar fatores facilitadores ou que possam dificultar a implantação, a partir dos quais são planejadas ações, contemplando a sua natureza, os meios, os responsáveis e os prazos, de forma a facilitar o entendimento, a aceitação e a adequação ao Programa por todas as partes interessadas que, por sua vez, contempla também as partes impactadas, que são aquelas que, de alguma maneira, precisam implementar ações para adequarem-se ao Programa.

Quanto à condução da atividade de avaliação da conformidade, a Diretoria da Qualidade do Inmetro, pode ser entendida como uma fábrica, cujo produto

é a implantação de programas de avaliação da conformidade. Sua “linha de produção”, organizada por processos, compreende cinco unidades operacionais, que são responsáveis, por identificar necessidades, desenvolver e implementar, acompanhar (os produtos) no mercado, fazer manutenção, aperfeiçoar e assistir a implantação dos Programas.

A figura 2 a seguir ilustra esta organização por processos.

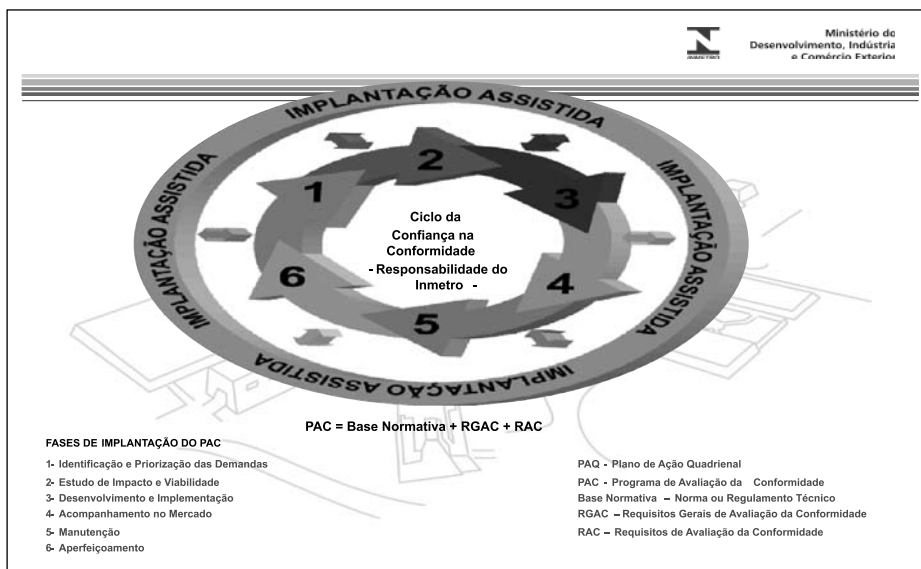
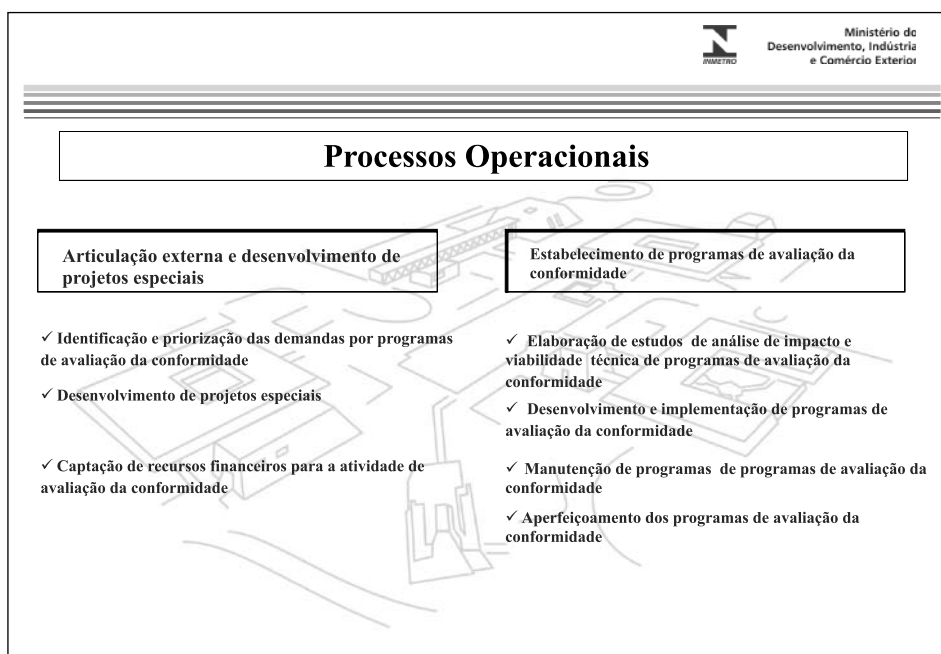
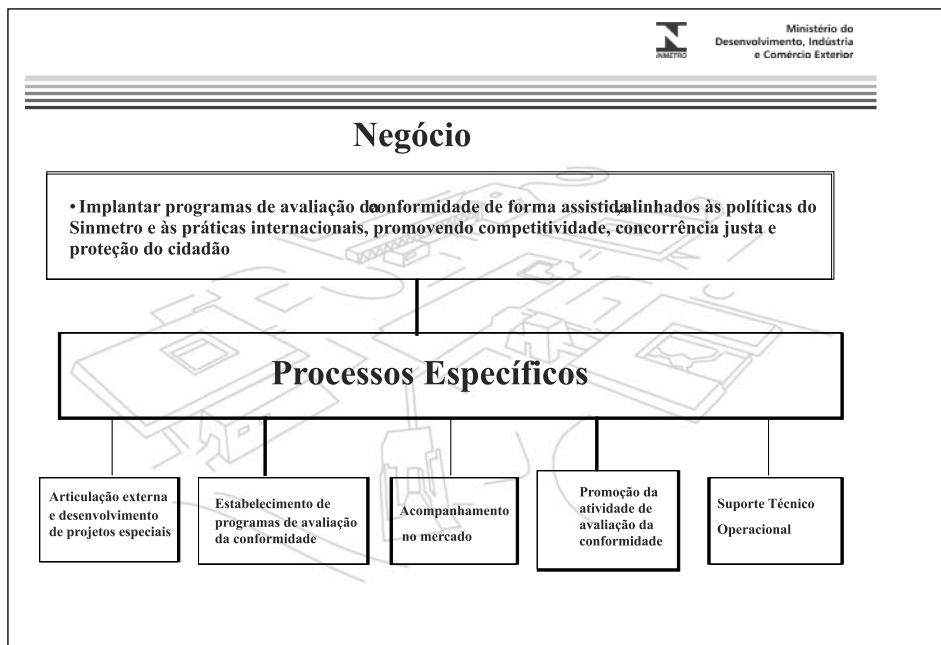


Figura 2

IMPLANTAÇÃO ASSISTIDA DE PROGRAMAS DE AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE

A figura 2, apresentada no capítulo anterior, ilustra o processo de Implantação Assistida dos Programas de Avaliação da Conformidade conduzidos pelo Inmetro.

Toda Gestão e Organização do Inmetro estão estruturadas por Processos. O Macroprocesso Implantação Assistida de Programas de Avaliação de Conformidade subdivide-se como ilustrado na figura 3, a seguir:



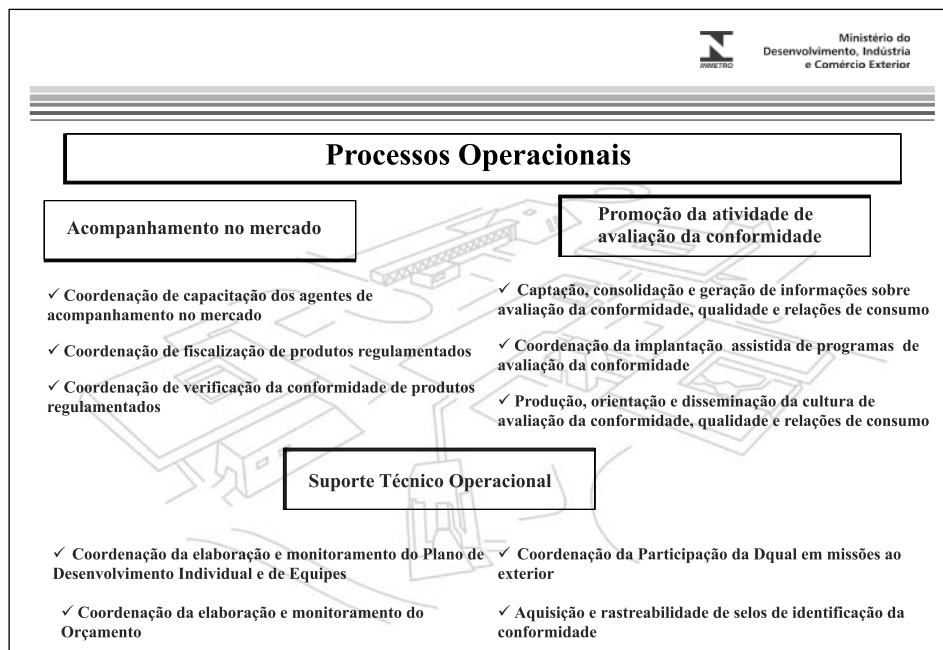


Figura 3

Na descrição de cada um dos processos específicos a seguir, são destacados os processos operacionais finalísticos, ou seja, aqueles que contribuem diretamente para a Implantação Assistida de Programas de Avaliação da Conformidade. É enfatizado na sua descrição o envolvimento das partes interessadas, em especial das entidades de defesa dos consumidores.

a) Articulação externa e desenvolvimento de projetos especiais

Nesse processo específico está incluído o processo operacional Identificação e Priorização das Demandas por Programas de Avaliação da Conformidade, primeira etapa do ciclo de confiança nos produtos, conforme ilustrado na figura 2.

Objetivando se antecipar às necessidades da sociedade por Programas de Avaliação da Conformidade, foi instituído um processo específico para identificar

e priorizar, junto às partes interessadas, demandas por programas de avaliação da conformidade.

Todo o processo de identificação e priorização das demandas é conduzido com base em metodologia aprovada pelo Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – CONMETRO, que contempla o envolvimento das partes interessadas e os critérios de priorização, estes abrangendo questões como o fortalecimento das relações de consumo, o fortalecimento da concorrência, o impacto na saúde, na segurança e no meio ambiente, bem como o impacto na balança comercial.

Do CONMETRO participam entidades de defesa dos consumidores, no caso o IDEC, ministérios, sendo o Ministério da Justiça representado pelo Departamento de Proteção e Defesa dos Consumidores – DPDC, a CNI e a CNT, representando os setores produtivos, e a Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT.

O processo de identificação e priorização de demandas dá origem ao Plano de Ação Quadrienal- PAQ. Em sua última versão, 2008/2011, foram envolvidas mais de 1500 entidades representativas das partes interessadas.

O plano, após o processo de estabelecimento de uma proposta, é validado pelo Comitê Brasileiro de Avaliação da Conformidade, hoje com cerca de 60 entidades representativas das partes interessadas, para finalmente ser aprovado pelo CONMETRO.

b) Desenvolvimento, implementação e aperfeiçoamento de Programas de Avaliação da Conformidade

A partir das demandas priorizadas no Plano de Ação Quadrienal são desenvolvidos os Programas de Avaliação da Conformidade (PAC), em parceria com os setores produtivos, as autoridades regulamentadoras e as entidades públicas e privadas de defesa dos consumidores.

A primeira etapa para desenvolver um Programa de Avaliação da Conformidade consiste na realização de um Estudo de Impacto e Viabilidade, no qual é clarificada a demanda (o problema que se quer resolver), mapeado o setor produtivo, avaliado o impacto econômico, social e ambiental da implantação do programa, levantada a necessidade de infraestrutura e sugerido o mecanismo de avaliação da conformidade mais adequado para atendê-la.

A segunda etapa consiste no desenvolvimento do Programa em si. Para fazer isso, o Inmetro constitui Comissões Técnicas, formada pelas partes impactadas pelo Programa e pelos especialistas no objeto em questão. Essa comissão tem como principal objetivo assessorar o Inmetro na avaliação da aplicabilidade e adequabilidade das normas técnicas existentes e na elaboração dos Requisitos de Avaliação da Conformidade.

Após a publicação no Diário Oficial da União da portaria que oficializa o início do Programa, dando prazos de adequação para os fabricantes, importadores e comerciantes, é iniciada a etapa de implementação, que tem como principal objetivo monitorar e assessorar o setor impactado, para permitir que, ao final dos prazos de adequação, haja a infraestrutura indispensável e o setor esteja capacitado para cumprir o estabelecido na portaria.

Com o crescente reconhecimento, pela sociedade, da importância da atividade de avaliação da conformidade e da ampliação de sua aplicação, as demandas por Programas de Avaliação da Conformidade crescem em número e em complexidade. Atualmente, muitos dos Programas de Avaliação da Conformidade desenvolvidos, consideram no processo de avaliação, além das características de qualidade intrínseca do produto, questões que envolvem todo o processo produtivo, como o impacto sócio-ambiental da produção, ou seja, a sustentabilidade do processo produtivo. Trata-se de uma exigência crescente dos mercados interno e especialmente do externo.

A Comissão Técnica de assessoramento do Inmetro, no estabelecimento dos Programas de Avaliação da Conformidade, é formalizada por meio de Portaria

assinada pelo Presidente do Inmetro e a integram todas as partes interessadas. A Comissão Técnica é composta para cada programa a ser desenvolvido, existindo hoje cerca de 30 comissões, envolvendo mais de 500 profissionais das diferentes partes interessadas participando do estabelecimento dos regulamentos e dos Programas de Avaliação da Conformidade.

A proposta elaborada com assessoramentos das partes interessadas é então colocada em consulta pública por um período de 60 dias, por meio de Portaria publicada no Diário Oficial da União.

Quando a Consulta Pública recebe muitas manifestações ou pontos de vistas divergentes é ainda agendada uma Audiência Pública, de forma a dar oportunidade para que os autores dos comentários recebidos possam fundamentá-los.

Finalmente, o Programa de Avaliação da Conformidade é publicado no Diário Oficial da União, ocasião em que é dado um prazo para que as partes impactadas se adéquem.

O Inmetro estabelece as regras de avaliação da conformidade, mas não as conduz. No mecanismo mais utilizado, o da certificação, a avaliação da conformidade do objeto em avaliação é conduzida por uma terceira parte, o organismo certificador, com base em ensaios conduzidos por laboratórios, ambos acreditados pelo Inmetro. A acreditação significa o reconhecimento da competência para a avaliação do objeto e para realização dos ensaios.

Vem crescendo a utilização do mecanismo de avaliação da conformidade por declaração do fornecedor, em que o mesmo conduz o processo de avaliação da conformidade com base nas regras preestabelecidas pelo regulamentador. Este mecanismo propicia agilidade ao processo de avaliação da conformidade e é menos oneroso do que a avaliação de terceira parte.

É importante destacar que sendo usada a avaliação de primeira ou de terceira parte a responsabilidade pela segurança do produto é sempre do fornecedor, cabendo a ele a garanti-la. Ao Inmetro cabe somente disponibilizar o regramento do processo de avaliação e acreditar os certificadores e laboratórios.

Uma vez o Programa de Avaliação da Conformidade implantado, passa-se ao seu aperfeiçoamento. Uma série de dados e fatos levam ao seu aperfeiçoamento, tais como o índice de irregularidades identificadas nas ações de fiscalização, o número de denúncias e de reclamações na Ouvidoria do Inmetro (tel. 0800 285 1818), os resultados das auditorias, etc. Uma análise crítica feita em intervalos não superiores a 3 anos, com bases nos dados e fatos exemplificados, leva à decisão de aperfeiçoar ou não o Programa.

Na figura 4, a seguir, é apresentado um gráfico com a evolução do número de Programas de Avaliação da Conformidade implantados, ficando clara a evolução do número de Programas nos últimos anos, cabendo destacar que existem mais 97 em fase de desenvolvimento. Cabe também destacar o fato do número de Programas no campo compulsório ser bem mais elevado do que no campo voluntário. Nos compulsórios, a avaliação da conformidade é feita com base em um regulamento técnico, com requisitos mínimos de segurança para o usuário do produto, e no voluntário com base em uma norma técnica.

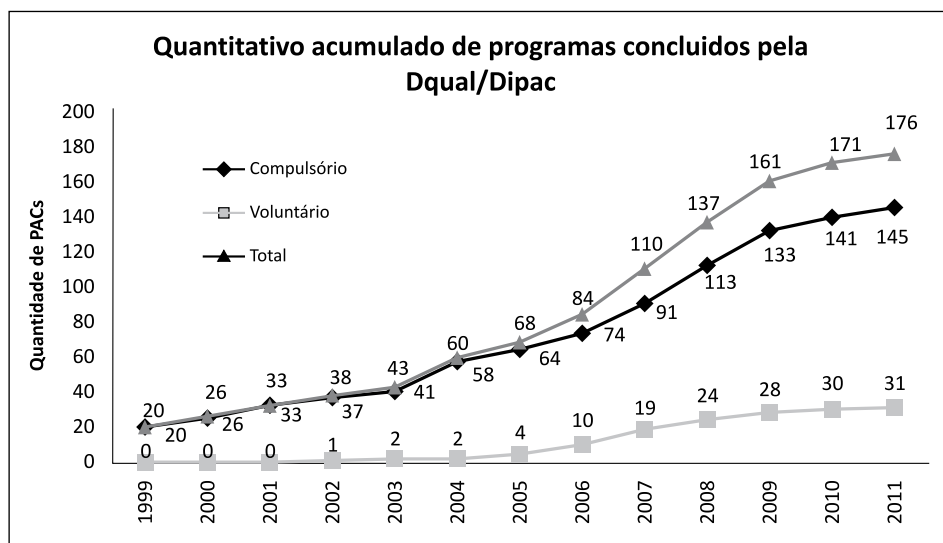


Figura 4

c) Acompanhamento no mercado

Motivado pela grande extensão territorial brasileira, o Inmetro optou por um modelo descentralizado, delegando a execução da fiscalização da conformidade a suas superintendências regionais e a órgãos estaduais e municipais, compondo a Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade – RBMLQ - Inmetro.

O acompanhamento no mercado dos produtos regulamentados e dos com conformidade avaliada de forma compulsória se dá, tradicionalmente, por meio da fiscalização. Esta consiste na avaliação dos aspectos formais do produto, ou seja, se são disponibilizadas todas as informações consideradas obrigatórias e que devem estar à disposição do consumidor no momento da aquisição do produto, especialmente através do Selo de Identificação da Conformidade aposto aos produtos.

A fiscalização, restrita aos produtos regulamentados ou com conformidade avaliada compulsoriamente, é conduzida a partir de uma inspeção visual quanto à presença do Selo de Identificação da Conformidade. Conforme ilustrado na figura 5 a seguir, a cor dos selos varia em função do foco da avaliação da conformidade, sendo azul quando o foco é a saúde, o amarelo a segurança, o verde o meio ambiente e o alaranjado o desempenho do produto.

Mais recentemente, introduziu-se a Verificação da Conformidade, que busca evidenciar se os produtos mantêm no mercado as características baseadas nas quais tiveram sua conformidade avaliada e têm o direito de continuar a ostentar o selo de identificação da conformidade.

As atividades de fiscalização e de verificação da conformidade de produtos, coordenadas pelo Inmetro, são operacionalizadas, em nível nacional, pela Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade – RBMLQ-I, composta por superintendências ou órgãos estaduais ou municipais, que exercem o poder de polícia administrativa, que lhes é delegado pelo Inmetro, por meio de convênio.

Seguindo práticas utilizadas em países desenvolvidos, o Inmetro está introduzindo nova modalidade de Verificação da Conformidade, exercida por meio de agente externo, com destaque para o acompanhamento feito pela própria concorrência, a partir de critérios bem definidos, que garantam a confiança nas informações e que permitam ao Inmetro e à RBMLQ ampliar o acompanhamento no mercado, a partir do foco em áreas que necessitam de maior controle e ações de melhoria.



Figura 5

Para que se tenha idéia da evolução do número de ações de fiscalização exercidas cabe destacar a figura 6 a seguir. As ações de fiscalização são exercidas pelos institutos estaduais de pesos e medidas, os IPEMs, presentes em todo o território nacional, compondo a Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade – Inmetro, RBMLQ-I.

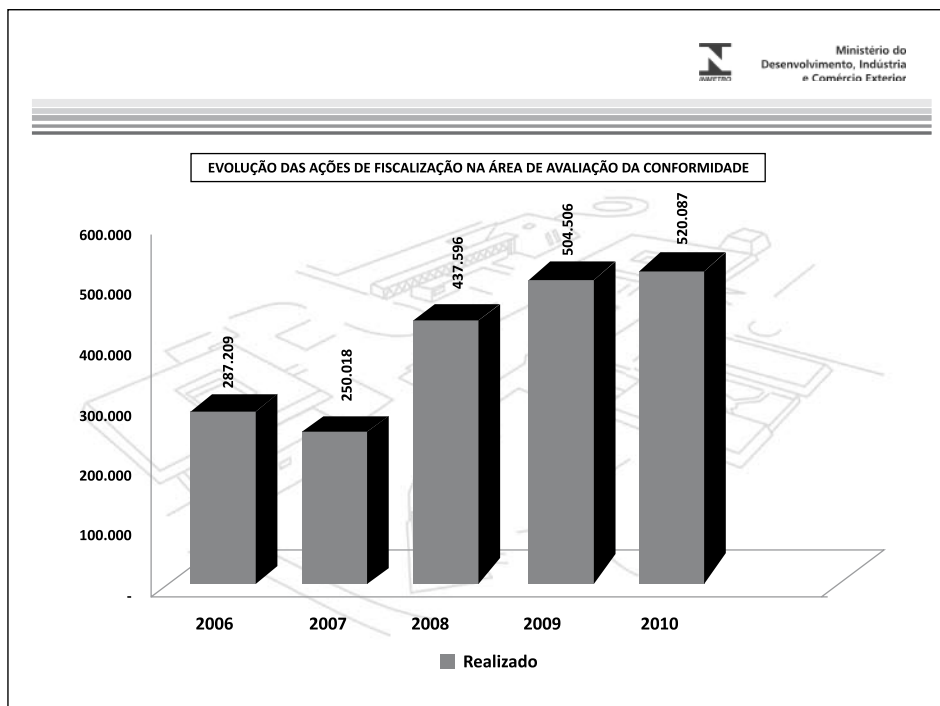


Figura 6

AÇÕES FACILITADORAS NA IMPLANTAÇÃO ASSISTIDA DE PROGRAMAS DE AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE.

O estabelecimento de Regulamentos Técnicos e de Programas de Avaliação da Conformidade deve ser precedido de estudos de avaliação de seus impactos junto às diferentes partes interessadas, bem como, durante toda a sua existência, de ações facilitadoras da sua implantação. A implementação de ações facilitadoras e a superação dos aspectos dificultadores da implantação é o que chamamos de implantação assistida.

A implantação assistida tem foco no apoio às micro e pequenas empresas e no trabalho de educação dos consumidores. São exemplos de ações gerais facilitadoras as descritas a seguir:



Implantação Assistida

- **Viabilização de Infraestrutura e Logística (Acreditação de Certificadores de Laboratórios de Calibração e Ensaios, Elaboração de Materiais de Referência Certificado, etc.)**
- **Envio e Assessoramento na interpretação das Informações Relativas ao Programa**
- **Divulgação e Sensibilização das Partes Interessadas**
- **Capacitação das Partes Impactadas**
- **Assessoramento Técnico às Partes Impactadas**
- **Auxílio na Viabilização do Investimento, através de Captação de Recursos Junto as Fontes de Fomento**
- **Adequação da Infraestrutura e Acompanhamento no Mercado (Elaboração do Procedimento de Fiscalização, Capacitação de Fiscais, etc.)**

Além disso, várias ações facilitadoras estruturantes são desenvolvidas pelo Inmetro:

- a) Criação da Ouvidoria, que se constitui em importante canal para que os consumidores demandem novos serviços ao Inmetro, bem como apresentem denúncias e reclamações. Ver seus resultados no site do Inmetro.
- b) Criação do Portal do Consumidor, que, sendo um site de busca, disponibiliza informações essenciais para as decisões de compra, uso e descarte de produtos.
- c) Elaboração e distribuição de cartilhas educativas, importante ferramenta para conscientização do cidadão quanto ao uso seguro de produtos.
- d) Formação de Multiplicadores em Educação para o Consumo Sustentável, já tendo sido formada uma rede de cerca de 3.000 consumidores em todos os estados brasileiros.

- e) Criação do Banco de dados de Acidentes de Consumo, que já propicia um conjunto de importantes informações para que possamos aperfeiçoar nossos regulamentos, para desenvolver ações de educação e conscientização dos consumidores e para que os fornecedores aperfeiçoem seus produtos. O banco sinaliza hoje com a necessidade de estabelecer regulamentos para produtos de uso infantil, já que hoje é o de maior incidência de relatos de acidentes de consumo, com mais de 14% dos casos relatados.
- f) Estabelecimento e implantação do Guia de Boas Práticas de Regulamentação, o que nos alinha às boas práticas acordadas internacionalmente.
- g) Criação da Comissão Permanente de Defesa dos Consumidores, um dos mecanismos utilizados para dar voz aos consumidores no Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – CONMETRO, em especial no processo de elaboração das normas técnicas nacionais, conduzido pela ABNT.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A inserção dos diferentes segmentos sociais no processo de elaboração de regulamentos técnicos, e, no caso do Inmetro, dos Programas de Avaliação da Conformidade é um desafio a ser perseguido por todas as autoridades regulamentadoras brasileiras, sendo o PRO-REG um importantíssimo Programa neste sentido.

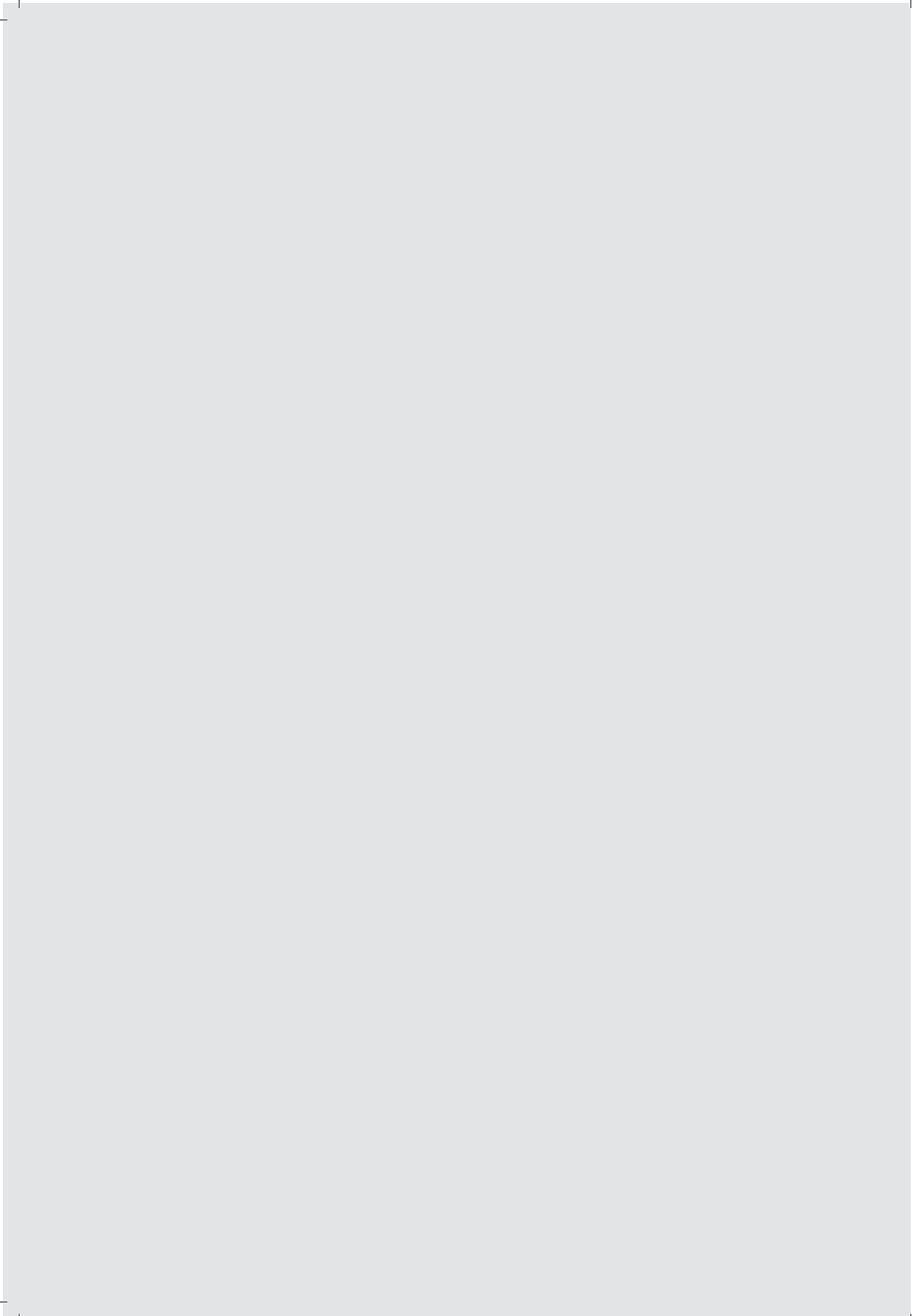
Conferir transparência, melhorar a qualidade dos regulamentos, ter sua implantação facilitada, etc., são alguns dos vários benefícios alcançados com essa inserção.

O Inmetro tem um firme propósito nesse sentido e se coloca a disposição do PRO-REG para colaborar com esse instigante desafio.



PARTE IV

**EXPERIÊNCIAS PILOTO –
PROGRAMA DE FORTALECIMENTO
DA CAPACIDADE TÉCNICA DA
PARTICIPAÇÃO SOCIAL**



O PROGRAMA DE FORTALECIMENTO DA CAPACIDADE TÉCNICA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA REGULAÇÃO

Teresa D. Liporace

INTRODUÇÃO

Esse texto apresenta, de forma resumida, os antecedentes e as motivações do Idec para o desenvolvimento do **Programa de Fortalecimento da Capacidade Técnica da Participação Social na Regulação**, discorre sobre as principais ações realizadas no âmbito deste Programa e aponta alguns dos resultados obtidos. Grande parte das informações disponibilizadas foi retirada de documentos e registros do Programa.

O Idec é uma organização não governamental, independente de empresas e partidos políticos, sem fins lucrativos. Foi fundado em 1987 e, desde aquela época, trabalha pelo equilíbrio nas relações de consumo, pela ampliação do acesso e melhoria dos padrões de qualidade de produtos e serviços e pela implementação da legislação de proteção do consumidor, visando o bem estar de cada cidadão e da sociedade como um todo.

Há muito tempo, a instituição atua na regulamentação técnica, com ênfase nas questões relacionadas ao acesso a bens e serviços essenciais e à segurança do consumidor. Esse trabalho é realizado, na maioria das vezes, em conjunto com as atividades de testes e pesquisas, que geram subsídios para a representação dos interesses do consumidor junto às empresas e ao Poder Público.

A partir de meados da década de 90, o tema regulação foi introduzido mais fortemente na agenda do Idec em função de graves problemas detectados no monitoramento do mercado de consumo. À medida que a instituição aprofundava sua atuação na regulamentação técnica, percebia a complexidade desse universo, repleto de particularidades e com muitos interlocutores que se organizavam de diferentes formas. Com o surgimento das agências reguladoras no bojo da reforma administrativa, os desafios aumentaram. Era preciso compreender melhor os diferentes aspectos relacionados à regulação e avançar nessa direção significava uma mudança de paradigma: mudar o foco, concentrando a atuação no processo regulatório a fim de obter soluções para os grandes problemas detectados na ponta da cadeia.

As dificuldades encontradas no exercício da atividade de monitoramento dos setores regulados, as barreiras enfrentadas pelos técnicos do Idec no exercício diário da representação dos interesses do consumidor junto às agências reguladoras e a necessidade de aprimorar a sua incidência nesse campo levaram a instituição ao desenvolvimento de estudos sobre o tema. Esse processo envolveu a observação das práticas das agências reguladoras no tocante aos mecanismos de transparência, controle social e efetividade na resolução de problemas recorrentes enfrentados pelos consumidores. Também incluiu a análise dos marcos regulatórios setoriais e das leis de criação das agências e a identificação de requisitos de transparência e de controle social presentes em agências de outros países. Um dos resultados desse esforço foi a criação de uma metodologia de avaliação do desempenho de órgãos e agências reguladoras sob a ótica do consumidor¹.

A metodologia foi aplicada em 2003, 2004 e 2006 e apresentada na forma de um *ranking*, com o objetivo de evidenciar as expectativas do consumidor em relação às agências e apresentar, de forma clara para o cidadão, as funções e responsabilidades desses órgãos.

¹ <http://www.idec.org.br/pdf/agencia-reguladoras.pdf>

A estratégia de apresentação de um *ranking* envolvendo as instituições avaliadas foi pensada como uma forma de estimular a competição e contribuir para o processo de aperfeiçoamento da regulação no país. Os resultados foram muito positivos. Instituições avaliadas discutiram com o Idec as principais questões envolvidas no processo de avaliação, procurando promover mudanças como forma de resposta às demandas apresentadas pelo Instituto. Os dirigentes mais comprometidos com o processo passaram a estimular suas equipes no sentido de obter uma melhor colocação nas avaliações subsequentes.

Além do desenvolvimento do “*Ranking das Agências*”, a experiência do Idec com os setores regulados e a percepção da necessidade premente de acumular capacidade nas organizações de defesa do consumidor para o exercício da participação em processos regulatório levaram a instituição a estruturar um projeto visando ao aperfeiçoamento dos mecanismos de participação na regulação e o fomento à capacitação das organizações de consumidores, minimizando o grande desequilíbrio entre os interlocutores das agências no processo regulatório. Esse projeto foi apresentado ao BID — Banco Interamericano de Desenvolvimento — em 2002 e permaneceu “adormecido” até o início de 2006, quando foi identificado como uma oportunidade de tornar-se uma ação complementar ao PRO-REG - Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação², executado pela Casa Civil da Presidência da República, especialmente se articulando com o componente de controle social desse Programa. As principais diretrizes que nortearam a concepção do projeto do Idec foram:

- (1) **Necessidade de sensibilização das agências** em relação à importância de envolver, efetivamente, o consumidor no processo de identificação de falhas de mercado e nas discussões acerca do aperfeiçoamento e criação de novas regras, considerando as diferentes dimensões desse consumidor – **individual e coletivo**; e **necessidade de sensibilização dos órgãos de defesa do consumidor**

² <http://www.regulacao.gov.br/>

acerca da importância da regulação, da relevância de se conhecer profundamente o processo decisório que ocorre nas agências e da pungente necessidade de participação qualificada nesse processo;

- (2) **Oportunidade de construção conjunta de propostas** de promoção da participação na regulação, com o envolvimento dos principais atores - agências e organizações de defesa do consumidor integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor — SNDC; e
- (3) **Disseminação de informações** relacionadas aos produtos e serviços regulados, papel das agências reguladoras e das organizações de consumidores, estimulando o cidadão a também exercer o seu papel na regulação.

Em agosto de 2007, o “**Programa de Fortalecimento da Capacidade Técnica da Participação Social na Regulação**” foi aprovado formalmente e sua implementação iniciada em novembro do mesmo ano. As ações planejadas foram organizadas em 4 componentes: [Componente 1](#): Aprimoramento dos mecanismos de participação dos consumidores nos processos de regulação; [Componente 2](#): Execução de dois projetos-pilotos; [Componente 3](#): Melhoria da capacidade técnica das instituições de consumidores; e [Componente 4](#): Disseminação de informação sobre produtos e serviços regulados.

Todas as ações do Programa envolveram parcerias que tiveram um papel fundamental para o cumprimento das metas estabelecidas e para a geração de efeito multiplicador. Por isso, em sua fase inicial, os esforços concentraram-se na sensibilização dos potenciais parceiros por meio da apresentação do Programa, seus objetivos e desafios. O concurso dos diferentes atores era necessário para o planejamento e detalhamentos das atividades. Também era importante que houvesse abertura e disposição para se debater as inúmeras dificuldades enfrentadas por todos os envolvidos, que passavam, em sua maioria, pelo desconhecimento mútuo da forma de trabalho e das competências de cada um.

Dentre as ações previstas no Componente 1, foram realizadas pesquisas em seis agências reguladoras federais brasileiras (Anac, Anatel, Aneel, ANS, ANTT e Anvisa), com o intuito de mapear os canais de participação social existentes e evidenciar as práticas atuais e as barreiras estruturais e legais ao exercício do controle social. Também foi realizado um breve mapeamento de experiências em promoção do controle social junto a reguladoras de outros países.

Além do mapeamento nas agências reguladoras, foi feito um levantamento junto às entidades civis filiadas ao Fórum Nacional das Entidades Cíveis de Defesa do Consumidor (FNECDC) e organizações públicas de defesa do consumidor (Procons), a fim de identificar as principais barreiras à participação efetiva desses atores no processo regulatório. Para as entidades civis de defesa do consumidor o levantamento abordou, também, aspectos relacionados à gestão institucional. Esse levantamento reuniu subsídios para as ações de capacitação previstas no Programa.

Os resultados das pesquisas foram sistematizados e apresentados no *workshop* “Regulação e participação social: Experiências, desafios e propostas” que possibilitou um grande debate acerca das barreiras à participação das organizações de consumidores no processo regulatório. O evento, realizado em novembro de 2008, contou com a participação de cerca de 90 representantes de agências reguladoras e instituições de defesa do consumidor. O produto do *workshop* foi um conjunto de propostas envolvendo mecanismos de transparência, articulação entre agências e o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, boas práticas relacionadas à participação do consumidor na regulação e fortalecimento das organizações de consumidores. O material consolidado foi o ponto de partida para o trabalho de dois projetos-pilotos iniciados no fim de 2008 na Anvisa e na Anatel.

PRINCIPAIS AÇÕES DESENVOLVIDAS

Programas de capacitação

Uma ação importante e que resultou em impactos positivos foi a estruturação de programas de capacitação para os dois grupos envolvidos diretamente no projeto – **agências e organizações de consumidores**. Com o intuito de multiplicar as ações e ampliar os resultados, o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG) e a Escola Nacional de Defesa do Consumidor do Departamento de Defesa e Proteção do Consumidor do Ministério da Justiça foram parceiros estratégicos nesta ação.

Todo o planejamento do **Programa de Capacitação Técnica em Regulação**³ voltado ao SNDC foi feito com a participação do Grupo de Trabalho de Fortalecimento das Organizações de Defesa do Consumidor, integrado pelas agências piloto (Anvisa e Anatel), pelo DPDC, pelo Ministério Público do Consumidor — MPCON, pelo FNECDC, pela Casa Civil da Presidência da República e pela instituição Procons Brasil, sob coordenação do Idec. O Programa foi estruturado em três módulos:

Módulo I – Democracia e Participação Social em Regulação

Módulo II – Regulação Sanitária

Módulo III – Regulação em Telecomunicações

O mesmo Grupo de Trabalho definiu os critérios para o preenchimento das vagas e a distribuição entre os diferentes integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. Foram contempladas as organizações com atuação nos setores regulados e com capacidade de articulação. Também foi considerada a distribuição geográfica, procurando-se beneficiar instituições de todas as regiões do país.

³ <http://www.idec.org.br/regulacao/capacitacao-tecnica.asp>

O conteúdo dos treinamentos considerou aspectos levantados pelos estudos sobre as agências reguladoras e pela pesquisa sobre o perfil das entidades civis⁴ e sobre a atuação dos Procon⁵ em temas regulados realizados no âmbito do Programa de Fortalecimento da Capacidade Técnica da participação Social na Regulação. Foram apresentados e discutidos conceitos envolvidos com a regulação, as competências das agências, suas estruturas e forma de atuação, aspectos específicos relacionados aos regulamentos de produtos e serviços, fiscalização e mecanismos de participação, como consultas e audiências públicas.

Um grupo de seis entidades civis de consumidores, filiadas ao Fórum Nacional das Entidades Civis de Defesa do Consumidor e pré-selecionadas pelo Idec, também recebeu treinamento específico voltado ao fortalecimento institucional, além da capacitação técnica para atuar no processo regulatório. Essa frente de trabalho considerou a realidade das organizações de consumidores não governamentais brasileiras, que é muito diferente daquela observada nas grandes organizações de países do hemisfério norte. A maioria delas conta com recursos escassos, muitas vezes aquém do mínimo necessário para a execução das intervenções que desenvolvem. A busca da sustentação financeira é um desafio cotidiano das entidades de defesa do consumidor e o Idec, que ao longo de seus 23 anos de existência logrou alcançar um grau razoável de sustentabilidade, trabalha para que outras organizações brasileiras também se fortaleçam, consolidando o movimento de consumidores no Brasil.

O fortalecimento institucional de entidades civis é uma das prioridades do Idec e, no escopo desse Programa, significava uma ação complementar à construção de propostas para a criação e o aprimoramento de mecanismos de participação na regulação. Para o bom funcionamento do processo, é preciso que

⁴ Na pesquisa desenvolvida, em parceria com a Secretaria do FNECDC, foram coletados dados de todas as entidades integrantes do FNECDC. Os resultados subsidiaram a proposta de capacitação e forneceram elementos para a seleção das entidades que seriam convidadas a participar do conjunto de atividades do Projeto.

⁵ Na pesquisa foram analisados dados referentes aos Procon Estaduais (inclusive o do Distrito Federal) e coletadas respostas de doze órgãos. Os dados foram obtidos com o apoio do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC/MJ).

os interlocutores do consumidor sejam institucionalmente fortalecidos, além de tecnicamente preparados para ocupar esses espaços.

O Programa de Capacitação para o Desenvolvimento Institucional e Organizacional foi estruturado e implementado em quatro etapas. Inicialmente, foi apresentado e discutido com as entidades o marco legal que respalda e suporta o trabalho das entidades de consumidores no Brasil e a identidade dessas organizações. Em seguida, tratou-se da comunicação institucional. Em dois dias de curso, foram discutidas a importância da comunicação e do relacionamento com a sociedade e com a imprensa, assessoria de imprensa e o posicionamento das pessoas como Fontes da Imprensa. Buscou-se repassar estratégias para as entidades que não possuem profissionais dessa área em seus quadros e sensibilizá-las para a importância do tema. O trabalho teve prosseguimento com uma capacitação em planejamento estratégico, com apresentação dialogada de conceitos e realização de exercícios. Três associações foram selecionadas para uma segunda etapa dessa capacitação, que contemplou o suporte de consultores externos no desenvolvimento de plano estratégico das entidades, com foco na sustentabilidade, incluindo a realização de uma oficina específica com duração de dois dias, em cada entidade selecionada e o acompanhamento remoto individualizado da consultoria para esclarecimento de dúvidas na condução do processo pela organização. O último módulo focou o tema da Gestão Estratégica e da Sustentabilidade nas Organizações. Ao todo, 56 representantes de organizações de consumidores participaram de atividades desse programa de treinamento.

O Programa de Capacitação em Defesa do Consumidor voltado às agências piloto foi realizado em parceria com a Escola Nacional de Defesa do Consumidor e os beneficiários participaram diretamente da sua construção. Todo o conteúdo foi definido a partir das necessidades identificadas internamente pelos interlocutores dos projetos-pilotos nas duas agências. A capacitação de servidores da Anatel e da Anvisa, além de uma experimentação para futuras ações de formação permanente, foi considerada uma ferramenta importante para os

projetos-pilotos, uma vez que favoreceu o conhecimento dos diferentes atores da defesa do consumidor, das ferramentas do Código de Defesa do Consumidor e da possibilidade da sua utilização no trabalho das agências. Ele também abriu canais para a interlocução direta entre as agências e os integrantes do SNDC – Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e para o estabelecimento de parcerias.

Banco de Monitoramento da Regulação

As consultas e audiências públicas são importantes espaços de participação social na atividade regulatória. Os bons resultados, no entanto, dependem da forma como são conduzidas pelas agências e dos recursos disponíveis nas organizações de consumidores para acompanhar o processo. Esses espaços contam com a participação preponderante do setor regulado. Na maioria dos casos, as organizações de consumidores não enviam contribuições às consultas em andamento e não estão presentes nas audiências públicas.

O trabalho de monitoramento de novas consultas em cada uma das agências é trabalhoso e envolve um acompanhamento diário. Em muitos casos, as agências não apresentam de forma clara as motivações para uma nova consulta pública, nem divulgam informações relevantes relacionadas ao tema da consulta em questão, o que também representa uma barreira à participação.

O Banco de Monitoramento da Regulação é uma ferramenta desenvolvida pelo Idec e que visa à promoção da participação das organizações de consumidores e de outros interessados em consultas e audiências públicas que tenham impacto significativo para os consumidores. Também ajudará na compreensão sobre o objeto da consulta/audiência e permitirá o intercâmbio de documentos, estudos e opiniões entre as organizações do SNDC. O Banco será lançado ainda no primeiro semestre de 2011 para acesso público no *website* da instituição (www.idec.org.br). A atualização permanente e a possibilidade da emissão de avisos sobre novas consultas públicas aos usuários cadastrados permitirão que os atores

interessados tomem conhecimento da abertura do processo e possam acompanhá-lo até o encerramento do prazo para contribuições.

Projetos-Pilotos

Os projetos-pilotos foram iniciados em dezembro de 2008 em parceria com a Anvisa – Agência Nacional de Vigilância Sanitária e com a Anatel – Agência Nacional de Telecomunicações. Os principais objetivos dos pilotos eram: (i) aperfeiçoar os canais de comunicação entre as agências, as organizações de consumidores e a sociedade em geral; (ii) aprimorar os mecanismos de participação social na regulação; (iii) promover maior transparência nos processos decisórios das agências reguladoras e (iv) ampliar a participação das organizações do SNDC em consultas e audiências públicas. Além disso, era importante gerar experiências bem-sucedidas e disseminar boas práticas que pudessem ser adotadas por outras agências e órgãos reguladores.

A fim de operacionalizar as atividades do projeto-piloto, o Idec formalizou a parceria com cada uma das agências por meio dos seguintes instrumentos: Anvisa – Protocolo de Cooperação e Anatel – Acordo de Cooperação Técnica. Dentre as condições pactuadas nas parcerias havia a previsão de um grupo responsável pela gestão do projeto-piloto em cada uma das agências. Na Anvisa, um Comitê Gestor foi instituído pela Portaria nº 31, de 14 de janeiro de 2009, e, na Anatel, a Comissão Gestora responsável pelo piloto foi formalizada pela Portaria nº 81, de 13 de fevereiro de 2009.

O ponto de partida de cada projeto-piloto foi dado com a realização de um *workshop* com a participação das duas agências ao final de novembro de 2008. Servidores de diferentes áreas da Anvisa e Anatel refletiram sobre os processos internos e externos da agência, tomando como ponto de partida as questões pré-estabelecidas a partir da consolidação dos trabalhos de grupo realizados por ocasião do *Workshop “Participação Social: experiências, desafios e propostas”*.

Nessa primeira etapa do trabalho, também foram apresentados e discutidos os resultados dos estudos conduzidos pelo Idec.

Esse encontro, que contou com a participação de mediadores, possibilitou a análise das diferentes dimensões da participação do consumidor na regulação à luz das estruturas de cada uma das agências. O material gerado nesse *workshop* foi sistematizado e apresentado na primeira reunião do grupo gestor. Todo o trabalho desenvolvido no piloto parte desse subsídio.

As principais barreiras identificadas pelos participantes dos *workshops* e sistematizadas no material de apoio aos pilotos gravitavam em torno dos seguintes temas:

Quadro 1. Principais temas relacionados à participação do consumidor na regulação abordados nos Pilotos

Agenda Regulatória
Instrumento que confere previsibilidade e favorece a participação social no processo regulatório
Necessidade de envolvimento do consumidor, nas suas diferentes dimensões, no processo de construção da agenda
Instâncias de Participação
Necessidade de aprimorar os espaços de participação, minimizando as barreiras que dificultam o envolvimento do consumidor no processo regulatório
Necessidade de aprimorar os procedimentos de consultas e audiências públicas, viabilizando a participação qualificada do consumidor
Comunicação entre a Agência e os Consumidores
Articulação com o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor
Aproximação com o cidadão, apresentando de forma clara as competências da agência e os canais de comunicação, disseminando direitos e informando, com linguagem acessível, as regras para a prestação dos serviços
Ampliação da transparência no processo decisório

Papel da Agência na Proteção do Consumidor
Entendimento sobre a necessidade de se colocar o consumidor numa posição de destaque na agenda e na missão da agência, considerando a sua condição de vulnerabilidade diante do setor regulado e minimizando o desequilíbrio nas relações de consumo
Fomento ao Trabalho das Organizações de Consumidor
Apoio técnico e financeiro ao trabalho das organizações de consumidores, a fim de promover a sua efetiva participação na regulação

Fonte: Elaboração própria.

Cada um dos temas acima era constituído de subtemas. Os grupos gestores definiram prioridades e trabalharam no desenvolvimento de propostas considerando as oportunidades propiciadas pela parceria e as diretrizes estabelecidas pela diretoria da agência. Os subtemas possuíam amplitude e profundidade distintas. Parte deles carecia de tratamento diferenciado, já que impactava processos internos de maneira contundente ou implicava mudança da cultura interna. Outros, porém, eram operacionalmente simples e não envolviam nenhuma mudança profunda na organização.

De acordo com a proposta metodológica, um plano de ação deveria ser elaborado como um produto do projeto-piloto. O processo de construção e aprovação do plano significava muito mais que um mero cumprimento dos requisitos estabelecidos na formalização da parceria. O valor da iniciativa estava, justamente, na oportunidade de diálogo que se estabeleceria ao longo dos 24 meses de duração do piloto.

Uma agenda de trabalho foi definida pelos grupos gestores na primeira reunião, estabelecendo encontros mensais durante todo o ano de 2009. No ano seguinte, os grupos passaram a se reunir bimestralmente, ampliando o prazo para a execução das tarefas acordadas. Algumas ações foram implementadas, concomitantemente, ao processo de detalhamento e aprovação do Plano.

O planejamento para o desenvolvimento dos projetos-piloto considerava o fato de que a cultura de cada uma das agências, assim como sua estrutura e

suas normas, influenciariam diretamente os resultados do projeto. Por isso, era fundamental ter estratégias que permitissem enfrentar as barreiras naturais que fossem surgindo ao longo do caminho, a fim de garantir a sustentabilidade do projeto e de seus resultados. Tomando esse preceito como base, a proposta de implantação do projeto-piloto apresentada para a Anvisa e para a Anatel permitia avançar lentamente, porém com profundidade e firmeza. Era preciso estabelecer um processo gradual de aprendizagem, com a apresentação de conceitos, antes de se discutir temas mais complexos e polêmicos.

Os encontros sistemáticos, com reuniões mensais ao longo do primeiro ano, era parte dessa estratégia e favoreceu o processo, possibilitando a apresentação e a digestão de conceitos e premissas. As discussões do grupo eram estimuladas a partir dos resultados das pesquisas conduzidas pelo Idec no âmbito do Programa e da vivência dos técnicos da agência. Durante todo o tempo, enfatizou-se a importância da institucionalização e da disseminação das ações do projeto dentro da própria agência, para além das áreas envolvidas diretamente no grupo gestor.

A dinâmica estabelecida nos dois pilotos permitiu ao grupo trabalhar as relações interinstitucionais. Na Anvisa⁶, além do Comitê Gestor, foi instituído um Grupo de Trabalho (GT) para auxiliar tecnicamente a execução do projeto-piloto e promover a internalização das atividades na agência. O GT foi constituído por 12 servidores da Agência, com dois representantes de cada uma das cinco diretorias e dois da Ouvidoria, sob coordenação da Unidade Técnica de Regulação (Untec). Esse arranjo organizacional conferiu maior fluidez ao processo, uma vez que as questões tratadas no âmbito do Comitê Gestor ganhavam maior consistência no Grupo de Trabalho, no qual os representantes das diferentes áreas da Agência discutiam em profundidade as propostas lançadas no CG e operacionalizavam as tarefas. O Grupo de Trabalho também funcionava como laboratório para a simulação de possíveis focos de resistência internos e propiciava a divulgação

⁶ As informações constam do Relatório de Atividades do Projeto Fortalecimento da Capacidade Técnica de Participação Social nos Processos de Regulação. Anvisa, 2011

das idéias e das propostas que poderiam causar impactos nas diferentes áreas da agência.

Na Anatel, a partir de meados de 2009, foi constituído um grupo ampliado, que potencializou o trabalho da Comissão Gestora, ampliando o escopo do trabalho e conferindo maior integração e sinergia entre as linhas de ação do plano. O grupo constituído por integrantes de diferentes áreas da agência, sob coordenação da Comissão, foi responsável pela elaboração da primeira proposta do Plano de Ação e também oportunizou o diálogo entre as diferentes áreas da estrutura da agência em torno de um tema novo e que trazia desafios comuns.

Durante a execução dos projetos-pilotos, houve oportunidades para o compartilhamento de informações entre os dois grupos gestores e para a divulgação do trabalho junto a organizações de defesa do consumidor e outras agências reguladoras.

Campanhas de Informação

Muita informação foi produzida e disseminada pelo Idec e pelas organizações parceiras. De forma resumida, pode-se destacar a produção de conteúdo relacionado a testes e pesquisas sobre produtos e serviços regulados, que é uma ferramenta de monitoramento dos mercados, que o Idec tem utilizado desde os anos 90.

Como parte do processo de formação de interlocutores do consumidor, o Idec planejou algumas pesquisas e testes que deveriam envolver, voluntariamente, entidades civis filiadas ao FNECDC. Os produtos e serviços pesquisados foram selecionados com base na importância para consumidores de diferentes regiões do país. Considerou-se, ainda, a factibilidade dos testes e pesquisas com a participação dos muitos parceiros e a metodologia adotada. Nessa ação, foram realizadas diversas pesquisas. A título de exemplo, citamos:

- Telefones de Uso Público (TUP), para verificação do cumprimento do regulamento de características de funcionamento dos telefones de uso público (Resolução Anatel 459/07) e o cumprimento das Metas de Universalização do Plano Geral (Decreto nº 4769/03). A pesquisa foi realizada no período de junho e julho de 2009, em parceria com 4 entidades: ABCCON – Associação Brasileira da Cidadania e do Consumidor de Mato Grosso do Sul, ACV – Associação Cidade Verde de Rondônia, ADECCON – Associação de Defesa da Cidadania e do Consumidor de Pernambuco e o MDC – Movimento das Donas de Casa de Minas Gerais.
- SAC de Telefonia Fixa, para verificação do cumprimento do Decreto 6523/08, envolvendo as entidades: ADECON - Associação de Defesa da Cidadania e do Consumidor de Pernambuco e ABCCON - Associação Brasileira da Cidadania e do Consumidor de Mato Grosso do Sul.
- Qualidade do Feijão embalado, para avaliação de sujidade, resíduos de agrotóxicos e presença de micotoxinas, além da verificação do cumprimento do Regulamento Técnico de Rotulagem Nutricional (RDC Anvisa 360/03), em parceria com as entidades ABCCON - Associação Brasileira da Cidadania e do Consumidor de Mato Grosso do Sul, Movimento das Donas de Casa de Minas Gerais, ACV - Associação Cidade Verde de Rondônia, ADECCON - Associação de Defesa da Cidadania e do Consumidor de Pernambuco, MDC - Movimento das Donas de Casa do Rio Grande do Sul, ÍCONES – Instituto para o Consumo Educativo Sustentável do Pará, Centro de Defesa do Consumidor do Rio Grande do Norte e Associação de Donas de Casa da Bahia de Jequié. As entidades participaram da pesquisa de mercado e identificação das marcas disponíveis e aquisição das amostras.
- Qualidade de Águas Minerais – O teste avaliou a presença de substâncias de risco à saúde, características físico-químicas e rotulagem de 33 marcas

de água mineral de dez cidades brasileiras. Contou com a parceria de nove entidades: : ABCCON - Associação Brasileira da Cidadania e do Consumidor de Mato Grosso do Sul, ACV - Associação Cidade Verde de Rondônia, ADECCON - Associação de Defesa da Cidadania e do Consumidor de Pernambuco, MDC - Movimento das Donas de Casa de Minas Gerais, ÍCONES – Instituto para o Consumo Educativo Sustentável do Pará, CDC - Centro de Defesa do Consumidor do Rio Grande do Norte e ADC - Associação de Donas de Casa da Bahia/Jequié, ABED - Associação Brasileira de Economistas Domésticos/CE e ADOCON - Associação das Donas de Casa, dos Consumidores e da Cidadania de Tubarão/SC.

- Publicidade de medicamentos isentos de prescrição – a pesquisa avaliou nos sites institucionais de quinze grandes laboratórios farmacêuticos a promoção de medicamentos vendidos sob prescrição médica, que têm proibida sua propaganda por regulamento da Anvisa. Os resultados encontrados foram publicados na Revista do Idec e enviados ao órgão regulador que determinou a retirada imediata da publicidade nos *websites* das empresas.
- Uso de corantes em medicamentos pediátricos, publicada na Revista do Idec em julho de 2009. Esta pesquisa subsidiou as contribuições do Idec às Consultas Públicas 01/09 e 08/09 referentes à revisão de bulas e rotulagem de medicamentos, respectivamente, enviadas à Anvisa. Em setembro e dezembro de 2009, a Anvisa publicou os novos regulamentos para os temas, respectivamente RDC 47 e RDC 71, que incorporaram muitas das contribuições enviadas pelo Idec.

Além das informações e orientações produzidas e divulgada para os cidadãos em linguagem acessível sobre a qualidade desses produtos e serviços e sobre sua regulamentação, o Idec e as entidades do FNECDC encaminharam os

resultados das pesquisas para os órgãos responsáveis pela regulação e fiscalização desses produtos e serviços, solicitando providências a fim de sanar os problemas identificados. Produziram-se *releases* que foram utilizados pelas entidades na divulgação dos testes e pesquisas em suas cidades de origem.

Foram muitos os artigos, entrevistas e trabalhos divulgados sobre produtos e serviços regulados e sobre o tema regulação e conceitos inerentes à atividade regulatória na Revista do Idec e no Portal da instituição.

Outra linha de ação no mesmo componente envolveu a produção peças de publicidade para a divulgação do trabalho das entidades de defesa do consumidor e para a disseminação do conceito de regulação, divididas em duas campanhas publicitárias: A – Institucional, com foco em informações sobre as entidades de defesa do consumidor e com apelo para que os consumidores juntem-se à luta, reforçando a importância da ação coletiva; B – Direito e Regulação, na qual é transmitido o conceito de regulação e de agências reguladoras e como o consumidor pode participar do processo regulatório. As peças consistem em filmes publicitários, *spots* para rádio, anúncios impressos e *folders* e sete entidades filiadas ao FNECDC, incluindo o Idec, terão peças com suas assinaturas e negociarão espaços gratuitos em veículos de informação.

Desenvolvimento do Indicador de Assimetria Participativa dos Consumidores no Processo de Regulação

Também no âmbito do **Programa de Fortalecimento da Capacidade Técnica da Participação Social na Regulação**, e com base na experiência e metodologia do “Ranking das Agências Reguladoras”, foi construído um indicador, em caráter experimental, com o propósito de avaliar o desempenho do projeto e seus resultados a partir da verificação das mudanças provocadas nos principais atores – agências reguladoras e organizações de consumidores.

O **Indicador de Assimetria Participativa dos Consumidores nos Processos de Regulação (IAPC)** tem por objetivo medir a situação das organizações civis de consumidores em relação ao conhecimento e a capacidade de atuação nos processos regulatórios, bem como a capacidade das agências reguladoras de informar aos consumidores e incorporarem suas demandas aos processos de regulação. Sua construção parte da perspectiva de que as organizações de consumidores e a sociedade civil organizada têm o papel de levar ao conhecimento das agências demandas e informações relativas ao comportamento das empresas. As agências, por sua vez, devem comunicar que ações são tomadas para proteger os interesses dos consumidores e mitigar os problemas na prestação dos serviços regulados, além de oferecer canais abertos e eficazes para a interlocução com a sociedade.

A relação das agências com as empresas é necessariamente uma relação de **regulação**, por meio do estabelecimento de mecanismos, de processos e de informações que devem ser prestadas para assegurar a qualidade dos produtos e de atender os direitos dos consumidores. Nesse contexto, a participação dos consumidores nesse processo é fundamental, pois eles podem atuar como contraponto aos interesses do setor regulado, bem como alertar os reguladores quanto à efetividade das regras estabelecidas e o seu cumprimento. Todavia esse fluxo tem falhas significativas, especificamente em fases iniciais do processo de regulação. Desse modo, a assimetria está diretamente relacionada aos níveis de informação entre todos os envolvidos no processo regulatório.

O **IAPC** é um indicador sintético, que se expressa em um valor numérico que varia entre 0 (zero) (máximo de assimetria) e 1 (nenhuma assimetria) e resulta da combinação de dois indicadores específicos:

- **IDIar**⁷ – Índice de Disponibilidade Informacional das Agências Reguladoras, relativo às agências reguladoras consideradas

⁷ Originalmente o IDIar era denominado IAlar - Índice de Assimetria Informacional das Agências Reguladoras, mas no âmbito dessa avaliação intermediária foi proposto a modificação de seu enunciado com o intuito de adequá-lo às suas características metodológicas .

individualmente (aplicado fundamentalmente junto às agências ANATEL e ANVISA, que fazem parte dos projetos-pilotos).

- **ICRoc**⁸ – Índice de Capacidade de atuação na Regulação das Organizações de Defesa do Consumidor, referente às organizações analisadas individualmente e também em conjunto de organizações que atuam em determinado setor regulado (refere-se ao universo de entidades do Fórum Nacional das Entidades Civas de Defesa do Consumidor – em especial aquelas que participarão dos processos de capacitação promovidos pelo projeto – em relação às áreas de regulação que acompanham).

Cada um destes índices específicos é composto por *dimensões* que por sua vez são constituídas por *temas*, que são os escores fatoriais básicos que estruturam o índice e, portanto, a avaliação das instituições. Cada tema é definido a partir de um conjunto de *quesitos* (ou aspectos), que por sua vez são observáveis e mensuráveis a partir de um ou mais *critérios*, que cumprem o papel de variáveis mais elementares da estrutura do índice.

O **IDIAR** é composto de duas principais dimensões que espelham os diversos aspectos envolvidos na relação entre as agências reguladoras e a participação dos consumidores nos processos de defesa do consumidor e na aplicação dos processos de regulação: **(a) a dimensão *informação e transparência***, na qual se busca mensurar o tipo e a qualidade da informação disponível para a sociedade e para as organizações civis de defesa do consumidor, em relação aos setores e empresas regulados; à atuação dos órgãos reguladores e aos impactos verificados ou potenciais das decisões regulatórias, e **(b) a dimensão *canais de participação*** na qual se avaliará a verificação dos canais de participação e de sua efetividade em prover oportunidades de deliberação e de prestação de contas (*accountability*).

⁸ Este índice também possuía originalmente outro enunciado: IACoc – Índice de Assimetria da Capacidade das Organizações de Defesa do Consumidor. Sua modificação deve-se ao mesmo motivo comentado na nota anterior.

A dimensão de ***Informação e Transparência*** busca identificar algumas das características associadas ao Conselho Diretor, os Relatórios apresentados pela agência, as informações gerais existentes no *website* das agências, as informações disponíveis sobre a agência e atividades levadas a cabo nas áreas de educação e informação pública.

A dimensão ***Canais de Participação*** busca avaliar temas associados à atuação dos Conselhos, os níveis de participação nas audiências e consultas públicas e o acesso do consumidor individual às informações geradas pela Agência.

O **ICRoc** foi desenvolvido com base no acúmulo do Idec na atividade de representação. É composto de duas dimensões: **(a) a dimensão da capacidade de atuação na regulação**, que envolve diversos aspectos relacionados aos recursos técnicos e ao conhecimento sobre o setor regulado, sobre a regulação e sobre as instâncias de participação junto aos reguladores, além da experiência na atuação efetiva na defesa do consumidor nesses setores e, **(b) a dimensão desenvolvimento institucional**, formada por quesitos sociopolíticos, técnico-gereciais e financeiros. Essa dimensão foi introduzida no índice para a sua aplicação junto às organizações da sociedade civil, uma vez que na visão do Idec o grau de desenvolvimento institucional das entidades influencia a sua capacidade de atuação em atividades de representação do consumidor, especialmente naqueles setores onde essa atuação requer atividades de monitoramento sistemático e permanente.

Para fins de avaliação do desempenho do **Programa de Fortalecimento da Capacidade Técnica da Participação Social na Regulação**, foram planejados três momentos diferentes para a aplicação do indicador:

- a. Linha de Base do Programa (primeira aplicação)
- b. Avaliação Intermediária
- c. Avaliação Final

O consultor contratado para a realização da revisão conceitual e metodológica do indicador também foi responsável pela sua aplicação nos três momentos pré-estabelecidos. Ele procedeu a coleta de dados na Anvisa e Anatel – projetos-pilotos – para a elaboração do **IDIar** e nas entidades civis filiadas ao Fórum Nacional das Entidades Civis de Defesa do Consumidor (FNECDC) para e verificação do **ICRoc**. O levantamento das informações para elaboração do IAPC (linha de base) foi finalizado em outubro de 2008.

A coleta dos dados foi efetuada por meio dos *websites* das agências por ser considerada fonte pública de informação e em entrevistas com técnicos e gerentes. Os resultados foram encaminhados às duas agências para conhecimento e observações. Posteriormente, em reuniões dos grupos gestores dos projetos-piloto, as agências tiveram a oportunidade de apresentar as observações e discutir os resultados com a equipe do Idec e com o consultor. A oportunidade foi importante para a harmonização dos conceitos adotados.

Aos 18 meses do Projeto-piloto procedeu-se a avaliação intermediária, que ocorreu em agosto de 2009. Nessa ocasião, novos levantamentos para elaboração do indicador foram realizados pelo mesmo consultor. Para efeitos dessa segunda avaliação, foi realizada uma revisão metodológica, com a incorporação de novos quesitos e critérios. A última aplicação da ferramenta acontecerá no segundo trimestre de 2011, por ocasião da avaliação final do Programa.

RESULTADOS

Um dos grandes desafios do Programa foi a sensibilização das agências reguladoras acerca da importância do seu papel no processo de ampliação da participação do consumidor na regulação e no estímulo ao engajamento desses órgãos em espaços institucionalizados de controle social. Nesse sentido, percebeu-se a convergência de esforços de todos os parceiros para o alcance de objetivos

comuns. Pouco a pouco, a incidência das organizações de defesa e proteção do consumidor no processo regulatório e a importância do papel do consumidor na regulação passaram a ser temas relevantes para as agências reguladoras envolvidas diretamente no projeto. Outras agências e órgãos que atuam na regulação, como a ANS⁹, a ANTT¹⁰ e INMETRO também iniciaram discussões sobre esses mesmos temas. Nesse sentido, a ANVISA e a ANATEL deram grandes contribuições ao processo, apresentando suas experiências junto a outras agências e órgãos de governo em diferentes fóruns e ampliando o debate sobre diferentes questões em torno do tema.

Outro desafio importante foi a sensibilização das organizações de consumidores em relação à necessidade de aproximação com as agências e ao envolvimento no processo regulatório. Neste momento, após três anos e meio de trabalho, pode-se verificar que muitas organizações do SNDC- Sistema Nacional de Defesa do Consumidor já compreendem que a solução de vários problemas enfrentados pelos consumidores passa pela boa regulação, que é alcançada com boas práticas regulatórias. As boas práticas regulatórias incluem, necessariamente, a transparência no processo decisório e o envolvimento do consumidor no processo regulatório, considerando as suas diferentes dimensões. Esse aprendizado tem levado a mudanças nas próprias organizações de consumidores, que já procuram desenvolver mecanismos internos para sua própria capacitação e para a discussão de temas específicos relacionados aos serviços e produtos regulados. Verifica-se, ainda que organizações de consumidores, motivadas pelos encontros promovidos no Programa, têm buscado a interlocução direta com as agências. Mas esse ainda é um processo incipiente e cuja evolução ainda depende de ações que lhe garantam a sustentabilidade.

⁹ Em setembro de 2010, a ANS colocou em consulta pública a minuta do regulamento que tratava de “formas de participação social” e em dezembro de 2010 publicou a RN 242, que disciplina os procedimentos de consulta e audiência pública, entre outros.

¹⁰ A ANTT colocou em consulta pública uma minuta de resolução que “dispõe sobre instrumentos do processo de participação e controle social no âmbito da ANTT”.

O programa de capacitação para as organizações de consumidores representou para muitas organizações a primeira oportunidade de ter acesso ao conhecimento sistematizado sobre o tema regulação e suas inter-relações com a defesa do consumidor. A apresentação dos espaços de controle social nas agências reguladoras abriu novas perspectivas, assim como interlocução com os pares e a possibilidade de articulação para a ocupação efetiva desses espaços. Além das oportunidades de diálogo e o debate aberto oferecidos pelo Programa, foram expostos os limites e as forças de cada ator. Ficou constatada que a atuação conjunta, a integração das ações, a combinação dos recursos e a busca por objetivos comuns são fundamentais para a boa regulação.

Os projetos-pilotos¹¹ apresentaram resultados significativos. É possível constatar o discurso sobre a participação social na regulação no interior das agências piloto e o compromisso institucional com o tema e com as ações e metas de mudança. A construção conjunta e pactuada de propostas de mudanças de procedimentos, instrumentos e regras foi concretizada nos planos de ação aprovados pelas diretorias dessas agências. Muitas ações foram implementadas durante a vigência dos termos de cooperação com o Idec. Outras, no entanto, ainda carecem de detalhamento, mas é possível verificar a sustentabilidade da iniciativa. Houve estreitamento na relação entre essas duas agências reguladoras e as organizações de consumidores também no plano local, indicando a mudança de postura com a abertura ao diálogo com instituições do SNDC – Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. Há vários relatos de que os eventos de capacitação propiciaram o conhecimento mútuo entre representantes de organizações de defesa do consumidor e de agências, que se desdobrou em mudanças nos comportamentos dos atores.

A continuidade do trabalho e o processo de institucionalização das ações nas agências piloto podem ser percebidos em diferentes iniciativas. A Anvisa firmou, recentemente, um termo de cooperação com o FNECDC - Fórum das

¹¹ As ações de cada projeto-piloto serão apresentadas em outros artigos dessa publicação.

Entidades Cíveis de Defesa do Consumidor para viabilizar atividades previstas no plano de ação e planejar novas estratégias de intervenção. A Anatel apresentou o Plano Pró-usuário¹² ao CEDUST¹³, que terá a oportunidade de acompanhar e monitorar a sua implementação.

O tema “participação do consumidor no processo regulatório” ultrapassou as fronteiras do Programa implementado pelo Idec por meio de ações de multiplicação realizadas pelos diferentes parceiros — atores fundamentais —, o que contribui para a disseminação das propostas e conceitos construídos de forma coletiva e para a sustentabilidade dos resultados. Os grandes impactos, no entanto, serão percebidos a médio e a longo prazo e à medida que as ações experimentadas tornarem-se práticas permanentes e contribuirão para o exercício das boas práticas regulatórias e para o fortalecimento das organizações de consumidores.

¹² Portaria 1.160, de 04 de novembro de 2010. Publicada no DOU em 10/11/2010

¹³ CEDUST – Comitê de Defesa dos Usuários dos Serviços de Telecomunicações

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

IDEC. Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor. *Piloto Anvisa: Protocolo de Cooperação Idec-Anvisa*. Idec, 2010. Disponível em: <http://www.idec.org.br/pdf/termo-cooperacao-completo.pdf>. Acesso em maio de 2011.

IDEC. Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor. *Piloto Anatel: Termo de Cooperação Técnica Idec- Anatel*. Idec 2010. Disponível em <http://www.idec.org.br/pdf/termo-cooperacao-anatel-arquivo-completo.pdf> . Acesso em maio de 2011

IDEC. Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor. *Fortalecimento da Participação na Regulação*. 2010. Disponível em: <http://www.idec.org.br/regulacao/> Acesso em maio de 2011

IDEC. Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor. *Metodologia do IAPC-Índice de Assimetria Participativa dos Consumidores nos Processos de Regulação*, São Paulo, outubro de 2008

IDEC. Publicidade, pra que te quero. *Revista do Idec*, São Paulo, n.135, agosto de 2009

IDEC. Feijão nosso de cada dia. *Revista do Idec*, São Paulo, n. 137, outubro de 2009

IDEC. Tá com sede? *Revista do Idec*, São Paulo, n. 139, dezembro de 2009

IDEC. Fale conosco? *Revista do Idec*, São Paulo, n. 136, setembro de 2009

TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROCESSO REGULATÓRIO DA ANVISA: FORTALECIMENTO DOS CONSUMIDORES NA REGULAÇÃO SANITÁRIA

Pedro Ivo Sebba Ramalho

INTRODUÇÃO

Na década de 1990 e nos primeiros anos do início deste século, a principal mudança no arranjo das funções e organização do Estado no Brasil foi o surgimento de estruturas autônomas de administração para os assuntos de regulação da economia, as agências reguladoras. Inaugurou-se, dessa forma, novo paradigma de intervenção estatal no domínio econômico, notadamente em setores de infraestrutura. Essas novidades institucionais alteraram significativamente o *modus operandi* regulatório, impondo novo padrão de relação do Estado com os agentes econômicos da sociedade capitalista brasileira.¹

Desde a aprovação da lei de criação da primeira agência reguladora brasileira em 1996, novas agências surgiram. Ao fim de 2005, já havia uma dezena delas, nove criadas durante os dois mandatos do presidente Fernando

¹ Para uma análise sobre o processo de criação das agências reguladoras brasileiras durante a reforma do Estado da década de 1990, cf. RAMALHO, Pedro Ivo Sebba. *A gramática política das agências reguladoras: comparação entre Brasil e EUA*. Brasília, 2007a. Tese (Doutorado). Centro de Pesquisa e Pós-graduação sobre as Américas, Universidade de Brasília. Sobre o desenho institucional das agências reguladoras no Brasil, cf. RAMALHO, Pedro Ivo Sebba. *Regulação e agências reguladoras: reforma regulatória da década de 1990 e desenho institucional das agências no Brasil*. In: RAMALHO, Pedro Ivo Sebba (Org.). *Regulação e Agências Reguladoras: governança e análise de impacto regulatório*. Brasília: Anvisa/Casa Civil, 2009.

Henrique Cardoso e uma no primeiro governo Lula. Di Pietro chama a atenção ao fato de que tal fenômeno, chamado pela autora de “agencificação”, teve inspiração no direito norte-americano, o que gerou em alguns países a criação das chamadas autoridades administrativas independentes.² Nunes, por seu turno, diz que o governo FHC caracterizou-se pelo “agenciamento”, ou seja, apresentou a qualidade de criador de agências.³

Este capítulo pretende apresentar um panorama da atuação regulatória da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), com destaque para as perspectivas de ampliação da transparência e da participação social no processo regulatório da agência.

A primeira seção apresenta uma noção do conceito de regulação e sua relação com a saúde, bem como as características do campo da vigilância sanitária. Dessa forma, procura-se caminhar para o entendimento do papel e do desenho institucional da agência reguladora do setor de vigilância sanitária. A segunda e terceira seções são então dedicadas à caracterização da Anvisa, suas atribuições e papel regulador; e ao apontamento dos aspectos atinentes à transparência e à participação social do processo regulatório da Agência. Será dado destaque à parceria realizada ente a Anvisa e o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec) para a promoção da participação social no processo regulatório da Anvisa. Ao final, são apresentados comentários sobre a trajetória de institucionalização da Anvisa, com apontamentos sobre suas perspectivas na regulação sanitária no Brasil.

² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Limites da função reguladora das agências diante do princípio da legalidade. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Org.). *Direito Regulatório: temas polêmicos*. 2. ed. rev. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 36. O termo “agencificação” já havia sido utilizado anteriormente em SANTOS, Luiz Alberto dos. *Agencificação, publicização, contratualização e controle social: possibilidades no âmbito da reforma do aparelho do Estado*. Brasília: Diap, 2000.

³ NUNES, Edson. *O quarto poder: gênese, contexto, perspectiva e controle das agências reguladoras*. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE AGÊNCIAS REGULADORAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS, 2., 2001, Brasília. Brasília: Instituto Hélio Beltrão, 2001, p. 13. Mimeo.

REGULAÇÃO E SAÚDE: BREVE CARACTERIZAÇÃO DO CAMPO DA VIGILÂNCIA SANITÁRIA

Inicialmente, para o entendimento do papel e do desenho institucional da agência reguladora do setor de vigilância sanitária, é importante que se apresente uma noção sobre o conceito de regulação e as características do campo da vigilância sanitária.

A atividade de regulação estatal, em sentido amplo, pode ser concebida como toda forma de intervenção do Estado na economia. Uma definição mais discriminante, entretanto, deve levar em conta que essa intervenção estatal na economia não se efetiva pela participação direta na atividade econômica (como agente), mas se concretiza mediante condicionamento, coordenação e disciplina da atividade econômica privada. Isso pode ser mais diretamente enxergado quando o Estado exerce as atividades de regulamentação e normatização; permissão, autorização e licença; fiscalização e controle; definição de tarifas; imposição de sanções e penalidades.

Do ponto de vista da Economia da Regulação, essa intervenção do Estado na economia tem como função, basicamente, regular desequilíbrios do mercado, quando o mercado se afasta do modelo de concorrência perfeita, ou seja, apresenta “falhas de mercado”; e promover o desenvolvimento econômico das empresas com vista a maximizar a utilidade coletiva, fomentar e estabilizar o crescimento econômico, e promover a redistribuição da renda. No setor saúde, as principais características responsáveis pelas “falhas de mercado” é a chamada “assimetria de informação”, entre os diferentes atores, sobre os bens e serviços voltados para os cuidados de saúde; o caráter imprevisível da necessidade de cuidados de saúde; e o conceito de “externalidades”, que corresponde a custos sociais da produção que não se refletem integralmente nos preços, gerando-se ora benefícios para os consumidores (externalidades positivas) e ora custos para os demais membros da sociedade (externalidades negativas) – ou seja, a utilização individual promove consequências além daquelas esperadas ou previstas pelo consumidor.

A Economia da Regulação se subdivide, classicamente, em três grandes temas: a política antitruste; a regulação econômica; e a regulação não-econômica. A política antitruste trata do controle do abuso do poder econômico por parte de empresas em ambiente de concorrência imperfeita que geram grandes prejuízos para o consumidor e demais setores produtivos. A regulação econômica propriamente dita atua em situações típicas de monopólio natural, nos quais não apenas há ação predatória de grandes empresas, mas também características estruturais de determinados setores que impõem limites à concorrência, como a presença de economias de escala e de rendimentos decrescentes. Nesses casos o Estado interfere nas condições de entrada e saída do setor, na quantidade e qualidade da produção, na formação do preço. No último caso, convencionado de regulação não-econômica, o Estado intervém nas relações de produção com vistas a se reduzirem, prevenirem ou remediarem danos sociais, decorrentes dos riscos gerados no processo de produção e consumo de determinados bens: são os casos do setor saúde e do meio-ambiente. As funções tipicamente desempenhadas pelos órgãos de vigilância sanitária, ao longo do tempo e cada vez mais, claramente se enquadram de maneira coerente com essas atividades regulatórias estatais.

O conceito de vigilância sanitária, mesmo que seja o do senso comum, geralmente inclui um ou mais dos termos proteção, controle, fiscalização, risco, saúde. Entretanto, em sua caracterização mais precisa e contemporânea, outros termos tais como a preservação, a normalização, avaliação, monitoramento, a inspeção, os danos, os produtos, os serviços, o ambiente devem ser também considerados, na medida em que o campo avança na sua institucionalização em todo o mundo.

A despeito da feição mais moderna da vigilância sanitária, não é novidade que as ações relacionadas ao controle sanitário têm origem desde épocas remotas quando, sob diversos modos de produção, tenta-se regular o exercício da medicina, o meio ambiente e produtos objeto de trocas comerciais, como alimentos ou fármacos.

As atividades próprias do campo da vigilância sanitária têm sido consideradas como das mais antigas da saúde pública, e são desempenhadas mesmo antes de se ter maior clareza sobre a existência de fatores etiológicos, de relações causais e da determinação social das doenças. Costa⁴ lembra que documentos antigos como o Código de Hamurabi, o Código de Manu e o Antigo Testamento contêm normas sobre a saúde, incluindo até mesmo sanções para o caso de descumprimento.

Além do reconhecimento da vigilância sanitária como uma das mais antigas práticas da saúde pública, as ações e serviços de vigilância sanitária são historicamente inerentes ao papel atribuído ao Estado de zelar pela saúde da população. A vigilância sanitária interfere, quer se queira ou não, na vida de todos os seres humanos do planeta, pois o exercício do poder de polícia, concretizado na produção normativa e na fiscalização sanitária, obriga os particulares a “submeterem-se aos preceitos jurídico-administrativos limitantes das liberdades individuais, condicionando-as aos interesses coletivos e às imposições estabelecidas na Lei”.⁵ Isso decorre, no moderno Estado de Direito, da supremacia do interesse público sobre o privado, definido pelas leis que representam a vontade geral da própria sociedade, obrigando a administração pública a realizá-lo.

No contexto brasileiro, a vigilância sanitária pode ainda ser encarada hodiernamente como ação de caráter preventivo, pois atua sobre riscos associados a produtos, insumos e serviços relacionados com a saúde, com o ambiente e o ambiente de trabalho, com a circulação internacional de transportes, cargas e pessoas perpassa todas as práticas médico-sanitárias, da promoção à proteção, recuperação e reabilitação da saúde. Desta forma, a vigilância sanitária constitui-se.

“(…) como um subsetor específico da Saúde Pública, cujo objeto é a proteção e defesa da saúde individual e coletiva, compondo-se de

⁴ COSTA, E. A. *Vigilância sanitária: proteção e defesa da saúde*. 2. ed. São Paulo: Sobravime, 2004. 496 p.

⁵ *Idem, ibidem*.

um conjunto de saberes e práticas que visam interferir nas relações sociais produção-consumo para prevenir, diminuir ou eliminar riscos e danos à saúde relacionados com objetos historicamente definidos como de interesse da saúde e tendo como objetivo a crescente qualidade de vida”.⁶

Por sua vez, Lucchese⁷ sugere que a vigilância sanitária, tal como a conhecemos hoje, é “filha da revolução industrial”, pois nas primeiras décadas do século XX, principalmente nos países mais desenvolvidos, foram estabelecidas leis que criaram órgãos e mecanismos para sua implementação a fim de controlar a produção e a comercialização de bens e serviços com potencial risco à saúde pública. Aponta, ainda, que a forma como a vigilância sanitária se apresenta tem relação direta com o grau de desenvolvimento, uso e consumo de tecnologias, e que em cada lugar é intimamente relacionada com a divisão internacional do trabalho e ao conseqüente grau de desenvolvimento tecnológico da produção. Assim, a organização e atuação das organizações responsáveis pela vigilância sanitária assumem diversas conformações, em função dos valores culturais, políticos e econômicos característicos de cada país ou região.

A definição corrente de vigilância sanitária no Brasil é eminentemente legal. A vigilância sanitária recebeu tratamento direto na Constituição, sendo dispostas várias de suas ações no artigo 200⁸ do Capítulo da Seguridade Social, Seção

⁶ *Idem, ibidem.*

⁷ LUCCHESE, Geraldo. *Globalização e regulação sanitária: os rumos da vigilância sanitária no Brasil*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2001. Tese (Doutorado em Saúde Pública), Escola Nacional de Saúde pública, Fundação Oswaldo Cruz, 2001. [publicado posteriormente como livro em LUCCHESE, G. *Globalização e regulação sanitária: os rumos da vigilância sanitária no Brasil*. Brasília: ANVISA, 2008. 356 p.]

⁸ “Art. 200 - Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: I - controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde e participar da produção de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos, hemoderivados e outros insumos; II - executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador; III - ordenar a formação de recursos humanos na área de saúde; IV - participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico; V - incrementar em sua área de atuação o desenvolvimento científico e tecnológico; VI - fiscalizar e inspecionar alimentos, compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para consumo humano; VII - participar do controle e fiscalização da produção, transporte, guarda e utilização de substâncias e produtos psicoativos, tóxicos e radioativos; VIII - colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho”. (Destacaram-se as ações mais diretamente vinculadas ao trabalho da vigilância sanitária.)

Saúde, ao enumerar as atribuições do Sistema Único de Saúde, das quais compete à vigilância sanitária a execução de várias com primazia. Posteriormente, a Lei n. 8.080/90 (Lei Orgânica da Saúde), que dispõe sobre a organização do SUS, também confere especial atenção à matéria e dispõe que vigilância sanitária é “um conjunto de ações capaz de eliminar, diminuir ou prevenir riscos à saúde e de intervir nos problemas sanitários decorrentes do meio ambiente, da produção e circulação de bens e da prestação de serviços de interesse da saúde”. A Lei estabelece, ainda, que a vigilância sanitária abrange “o controle de bens de consumo que, direta ou indiretamente, se relacionem com a saúde, compreendidas todas as etapas e processos, da produção ao consumo”; e “o controle da prestação de serviços que se relacionam direta ou indiretamente com a saúde”. O conceito legal de vigilância sanitária contido na Lei 8.080, confere a esse campo de atuação da saúde um caráter abrangente que vai do controle do risco (“eliminar, diminuir ou prevenir riscos”) à intervenção nos ambientes, processos e estabelecimentos para garantir saúde e qualidade de vida.

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA: CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONAIS E PAPEL REGULADOR

No Brasil, as primeiras ações de vigilância sanitária, relacionadas ao controle de portos, remontam à chegada da Corte Portuguesa, em 1808. A conformação de serviços mais sistemáticos de vigilância sanitária, e a própria utilização do termo datam, entretanto, do início do século XX. Durante o século passado, órgãos e ações de vigilância foram se reforçando com o processo de urbanização e industrialização. Nas últimas décadas daquele século já se falava na constituição de um sistema nacional de vigilância sanitária.

Nas últimas décadas do século passado, a sociedade brasileira conviveu com vários casos noticiados de problemas relacionados a produtos ou serviços

sujeitos a vigilância sanitária. Esses foram os casos do acidente com o Césio 137, no ano de 1987, em Goiânia; as mortes de pacientes renais crônicos pela utilização de água contaminada por uma unidade de diálise em Caruaru, em 1996. Com o agravamento da crise de legitimidade da vigilância sanitária durante a década de 1990, quando se noticiava a circulação de grande volume de medicamentos falsificados no país,⁹ as discussões sobre a necessidade da formação de um sistema nacional de vigilância sanitária foram retomadas. Em 1994, foi editada a Portaria GM/MS n. 1.565/94, que definia a instituição do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS). A portaria, nunca implementada, serviu de base para a conformação do SNVS e criação da Anvisa que ocupou o lugar da antiga Secretaria Nacional de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde.

Criada há pouco mais de dez anos, a Anvisa¹⁰ surgiu com a finalidade institucional de promover a proteção da saúde da população, por intermédio do controle sanitário da produção e da comercialização de produtos e serviços e dos ambientes, dos processos, dos insumos e das tecnologias a eles relacionados, bem como fazer o controle de portos, aeroportos e fronteiras.

Uma singularidade que caracteriza a atuação da Anvisa é devida ao fato de a regulação no campo da vigilância sanitária ser exercida não em setor específico da economia, mas em todos os setores relacionados a produtos e serviços que podem afetar a saúde da população brasileira. A Constituição Federal de 1988 e a Lei Orgânica da Saúde, Lei nº 8.080/1990, consagram a saúde como direito de todos e dever do Estado, que deve exercê-lo por meio da formulação e da execução de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doenças e de outros agravos. Além disso, o Estado deve estabelecer as condições

⁹ BRASIL. *Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a Investigar os Reajustes de Preços e a Falsificação de Medicamentos, Materiais Hospitalares e Insumos de Laboratórios* – CPI dos Medicamentos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000.

¹⁰ As informações que caracterizam a Anvisa nesta seção foram retiradas em grande parte dos relatórios anuais de atividades dos anos de 2005, 2006 e 2007. RAMALHO, Pedro Ivo Sebba (Org.). *Anvisa: relatório anual de atividades 2005*. Brasília: Anvisa, 2006. v. 1. 210 p. Disponível em: <www.anvisa.gov.br>. Acesso em: 30 set. 2009; _____ (Org.). *Relatório Anual de Atividades da Anvisa – 2006*. Brasília: Anvisa, 2007b. v. 1. 424 p. Disponível em: <www.anvisa.gov.br>. Acesso em: 30 set. 2009; _____ (Org.). *Relatório de Atividades da Anvisa – 2007*. Brasília: Anvisa, 2008a. 160 p. Disponível em: <www.anvisa.gov.br>. Acesso em: 30 set. 2009.

que assegurem o acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a promoção, a proteção e a recuperação da saúde. Dessa forma, a saúde é entendida como conceito associado à qualidade de vida do indivíduo e ao seu bem-estar, tanto físico quanto mental e social, tendo como fatores determinantes e condicionantes a alimentação, o meio ambiente, a moradia, o saneamento básico e o trabalho, entre outros.

Outra singularidade da Anvisa é sua atuação tanto na regulação econômica do mercado quanto na regulação sanitária. Desempenha, assim, função de mediação entre produtores e consumidores, tendo em vista que o uso de produtos, bens e serviços por ela regulados pode causar graves efeitos à saúde da população. Nesse contexto, é necessário conhecer ampla e previamente a realidade social e sanitária na qual esses produtos e serviços se inserem.

As atividades da Agência devem ser, portanto, intrinsecamente ligadas à defesa dos direitos do consumidor, uma vez que trabalha para garantir que produtos e serviços sejam de qualidade e não coloquem em risco o bem-estar do cidadão e a saúde pública. Nesse cenário está situada a missão da Anvisa: proteger e promover a saúde da população, garantindo a segurança sanitária de produtos e serviços e participando da construção de seu acesso.

A Agência Nacional de Vigilância Sanitária pode ser considerada a maior das agências reguladoras do Brasil. De um lado, pelo quantitativo de sua força de trabalho: cerca de três mil servidores, metade deles distribuídos por todo o território nacional em portos, aeroportos e postos de fronteira para realizar o controle de entrada e saída de produtos e pessoas, para proteger os interesses da saúde pública nacional. De outro lado, a magnitude do trabalho da Anvisa é resultado da abrangência dos objetos e processos regulados por sua atuação.

Além da coordenação do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, e do controle de portos, aeroportos e fronteiras, à Anvisa cabe a regulação de serviços de saúde e de produtos de interesse à saúde, de laboratórios de saúde pública, da propaganda de produtos de interesse à saúde. São exemplos dos produtos

regulados – e processos a eles relacionados – pela Anvisa os medicamentos, os alimentos, os produtos para saúde – equipamentos, produtos médicos e kits diagnósticos; sangue, outros tecidos, células e órgãos; saneantes; cosméticos; produtos tóxicos – com destaque para os agrotóxicos; e produtos derivados do tabaco. Controla também os ambientes, os processos, os insumos e as tecnologias a eles relacionados e realiza o monitoramento de preços de medicamentos. Também é responsável pela análise e anuência prévia nos processos de concessão de patentes para produtos e processos farmacêuticos pelo Instituto Nacional da Propriedade Industrial – INPI.

PROCESSO REGULATÓRIO DA ANVISA: TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Ao longo dos seus dez anos de existência, a ampla participação da sociedade no processo regulatório certamente tem sido uma das maiores e mais constantes preocupações da Anvisa, que conta com uma série de ações de ampliação de espaços institucionais e promoção da transparência, desde a sua criação, com reforços no último período.

A participação social é reforçada na Anvisa por meio de diversos espaços e mecanismos. A estrutura básica da agência, aprovada pela lei de criação, contempla uma Ouvidoria independente e um Conselho Consultivo, órgão colegiado de acompanhamento da gestão da Anvisa. Também funcionam como estruturas colegiadas as câmaras setoriais, organismos de assessoramento temático à Diretoria Colegiada em assuntos estratégicos que requeiram um maior aprofundamento de discussão dos temas afetos a cada uma delas.

Também com o objetivo de ampliar a participação da sociedade, a Anvisa realiza consultas públicas e audiências públicas para colher subsídios às suas propostas de regulação. A ampliação da participação social por meio de consultas

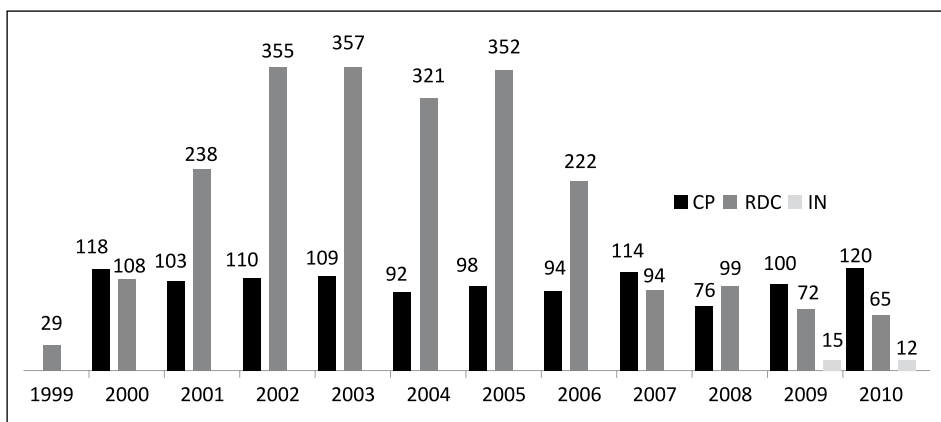
e audiências públicas visa conferir legitimidade ao processo regulatório, além de aumentar a efetividade por meio da identificação de fatores associados à implementação das regras, que fogem ao conhecimento dos reguladores ou não têm a devida atenção durante a formulação das propostas que vão à consulta pública. Os procedimentos de consulta podem, ainda, ser utilizados para se obter informação mais abrangente e objetiva para sustentar as análises de impacto regulatório.

As consultas e audiências públicas são mecanismos que têm ganhado cada vez mais força e legitimidade, e são bastante característicos das agências reguladoras. São estratégias claramente utilizadas pelas agências para seu reconhecimento perante a sociedade e ao próprio governo, e encontram guarida e reforço no Projeto de Lei Geral das Agências enviado ao Congresso pelo Executivo (PL 3.337/2004).

Na Anvisa, as consultas públicas tem sido uma estratégia largamente utilizada pela diretoria para colher mais informações e permitir que a sociedade opine sobre suas propostas de regulamentos. A realização de audiências públicas, por sua vez, não têm sido uma prática comum ao longo da existência da Anvisa, mas há uma tendência recente de aumento da sua frequência. Sempre associadas à realização de consultas públicas, as audiências tem sido promovidas para aprofundar o debate de aspectos de mais intenso conflito nas propostas que foram objeto de consulta e receberam contribuições de diferentes setores da sociedade.

As consultas públicas da Anvisa tem o objetivo de receber críticas, sugestões e contribuições de todos os interessados da sociedade para aprimorar o processo de tomada de decisão da agência. Segundo prevê o decreto que regulamenta a lei de criação da Anvisa, as propostas de atos normativos da Anvisa podem ser submetidas à consulta pública, a critério da Diretoria Colegiada, a partir de sua deliberação. O Gráfico 1 abaixo apresenta a evolução da publicação, desde a criação da Anvisa, do número de Consultas Públicas (CP), Resoluções da Diretoria Colegiada (RDC) e Instruções Normativas (IN), essas últimas editadas para detalhar aspectos previstos nas RDC's.

GRÁFICO 1 – Consultas Públicas (CP), Resoluções da Diretoria Colegiada (RDC) e Instruções Normativas (IN) da Anvisa, por ano (1999-2010)



Fonte: elaboração própria.

Como mostra o gráfico, a Anvisa tem publicado um número relativamente estável, próximo a uma centena, de consultas públicas (CP) a cada ano. Situação diferente é a do número de resoluções da diretoria colegiada (RDC), que tem variado bastante ano a ano, com uma grande quantidade de publicações durante quatro anos – entre 2002 e 2005 – quando superou a casa das trezentas normas, mas apresentando uma tendência de queda acentuada nos últimos anos, com possibilidade de estabilização.

Além dos instrumentos e mecanismos já citados, outros exemplos de fortalecimento da transparência e participação social da Agência são o controle social do SUS; o contrato de gestão, o relatório de gestão, o relatório anual de atividades, o controle exercido pelo Poder Legislativo, as câmaras técnicas, a central de atendimento telefônico e eletrônico e o amplo acesso a informações no sítio da internet. Evidencia-se, dessa forma, um direcionamento das ações da Anvisa para a ampliação da participação, do controle e da transparência, ainda que conformado num arranjo de iniciativas não compulsórias e com desenho incipiente. Todos esses instrumentos e mecanismos são apresentados no **Quadro 1** (Anexo).

Programa de Boas Práticas Regulatórias da Anvisa

Embora se possa considerar que a regulação sanitária e econômica da Anvisa se desenvolveram de forma notória ao longo dos dez anos de sua existência, é importante ter clareza dos problemas ainda enfrentados. No que diz respeito à regulamentação, base e fundamento da ação sanitária para todo o território nacional, a Anvisa ainda tem uma produção normativa desordenada e fragmentada; dificuldade técnica de elaboração de atos normativos pela ausência de padrões e sistematização do processo de regulamentação; intensa judicialização da ação regulatória e consequente instabilidade regulatória, com prejuízos para a sociedade e para o próprio Sistema Nacional de Vigilância Sanitária – SNVS. Há, ainda, a necessidade de se aprimorar a instrução do processo decisório da Anvisa e o fortalecimento dos mecanismos de participação e transparência. De todas as questões apontadas, no entanto, o problema mais imediato a ser superado pela Anvisa está relacionado à coordenação da produção normativa da Agência.

No âmbito da Anvisa, esses problemas foram objeto de análise de proposição de correção no Programa de Boas Práticas Regulatórias que propõe a sistematização, consolidação e divulgação das consultas. Além disso, a padronização dos documentos, modelos e formulários a serem utilizados foi aprovada e encontra-se em fase de incorporação à rotina e à cultura organizacionais. A mais ampla e melhor divulgação dos materiais, inclusive os que subsidiaram a elaboração das propostas que são publicadas como consulta pública, é uma necessidade para facilitar o acesso e a participação da sociedade nos temas discutidos.

O referido Programa de Boas Práticas Regulatórias da Anvisa configura-se como um conjunto de medidas para o aperfeiçoamento das atividades da agência relacionadas à regulamentação.¹¹ Fazem parte do Programa da Anvisa atividades que vão desde o mapeamento e a simplificação do macroprocesso de

¹¹ RAMALHO, Pedro Ivo Sebba (Org.). *Boas práticas regulatórias: guia para o Programa de Melhoria do Processo de Regulamentação*. Brasília: Anvisa, 2008b. Disponível em: <www.anvisa.gov.br>. Acesso em: 30 set. 2009.

regulamentação, até as ações relativas à compilação, consolidação e revisão de atos normativos. Importantes processos intermediários, de caráter estratégico para a regulação desenvolvida pela Agência, são a formulação da Agenda Regulatória da Anvisa, a tomada de decisão com base na ferramenta da Análise do Impacto Regulatório, e o aprimoramento dos mecanismos e instrumentos de participação, controle social e transparência. A utilização das análises de impacto regulatório, e das alternativas à regulação, é ainda incipiente em território nacional, e fenômeno recente mesmo em países com larga tradição regulatória. Nesse campo, porém, a Anvisa foi pioneira quando promoveu, ainda em 2007, juntamente com a Casa Civil da Presidência da República e os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, o importante Seminário Internacional cujo tema foi sobre o impacto regulatório, que contou com os principais especialistas do Brasil e do mundo nessa questão.

A Agenda Regulatória da Anvisa, elaborada pela primeira vez em 2009 de forma também pioneira entre as agências, é construída de forma participativa, com recebimento de sugestões da sociedade através de entidades nacionais do setor produtivo e da defesa do consumidor, entre outros. Ela consiste de uma lista de temas prioritários para a Anvisa regulamentar no próximo período, concedendo à sociedade a oportunidade de opinar e contribuir na definição da pauta de decisões estratégicas, e sinalizando para a sociedade qual a direção das próximas ações da agência.

Considera-se que quanto mais clara e consistente a definição de Agenda Regulatória, maior a chance de que a agência reguladora possa ser efetivamente responsabilizada pelo poder político e pelos cidadãos. Isso terminará por aumentar a transparência e a credibilidade do sistema regulatório e do governo perante a sociedade, retroalimentando a política regulatória e ampliando sua eficiência.

Parceria entre a Anvisa e o Idec: o consumidor e a regulação sanitária

A Anvisa também desenvolveu, no âmbito do seu Programa de Boas Práticas Regulatórias, o “Projeto de Fortalecimento da Capacidade Técnica de Participação Social das Entidades Cíveis de Defesa do Consumidor na Regulação” com o Idec. O objetivo do projeto, desenvolvido pelo Idec com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, é “aperfeiçoar os espaços de participação da sociedade nos processos regulatórios e fortalecer as organizações de defesa do consumidor para atuação nestes espaços, contribuindo, dessa forma, para o equilíbrio das forças de mercado”. A Anvisa e a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) são as agências-piloto escolhidas pelo Idec para a execução do projeto.

Nesse projeto, a Anvisa tem a oportunidade de trocar experiências com um conjunto de entidades cíveis de defesa do consumidor, recebendo um retorno da cidadania sobre sua visão da regulação da Anvisa e, ao mesmo tempo, podendo capacitá-los em matérias normalmente consideradas de difícil entendimento, favorecendo, por exemplo, suas contribuições futuras em processos de consulta pública.

Iniciada em 2008, a parceria foi formalizada com a assinatura de uma Cooperação Técnica entre a Anvisa e o Idec. A condução do projeto foi realizada por um Comitê Gestor, com representantes das duas instituições, e um Grupo de Trabalho, formado por técnicos de áreas da Anvisa. O plano de ação do projeto, primeiro produto da cooperação entre Anvisa e Idec, contou com seis eixos e respectivos objetivos, conforme **Quadro 2** (Anexo).

Durante os 24 meses de vigência da Cooperação foram realizadas atividades para o aprimoramento da transparência da agência e ações de capacitação para representantes de entidades de defesa do consumidor para atuarem no processo regulatório no campo da vigilância sanitária. Ainda, os parceiros promoveram ações de comunicação e de educação sobre o papel das agências e os direitos básicos dos consumidores nos setores regulados.

Pode-se dizer que, em geral, o projeto proporcionou na Anvisa a estruturação e a sistematização de ações relacionadas com o tema da defesa do consumidor. Houve, desde então, uma nova forma de organizar e desenvolver o debate e as atividades relacionadas à regulação na agência, a partir do reconhecimento da importância de se fortalecer a participação da sociedade em geral, e dos consumidores, em particular, no processo regulatório da Anvisa, e em todos os níveis do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS).

De acordo com a Anvisa (SILVA, 2010), o projeto-piloto entre a agência e o Idec “teve uma avaliação bastante positiva por parte da sociedade civil organizada, especialmente por ter possibilitado, dentre outras melhorias e resultados, uma reflexão crítica sobre o modo de atuação da Agência com a sociedade, que eram realizadas de forma descontinuada, fragmentada e com articulação incipiente”.

Os avanços alcançados pelo projeto podem ser resumidos em grandes ações, como o apoio da alta direção às iniciativas do projeto; o destaque ao tema defesa do consumidor na pauta estratégica da Anvisa; a aproximação entre as agendas da regulação sanitária e da defesa do consumidor; a integração das áreas da agência para a execução de atividades relacionadas à participação social; a criação e o aperfeiçoamento de canais de comunicação e troca de informação entre a Anvisa e a sociedade; a qualificação da atuação das entidades civis de defesa do consumidor e dos técnicos da agência, no que respeita aos temas objeto da vigilância sanitária e da participação e do direito do consumidor, respectivamente; o aprimoramento dos instrumentos de participação no processo regulatório; e a redução da assimetria de participação entre as empresas do setor regulado e as representações da sociedade civil no processo regulatório da Anvisa. As principais ações realizadas ao longo da Cooperação estão descritas no **Quadro 3** (Anexo).

O projeto foi encerrado no final de 2010 com a realização do XVI Encontro Nacional das Entidades Civis de Defesa do Consumidor, nos dias 6 e 7 de dezembro, em Brasília, quando houve a primeira experiência de pré-consulta – discussão anterior à publicação de proposta de consulta pública da

Anvisa – com os consumidores. O tema discutido foi o descarte de medicamentos pela população em farmácias e drogarias. Além disso, o Idec e o Programa de Fortalecimento da Capacidade Técnica para a Gestão em Regulação (PRO-REG) realizaram o Seminário Internacional Melhoria da Regulação no Brasil: o papel da participação e do controle social, 8 e 9 de dezembro de 2010, também em Brasília. No Seminário foram apresentados e debatidos os resultados dos projetos-pilotos do Idec para a qualificação e ampliação da participação dos consumidores na regulação das telecomunicações (Anatel) e da vigilância sanitária (Anvisa).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A transparência pode ser entendida como o compromisso do Estado de fornecer informação sistemática aos governados. Este compromisso deve se traduzir na explicitação a todos os cidadãos do que o governo faz, que meios utiliza para fazer, de que forma faz e, sobretudo, por que toma certas decisões num conjunto de outras alternativas possíveis. A transparência e a participação social no processo regulatório tornam-se fundamental se se considera que a função primordial das agências reguladoras é a de mitigar o risco regulatório estatal por meio da manutenção da previsibilidade das regras de regulação e da estabilidade do segmento do mercado, estimulando os investimentos e garantindo a segurança, o acesso e a qualidade dos produtos aos cidadãos-consumidores.

No processo de regulação, os mecanismos de participação que a Anvisa dispõe têm a possibilidade de apontar ou ressaltar, ainda, as contradições entre os diferentes atores envolvidos na aplicação das regras, especialmente entre os agentes econômicos, e entre estes e os cidadãos. O principal benefício, então, é a prévia reação do público sobre determinada proposta, o que funciona como importante termômetro daquelas medidas para a tomada de decisão dos reguladores. A pluralidade de iniciativas, porém, não poderá ser considerada como suficiente para a efetividade do processo de *accountability* na Anvisa.

A falta de efetividade de normas regulatórias é por vezes atribuída ao desconhecimento dos cidadãos e a resistências ou ausência de adesão de agentes econômicos, o que frequentemente ocasiona a judicialização da ação regulatória. Tal falta de efetividade é fruto de conjunto de fatores – entre eles, principalmente, a falta de clareza na formulação; regulações produzidas em excesso sem definição de prioridades; regulamentos desnecessários ou sobrepostos – que não podem contar com efetivo monitoramento ou capacidade de *enforcement*. A má formulação ou má aplicação dos atos normativos frequentemente resulta em custos elevados para seu cumprimento. Há ainda a conhecida consequente questão cultural de desrespeito às regras emanadas pelo Estado, o que certamente redundará no descrédito das agências reguladoras.

Pelo que se apresentou dos instrumentos e mecanismos de transparência e participação da Anvisa, vê-se que há um substancial direcionamento da Agência para a transparência de suas ações, conformando um conjunto de iniciativas, muitas delas não previstas, ou fracamente desenhadas como obrigações formais.

Uma das importantes iniciativas recentes da Anvisa foi a execução das atividades, no âmbito do Programa de Boas Práticas Regulatórias, do “Projeto de Fortalecimento da Capacidade Técnica de Participação Social das Entidades Civas de Defesa do Consumidor na Regulação”, em parceria com o Idec. Conforme relatado, o projeto desenvolvido conseguiu alcançar seus objetivos propostos de ampliação e qualificação da participação da sociedade, notadamente das organizações e entidades civis de defesa dos consumidores, nos processos regulatórios da Anvisa.

Para além do âmbito desse projeto-piloto com o Idec, a Anvisa necessita, ainda, ampliar e dar continuidade ao fortalecimento da participação social nos processos de regulação da agência. São necessidades prementes para a Anvisa, ainda, a adequação da metodologia de análise de impacto regulatório para os objetos e arranjo institucional da Agência, e a ampliação da previsibilidade da regulação sanitária no âmbito do SUS, especialmente em relação às instâncias

do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária e do Controle Social. Uma perspectiva concreta e importante para a ampliação da participação social na Anvisa é a parceria, recentemente firmada, com o Fórum Nacional de Entidades Cíveis de Defesa do Consumidor (FNECDC). Outra iniciativa alvissareira é o desenvolvimento da também recente cooperação firmada pela Anvisa com o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) e todas as Centrais Sindicais do Brasil, para a ampliação e fortalecimento da participação dos trabalhadores na regulação sanitária. Tudo isso na esteira do fortalecimento das instituições regulatórias brasileiras que, a partir da aprovação do PL 3337/2004 (Lei Geral das Agências Reguladoras), deverão contar com a promoção da ampliação da transparência e da governança regulatória no País.

As próximas ações da Anvisa devem promover os aspectos relacionados aos mecanismos de *accountability* sobre o trabalho da agência, dotando a sociedade, instituições e cidadãos envolvidos cotidianamente no processo regulatório de condições efetivas de acompanhamento e controle de suas ações. Ainda, consciente de seu papel de coordenadora do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária – SNVS, a Anvisa deve contribuir para o fortalecimento da governança regulatória e para a criação de ambiente regulatório seguro para a população e estável para os negócios e investimentos no País.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. *Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a Investigar os Reajustes de Preços e a Falsificação de Medicamentos, Materiais Hospitalares e Insumos de Laboratórios – CPI dos Medicamentos*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000.

COSTA, E. A. *Vigilância sanitária: proteção e defesa da saúde*. 2. ed. ampl. São Paulo: Sobravime, 2004. 496 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Limites da função reguladora das agências diante do princípio da legalidade. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Org.). *Direito Regulatório: temas polêmicos*. 2. ed. rev. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

IDEC. Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor. *Piloto Anvisa: Protocolo de Cooperação Idec-Anvisa*. Idec, 2010. Disponível em: <http://www.idec.org.br/regulacao/piloto-anvisa.asp>. Acesso em: 16/02/2011.

LUCCHESE, G. *Globalização e regulação sanitária: os rumos da vigilância sanitária no Brasil*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2001. Tese (Doutorado em Saúde Pública), Escola Nacional de Saúde pública, Fundação Oswaldo Cruz, 2001. [publicado posteriormente como livro em LUCCHESE, G. *Globalização e regulação sanitária: os rumos da vigilância sanitária no Brasil*. Brasília: ANVISA, 2008. 356 p.]

NUNES, Edson. *O quarto poder: gênese, contexto, perspectiva e controle das agências reguladoras*. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE AGÊNCIAS REGULADORAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS, 2., 2001, Brasília. Brasília: Instituto Hélio Beltrão, 2001, p. 13. Mimeo.

RAMALHO, Pedro Ivo Sebba (Org.). *Anvisa: relatório anual de atividades 2005*. Brasília: Anvisa, 2006. v. 1. 210 p. Disponível em: <www.anvisa.gov.br>. Acesso em: 30 set. 2009.

_____. *A gramática política das agências reguladoras: comparação entre Brasil e EUA*. Brasília, 2007a. Tese (Doutorado). Centro de Pesquisa e Pós-graduação sobre as Américas, Universidade de Brasília.

_____. (Org.). *Relatório Anual de Atividades da Anvisa – 2006*. Brasília: Anvisa, 2007b. v. 1. 424 p. Disponível em: <www.anvisa.gov.br>. Acesso em: 30 set. 2009.

_____. (Org.). *Relatório de Atividades da Anvisa – 2007*. Brasília: Anvisa, 2008a. 160 p. Disponível em: <www.anvisa.gov.br>. Acesso em: 30 set. 2009.

_____. (Org.). *Boas práticas regulatórias: guia para o Programa de Melhoria do Processo de Regulamentação*. Brasília: Anvisa, 2008b. Disponível em: <www.anvisa.gov.br>.

Acesso em: 30 set. 2009.

_____. Regulação e agências reguladoras: reforma regulatória da década de 1990 e desenho institucional das agências no Brasil. In: RAMALHO, Pedro Ivo Sebba (Org.). *Regulação e Agências Reguladoras: governança e análise de impacto regulatório*. Brasília: Anvisa/Casa Civil, 2009.

SANTOS, Luiz Alberto dos. *Agencificação, publicização, contratualização e controle social: possibilidades no âmbito da reforma do aparelho do Estado*. Brasília: Diap, 2000.

SILVA, Gustavo Henrique Trindade da. Fortalecimento da Participação Social: Acordos e parcerias com órgãos e entidades civis de defesa do consumidor – Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec). In: SILVA, Gustavo Henrique Trindade da (Org.). *Relatório interno de gestão: balanço Untec 2006-2010*. Brasília: Anvisa, 2010.

SILVA, Gustavo Henrique Trindade da. Regulação sanitária no Brasil: singularidades, avanços e desafios. In: PROENÇA, Jadir Dias; COSTA, Patrícia Vieira da; MONTAGNER, Paula (Orgs.). *Desafios da Regulação no Brasil*. Brasília: ENAP, 2009, p. 215-62.

ANEXO

QUADRO 1 – Instrumentos e mecanismos de transparência e participação social da Anvisa

Forma	Descrição
Controle Social do SUS	Fazem parte do controle social do SUS as conferências de saúde, com o objetivo de avaliar a situação de saúde e propor as diretrizes para a formulação da política de saúde; e os conselhos de saúde, que devem atuar na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde. A agência deve seguir as deliberações das conferências de saúde, sejam gerais ou temáticas, e está sujeita ao acompanhamento, fiscalização e controle realizados pelo Conselho Nacional de Saúde. A Anvisa compõe comissões assessoras e participa das reuniões do plenário do Conselho, quando é convidada a se pronunciar.
Contrato de gestão	É o instrumento pelo qual a agência e o ministério supervisor pactuam as metas e indicadores para a avaliação da atuação administrativa e do desempenho da agência, estabelecendo, ainda, parâmetros para a sua administração interna. O descumprimento injustificado do contrato de gestão pode ensejar a exoneração do diretor-presidente da agência, pelo Presidente da República, a partir de solicitação do ministro da Saúde.
Relatório de gestão	Destinado essencialmente aos órgãos de controle, apresenta anualmente, desde a criação da Anvisa, os resultados alcançados pela administração da agência relacionados às metas e indicadores definidos para o período anterior. Aponta uma avaliação do desempenho institucional com base nos dos programas e instrumentos de planejamento do governo federal, apresenta uma caracterização quanto às principais informações de natureza e perfil da agência, bem como os resultados da gestão orçamentária e financeira.
Relatório anual de atividades	Desde 2006, apresenta em linguagem coloquial um resumo das principais ações realizadas pela agência durante o ano anterior. Tem sido apresentado, a pedido da própria Anvisa, em reunião de audiência pública na Comissão de Seguridade Social e Família, da Câmara dos Deputados, e na Comissão de Assuntos Sociais, do Senado Federal, às quais têm entre suas prerrogativas acompanhar e deliberar sobre matérias relativas à saúde.

Transparência e participação social no processo regulatório da Anvisa: fortalecimento dos consumidores na regulação sanitária

Forma	Descrição
Controle pelo Poder Legislativo	Participação em audiências públicas sobre diversos temas afetos à vigilância sanitária e às atribuições da agência, em várias comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, além de um crescente número de pedidos de participação, atendidos em parte, para participação em debates em parlamentos subnacionais. Ainda, o Poder Legislativo solicita a prestação de contas por meio dos constitucionais requerimentos de informações, aprovados em Plenário na Câmara e Senado, sendo constantes os temas relacionados à qualidade de segurança de produtos, atividades de registro, inspeção, fiscalização e regulamentação, detalhamento de contas e demais aspectos administrativo-financeiros.
Ouvidoria	Investido em mandato de dois anos, o ouvidor da agência deve coordenar o trabalho formulação e encaminhamento de denúncias e queixas aos órgãos competentes, especialmente à própria Diretoria Colegiada da agência, bem como à Procuradoria e à Corregedoria, e ao Ministério Público, auxiliando no esclarecimento; e produzir semestralmente, ou quando julgar oportuno, relatório com apreciações críticas sobre a atuação da agência, devendo apresentá-lo à Diretoria Colegiada, ao Conselho Consultivo e ao Ministério da Saúde, no sentido de promover a melhoria da gestão.
Conselho Consultivo	Órgão colegiado composto por treze membros indicados pelos órgãos e entidades de governo, do setor produtivo e da sociedade civil (comunidade científica e defesa do consumidor) para requerer informações e propor diretrizes e recomendações à Diretoria Colegiada da agência; opinar sobre as propostas de políticas governamentais na área de atuação da agência; e apreciar e emitir parecer sobre os relatórios anuais elaborados pela Anvisa.
Câmaras Técnicas	Compostas por representantes da comunidade científica, tratam essencialmente dos aspectos específicos dos trabalhos das áreas técnicas da Anvisa, quase sempre para discutir entendimentos e tendências da ciência e tecnologia dos produtos regulados pela agência nas áreas de cosméticos, medicamentos, fitoterápicos, produtos para a saúde, rede de laboratórios de saúde pública, alimentos e saneantes.
Câmaras Setoriais	As 10 câmaras setoriais temáticas contam em média com 30 representações de instituições de abrangência nacional, dos órgãos de governo, entidades do setor produtivo e da sociedade civil (profissionais, defesa do consumidor e comunidade científica) para tratar de temas estratégicos, com o objetivo de auxiliar no processo decisório da Diretoria Colegiada da Anvisa.

Forma	Descrição
Agenda regulatória	É uma lista de temas prioritários para a Anvisa regulamentar no próximo período. Elaborada pela primeira vez em 2009, a Agenda Regulatória da Anvisa é construída de forma participativa, com recebimento de sugestões da sociedade através de entidades nacionais do setor produtivo e da defesa do consumidor, entre outros, concedendo à sociedade a oportunidade de opinar e contribuir na definição da pauta de decisões estratégicas, e sinalizando para a sociedade qual a direção das próximas ações da agência.
Consultas e Audiências Públicas	Têm como objetivo receber críticas, sugestões e contribuições de todos os interessados da sociedade para aprimorar o processo de tomada de decisão da agência, colhendo subsídios às suas propostas de regulação e conferindo legitimidade ao processo regulatório. Além disso, visam o aumento da efetividade das normas editadas pela Anvisa por meio da identificação de fatores associados à implementação das regras que fogem ao conhecimento dos reguladores ou não têm a devida atenção durante a formulação das propostas que são objeto de contribuições. Tais instrumentos podem, ainda, ser utilizados para se obter informação mais abrangente e objetiva para sustentar as análises de impacto regulatório.
Reunião pública da Diretoria Colegiada	Ao permitir o acompanhamento pela sociedade do processo de tomada de decisões estratégicas da Agência, as reuniões públicas se destinam a instituir previsibilidade e estabilidade das regras e a promover a transparência do processo decisório da Anvisa; a reduzir as assimetria de informação entre os afetados pelas decisões; a qualificar a instrução técnica para fundamentar e respaldar as decisões; e a dar completude do direito ao contraditório. Nas reuniões públicas são deliberados os casos relacionados a resolver pendências entre agentes econômicos e entre estes e consumidores e usuários de bens e serviços compreendidos na área de atuação da Agência, a saber: edição de normas sobre matéria de competência da Agência; julgamento de recursos, como última instância administrativa; e aprovação de súmulas acerca da interpretação da Agência quanto à legislação de vigilância sanitária para orientação e aplicação em casos análogos. A pauta das reuniões é divulgada antecipadamente e as votações são abertas, devendo cada Diretor expor o seu voto. As partes do processo poderão requerer sustentação oral.

Transparência e participação social no processo regulatório da Anvisa: fortalecimento dos consumidores na regulação sanitária

Forma	Descrição
Parcerias para promoção da participação social	O “Projeto de Fortalecimento da Capacidade Técnica de Participação Social das Entidades Cíveis de Defesa do Consumidor na Regulação”, realizado em parceria com o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec), prevê a oportunidade de trocar experiências com um conjunto de entidades cíveis de defesa do consumidor, recebendo um retorno da cidadania sobre sua visão da regulação da Anvisa e, ao mesmo tempo, podendo capacitá-los em matérias normalmente consideradas de difícil entendimento, favorecendo suas contribuições futuras em processos de consulta pública. Outras parcerias, mais recentes, foram realizadas com o Fórum Nacional de Entidades Cíveis de Defesa do Consumidor (FNECDC), para continuação da promoção da participação dos consumidores, e com o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) e todas as Centrais Sindicais do Brasil, para a ampliação e fortalecimento da participação dos trabalhadores na regulação sanitária.
Central de atendimento telefônico e eletrônico	Por um número tipo 0800, todo cidadão interessado poderá realizar denúncias, obter informações sobre produtos sujeitos a vigilância sanitária (cosméticos, alimentos, medicamentos etc.), ter acesso a orientações aos viajantes e conferir o andamento de processos, entre outros serviços.
Acesso a informações no sítio da internet	Com mais de 80 mil páginas, o sítio da Anvisa concentra grande número de informações técnicas e de interesse geral sobre os objetos de trabalho da Anvisa, além dos relatórios de gestão e de atividades, informações sobre suas contas (como a execução do orçamento, gastos com passagens e diárias, licitações, convênios e contratos realizados), a agenda dos dirigentes, e as decisões tomadas pela agência por meio da consulta às pautas e atas das reuniões da diretoria colegiada.
Carta de Serviços ao Cidadão	A Anvisa foi a primeira entidade da Administração Pública Federal a lançar sua Carta de Serviços ao Cidadão, prevista no Decreto Presidencial nº 6.932, de 11 de agosto de 2009. A Carta conta com 99 compromissos da Anvisa perante o cidadão, o governo, os profissionais de saúde e o setor regulado. Ela traz informações em relação a cada um dos serviços prestados, requisitos, documentos e informações necessárias para acessar o serviço. Ainda, as principais etapas para processamento do serviço, prazo máximo e forma de prestação do serviço e de comunicação.

Fonte: Elaboração própria.

QUADRO 2 – Eixos e objetivos do “Projeto de Fortalecimento da Capacidade Técnica de Participação Social das Entidades Civas de Defesa do Consumidor na Regulação” entre a Anvisa e o Idec (2008-2010)

Papel da Agência na defesa do consumidor

- Fortalecer a participação da sociedade civil organizada nas ações de VISA
- Estimular o debate sobre a participação da defesa do consumidor nas agências reguladoras
- Criar instância na ANVISA, ligada à Diretoria Colegiada, com interface com a sociedade civil, voltada ao fortalecimento da participação social e proteção da saúde do cidadão
- Dar ênfase ao direito do consumidor e à participação social no planejamento estratégico da ANVISA
- Institucionalizar a relação entre o SNVS e o SNDC e estabelecer mecanismos formais de diálogo entre eles

Melhoria da Regulação

- Promover maior transparência e aprimorar os mecanismos de participação da sociedade, sobretudo as Consultas e Audiências Públicas
- Formalizar canal de comunicação entre SNVS e SNDC.
- AIR que permita a participação das entidades de defesa do consumidor
- Construção da Agenda Regulatória com as demandas dos consumidores
- Estimular a criação de espaços de discussão para orientar ações de fiscalização
- Realizar ações conjuntas entre as VISA´s e os Procons.
- Incorporação dos preceitos do Código de Defesa do Consumidor na VISA

Instâncias de participação (Câmaras Setoriais, Conselho Consultivo, Consultas e Audiências Públicas)

- Ampliar a participação dos órgãos de defesa do consumidor e outras entidades civis organizadas na discussão dos modelos de instâncias de participação da ANVISA.
- Ampliar e qualificar a participação dos órgãos de defesa do consumidor e outras entidades civis nas instâncias de participação da ANVISA.

Fomento às organizações de defesa do consumidor

- Definir e apoiar projetos de capacitação / qualificação dos representantes dos consumidores, inserindo as atividades previstas no planejamento orçamentário
- Ampliar a participação dos consumidores, levando em consideração a diversidade de organizações dos vários públicos envolvidos
- Apoio à mobilização de entidades representativas dos consumidores em temas específicos
- Realizar estudos e proposições que possibilitem dotação orçamentária e repasse de recursos financeiros para apoiar entidades de representação dos consumidores
- Apoiar e promover ações de Vigilância Sanitária e dos órgãos de defesa do consumidor nas instâncias estaduais e municipais

Acesso à informação e comunicação entre SNVS e Consumidores

- Estabelecer formas de comunicação mais abrangente e de linguagem acessível.
- Aprimorar os canais de comunicação do SNVS por meio de consulta às entidades de defesa do consumidor

Atendimento ao consumidor individual

- Avaliar as informações e os dados de atendimento individual ao consumidor, com definição de mecanismos e prazos para superação dos problemas identificados
- Estabelecer procedimentos ágeis que permitam acompanhar as demandas e avaliar o atendimento prestado ao consumidor

Fonte: Elaboração própria

QUADRO 3 – Principais ações realizadas pela Anvisa e Idec no âmbito do “Projeto de Fortalecimento da Capacidade Técnica de Participação Social das Entidades Civas de Defesa do Consumidor na Regulação” (2008-2010)

- Elaboração conjunta do Plano de Ação
- Capacitação
 - ✓ Oficina sobre Direitos do Consumidor para técnicos da Anvisa e SNVS: participação de 70 servidores da Anvisa e do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária na Oficina, realizada de 28 a 30 de abril de 2009;
 - ✓ Curso Regulação e Defesa do Consumidor para as Organizações Civas e Públicas de Defesa do Consumidor: participação de servidores da Anvisa no Módulo 1 (Democracia e Participação Social), realizado de 29 de junho a 02 de julho de 2009, e participação de 20 servidores da Anvisa como instrutores do Módulo 2 (Regulação Sanitária), realizado de 21 a 24/9/2009;
 - ✓ Realização do Seminário de Fortalecimento da Participação Social na Regulação Sanitária em 5 de agosto de 2009, no Auditório da Anvisa;
 - ✓ Parceria Idec e Anvisa para realização da Mesa Redonda: Monitoramento de resíduos de agrotóxicos em alimentos: desafios e perspectivas, realizado em 13 de abril de 2010;
- Parcerias entre SNVS e SNDC:
 - ✓ Acordo de Cooperação DPDC
 - ✓ Acordo de Cooperação com FNECDC
 - ✓ Participação em atividades nos Estados (SNVS e SNDC)
 - ✓ Curso à distância de Capacitação em Direito do Consumidor, promovido pela Escola Nacional de Defesa do Consumidor do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor: participação de servidores da Anvisa no Curso, de 9 de setembro a 27 de outubro 2009;
 - ✓ Oficina para Capacitação em Regulação Sanitária para Entidades Civas de Defesa do Consumidor (Anvisa e ENEDEC): participação de servidores da Anvisa na Oficina, nos dias 6 e 7 de dezembro de 2010;
 - ✓ Participação e apoio dos representantes do projeto nas atividades realizadas pelas Visas Estaduais, Municipais e pelas Entidades de Defesa do Consumidor, como por exemplo: Recife, Rio Branco, Fortaleza, Manaus e Aracaju;
- Educação e mobilização social
 - ✓ VisaMobiliza: apresentação e discussão do Projeto VisaMobiliza com entidades do Fórum Nacional de Entidades Civas de Defesa do Consumidor (FNECDC) em 10 de novembro de 2009;
 - ✓ Educanvisa;

- Apoio à implantação da Central de Atendimento
- ✓ Apresentação e discussão da implantação da Central de Atendimento da Anvisa para Idec, em setembro de 2009, e Fundação Procon/São Paulo, em 16 de outubro de 2009;
- Cooperação com Procon's
- Reformulação do perfil do Cidadão no portal da Anvisa
- Implantação de pré-consultas e de audiências públicas virtuais
- Participação na Rede de Consumo Seguro e Saúde (OPAS/OEA)
- Fortalecimento dos instrumentos de participação social da Anvisa

Fonte: Adaptado de IDEC, 2010.

A EXPERIÊNCIA PILOTO DA ANATEL

Rúbia Marize

INTRODUÇÃO

Ao falar do projeto de aproximação da Agência Nacional de Telecomunicações com os órgãos de defesa do consumidor, e em particular, de sua participação como Experiência Piloto do Programa de Fortalecimento da Capacidade Técnica da Participação Social no Processo Regulatório é importante resgatar um pouco da missão e a atuação da Agência desde a sua criação.

A Anatel tem a missão de *“Promover o desenvolvimento das telecomunicações no País de modo a dotá-lo de uma moderna e eficiente infraestrutura de telecomunicações, capaz de oferecer à sociedade serviços adequados, diversificados e a preços justos, em todo o território nacional”*, o cidadão, usuário dos serviços de telecomunicações, sempre foi foco de sua atuação.

Ao definir, no primeiro momento, seus pilares de atuação na universalização dos serviços, na competição e na qualidade, a determinação da Anatel foi incrementar o acesso aos serviços com qualidade e a preços justos. Neste sentido, concentrou-se um grande esforço para fazer frente à necessidade premente de crescimento e normatização dos serviços e a definição ou revisão de padrões de qualidade. De 1997 a de 2010, a oferta de serviços cresceu, espantosamente, de um patamar da ordem de 25 milhões assinantes para 270 milhões, ai incluído o serviço de banda larga que era, praticamente, inexistente.

A despeito de todo esse crescimento, devido à formação dos servidores ser, inicialmente, mais voltada para os aspectos técnicos – seja no que diz respeito à engenharia, seja no que tange às questões econômicas e mesmo jurídicas – havia, por assim dizer, uma lacuna nos trabalhos da Agência. Isso não apenas fazia com que, eventualmente, aspectos regulamentares voltados à proteção dos direitos dos consumidores não lograssem atingir plenamente seus objetivos, mas também implicava em consequentes críticas dos Órgãos de Defesa do Consumidor (ODCs), gerando a impressão de distanciamento das reais necessidades dos usuários.

Ao assumir a Agência, o Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg destacou que a satisfação dos usuários dos serviços de telecomunicações deve orientar a ação da Agência, ressaltando que *“melhorar os padrões de atendimento aos cidadãos é dever e prioridade da Anatel”*.

Neste novo momento, superados os desafios iniciais, tornou-se possível direcionar a atenção aos usuários sob um novo olhar, na busca de agregar a sua percepção aos processos e atos da Agência. Neste contexto, diversas ações com o intuito de aproximar-se das entidades de defesa e proteção dos consumidores, Procons e organizações civis foram desenvolvidas.

A proposta de celebração do acordo de parceira com o Idec chegou num momento muito oportuno. Encontrava-se em curso a elaboração do Plano Geral de Atualização da Regulamentação das Telecomunicações no Brasil – PGR, que tem como diretriz estratégica, *“Atuar com transparência no relacionamento com a sociedade em geral e, em particular, com o governo e as prestadoras de serviços de telecomunicações, **priorizando as ações da Agência voltadas para a plena satisfação dos usuários, atuando em coordenação com os órgãos de defesa do consumidor**”*. Nesta direção já estava prevista como ação de curto prazo a *“Promoção de parcerias com órgãos oficiais de proteção e defesa do consumidor, tais como Ministério Público, Ministério da Justiça, PROCONS e entidades representativas da sociedade organizada, bem como os órgãos oficiais de defesa da concorrência”*.

O ACORDO DE COOPERAÇÃO

O Acordo de cooperação com o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – Idec foi então celebrado em setembro/08 (Termo de Cooperação Técnica nº 02/2008), com o objetivo de promover a cooperação mútua na realização o Projeto BR – M1035 “Fortalecimento da Capacidade Técnica da Participação Social no Processo de Regulação”, buscando equilíbrio das forças de mercado, por meio do fortalecimento da participação da sociedade nos processos de regulação.

Para a implementação dessa cooperação, foi constituída uma Comissão com a participação de representantes de todas as Superintendências, da Assessoria Parlamentar e da Assessoria de Relações com os Usuários, coordenada por esta última.

O Acordo então firmado estabelecia como atribuições da Anatel:

- Cooperar tecnicamente na realização de levantamentos e diagnósticos, disponibilizando dados e informações não confidenciais e indicando membros de seu corpo técnico para elucidação de dúvidas e/ou questionamentos;
- Participar do grupo de trabalho, no âmbito do projeto, constituído por representantes de agências reguladoras, organizações de defesa do consumidor, Casa Civil e o Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor – DPDC para identificação e estudo de propostas para aperfeiçoar a participação do consumidor nos processos regulatórios;
- Contribuir com o planejamento do programa de capacitação para funcionários da Anatel em legislação de defesa do consumidor e Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e indicar membros de seu corpo técnico para participarem da capacitação;
- Contribuir para o conteúdo e aplicação do programa de capacitação das organizações de consumidores em regulação;

- Participar na execução do projeto piloto previsto no Projeto BR-M1035, por meio da participação de seu corpo técnico e diretivo em reuniões, palestras e oficinas de trabalho, conforme seja necessário;

INSTÂNCIAS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Diante do objetivo de fortalecer a participação social no processo regulatório, a primeira questão que a Comissão enfrenta é examinar os espaços de participação que a Agência dispunha: Consultas e Audiências públicas, Conselho Consultivo, Comitê de Defesa dos Usuários, Conselhos de Usuários, demandas individuais dos usuários e a Ouvidoria, são espaços importantes de participação.

Todo ato da Agência é submetido à consulta pública. No período de 2000 a 2010 quase 800 atos normativos foram à consulta pública e 53 levados à audiência pública.

O Conselho Consultivo, composto por representantes do Senado Federal, Câmara dos Deputados, Poder Executivo, Entidades de classe das prestadoras de serviços de telecomunicações, Entidades representativas dos usuários, Entidades representativas da sociedade, que tem a responsabilidade de opinar, antes do encaminhamento ao Ministério das Comunicações, sobre o Plano Geral de Outorgas, o Plano Geral de Metas de Universalização de serviços prestados em regime público e demais políticas governamentais de telecomunicações; apreciar os relatórios anuais do Conselho Diretor; aconselhar quanto à instituição ou eliminação da prestação de serviço no regime público; e requerer informações e fazer proposições a respeito das ações de competência do Conselho Diretor, tem sido atuante e exerce com rigor seu papel.

Estão instalados em todo o País 47 Conselhos de Usuários, que tem o objetivo de formular sugestões e propostas de melhoria dos serviços ofertados pelas prestadoras de Telefonia Fixa. Estes conselhos contam com a participação de 210 usuários do STFC e 103 órgãos de Defesa do consumidor, dos quais 40 PROCONS.

A Agência coloca à disposição da sociedade uma Central de Atendimento com capacidade de atender 600 mil chamadas/mês, além de dispor de salas do cidadão em todas as unidades da federação e atendimento eletrônico por meio do Portal. Por estes canais, além de exercer seu direito petição, o usuário participa do processo regulatório, por meio de suas críticas, sugestões e reclamações.

O grande desafio para a Agência, como experiência piloto do projeto, é ampliar e fortalecer esses espaços de participação social com estratégias que possibilitem superar as limitações de recursos humanos, orçamentários e de capacitação.

METODOLOGIA DE TRABALHO

Inicialmente, foi realizado pelo Idec um diagnóstico da Anatel e outras Agências, que serviu de base para realização de *workshops* e reuniões de trabalho que subsidiaram a elaboração de propostas de ações com vistas ao fortalecimento da participação social (do consumidor) no processo de regulação.

O Mapeamento então elaborado pelo Idec apresentou severas críticas à atuação da Agência, a seu processo decisório e aos espaços e processos de participação.

Aquela análise reforçou a visão interna da Agência de que, a despeito das ações que eram desenvolvidas, a percepção externa era ainda de uma atuação acanhada e de baixa visibilidade.

Em novembro/08, foi realizado pelo Idec um *Workshop* em São Paulo, com representantes das agências federais pesquisadas, de organismos públicos e privados de defesa do consumidor, além de outras instituições, com o apoio do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor. Naquela oportunidade, a partir do mapeamento elaborado, foram levantados e discutidos desafios e mecanismos de superação para questões gerais. Foram também mapeadas as melhores práticas e experiências positivas desenvolvidas pelas agências.

Posteriormente, em novembro/08, foi realizado em Brasília o *Workshop* Participação Social na Anatel e o Relacionamento com o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), a fim de serem identificados desafios específicos para a Anatel. Este *Workshop*, que partiu dos resultados do primeiro, realizado em São Paulo, constituiu-se de debates em grupos que propuseram, livremente, ações que concorressem para o Fortalecimento da Capacidade Técnica da Participação Social no Processo de Regulação, que resultou em 03 (três) grandes grupos: Grupo 1 - Agenda Regulatória; Instâncias de Participação; Consultas e Audiências Públicas; e Processo decisório; Grupo 2 - Comunicação entre agências e consumidores; Acesso à informação e Atendimento ao consumidor individual; Grupo 3 - Papel das agências na defesa do consumidor; Fomento às organizações de defesa do consumidor e Articulação com o SNDC. Este trabalho posteriormente constituiu uma das bases para elaboração do Plano de Ação Pró-Usuário.

Em agosto/09, foi realizado o primeiro evento voltado para a formação da cultura interna dos servidores da Anatel, no escopo do Acordo, com foco para os aspectos relevantes da educação das relações de consumo. Este evento, ministrado por conceituados instrutores e doutrinadores do direito consumerista, contou com a participação de cerca de 50 servidores da Agência, especialistas e Assessores da Sede e das Unidades de fiscalização regionais.

Em outubro/09, foi realizada a capacitação dos membros do SNDC no módulo de telecomunicações voltado para a proteção e defesa dos consumidores, para entidades governamentais e não governamentais que promovem ações voltadas para as relações de consumo. Os técnicos da Anatel participaram desde o planejamento até a instrutoria, com o apoio maciço de todas as áreas da agência.

Naquela oportunidade, foi feito um levantamento preliminar de interesse dos órgãos ali representados em novas capacitações e outros temas de interesse. Este levantamento subsidiou trabalho junto a quatro órgãos de proteção do consumidor.

No relacionamento com essas instancias de participação social, por meio de *workshops*, reuniões, capacitações mútuas, foram identificados diversos desafios para a Agência, dentre os quais destacam-se:

- Reduzir a assimetria de informação dos consumidores e seus representantes em relação aos entes regulados;
- Ampliar a participação do consumidor nas consultas e audiências públicas;
- Traduzir para a sociedade as informações técnicas da Agência;
- Fortalecer a atuação das organizações de defesa do consumidor no processo regulatório;
- Aprimorar o atendimento ao consumidor pela Agência, particularmente nos aspectos tático e estratégico, ampliando a comunicação com o consumidor;
- Viabilizar recursos financeiros para incremento da participação de representantes dos consumidores nos processos de regulação.
- Fortalecer a Anatel no tratamento de temas afetos aos usuários dos serviços de telecomunicações.

RESULTADOS

Diversas ações já foram realizadas para ampliar a percepção da sociedade e para reduzir a assimetria de informação e participação do consumidor e seus representantes no processo regulatório, bem como ações de fomento à cultura de proteção e defesa dos usuários dentro da Anatel. Do conjunto de esforços implementados, destacam-se alguns resultados:

- Criação e disponibilização do espaço na intranet para divulgação do projeto piloto para os servidores da Agência, permitindo que os interessados no projeto possam ter acesso às atas das reuniões e demais documentos pertinentes.

- Encaminhamento de ofício circular a todas as entidades civis e governamentais de defesa do consumidor, conforme lista fornecida pelo Idec, estimulando-as a se cadastrarem no Sistema de Acompanhamento de Consulta Pública - SACP da Anatel, a fim de que possam contribuir ativamente nas consultas públicas.
- Divulgação, no Portal da Anatel, de novos indicadores de atendimento, por parte da Assessoria de Relações com os Usuários – ARU, propiciando transparência e subsídio à escolha da prestadora aos usuários.
- Reativação do Comitê de Defesa dos Usuários (CDUST), considerado uma importante e eficaz forma da Anatel ouvir a sociedade civil por meio de seus representantes. O CDUST é composto por membros do Ministério das Comunicações, Entidade de Classe de Prestadoras de Serviços de Telecomunicações, Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor, Secretaria Especial de Direitos Humanos – Presidência da República e Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor – Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça, dentre outros.
- Capacitação dos servidores da Agência em legislação de defesa do Consumidor.
- Capacitação das organizações do SNDC nas matérias reguladas pela Agência.
- Realização de quatro eventos de aproximação e capacitação específica com ODC (Rio Branco – AC, Goiânia-GO, Recife-PE e São Paulo-SP).

AMPLIAÇÃO DO ESCOPO DO TRABALHO

Os resultados obtidos a partir da celebração do acordo, permitiram que a Comissão visualizasse outras prementes necessidades, mecanismos que possibilitassem ampliar a percepção da sociedade quanto às ações da Anatel em prol dos usuários de serviços de telecomunicações e a sua efetiva educação

para o consumo e, especialmente, participação no processo regulatório. Assim, considerando os debates e resultados já alcançados no âmbito do Acordo com o Idec, o PGR, os princípios dos Conselhos de Usuários, os temas em debate no Comitê de Defesa dos Usuários e as diversas ações que vinham sendo desenvolvidas na Agência de forma dispersa, foi proposta a ampliação do escopo do trabalho da Comissão, que recebeu a incumbência de elaborar um Plano de Ação em Prol dos Usuários, com as seguintes diretrizes:

- Aprimorar a integração e a coordenação institucional das diversas ações desenvolvidas pela Agência.
- Melhorar a percepção do público interno e externo quanto aos esforços que a Agência realiza em benefício dos usuários.
- Agir de forma pró-ativa nas ações relativas aos usuários, bem como nas ações conjuntas com os órgãos de defesa do consumidor; aprimorando o relacionamento com o DPDC, PROCONS, Organizações Não Governamentais.
- Dar maior transparência às ações da Anatel, por meio de iniciativas de comunicação social, entrevistas, aprimoramento e atualização permanente do Portal, disponibilizando informações de interesse dos usuários de forma mais direta e de fácil acesso e compreensão.

O PLANO DE AÇÕES PRÓ-USUÁRIO

A proposta do Plano de Ações Pró-usuário foi elaborada com a participação de todas as Superintendências e das assessorias Parlamentar e de Comunicação e de Relações com os Usuários, coordenada por esta última.

O objetivo geral do Plano é *“Aperfeiçoar e ampliar no âmbito da Anatel as ações de proteção dos direitos do consumidor, por meio de uma política específica, que promova o fortalecimento da cultura interna em prol do consumidor, as parcerias com instituições, a transparência e a participação da*

sociedade no processo regulatório, de modo que a Agência torne-se referência sobre o assunto”.

Para garantir a consecução deste objetivo geral, foram estabelecidos quatro objetivos específicos como estratégias de contorno das ações que serão desenvolvidas:

- Promover a internalização da importância da proteção aos direitos dos consumidores de serviços de telecomunicações no âmbito da Anatel.
- Proporcionar às instituições que atuam na proteção e defesa do consumidor e aos cidadãos maior participação nos processos regulatórios da Anatel.
- Promover parcerias com os órgãos oficiais de defesa do consumidor, tais como Ministério Público, Ministério da Justiça, PROCONs, e entidades representativas da sociedade organizada, bem como com os órgãos oficiais de defesa da concorrência.
- Intensificar a atuação da Anatel junto às prestadoras com vistas à melhoria da qualidade dos serviços de telecomunicação na visão do consumidor.

Os Objetivos Específicos se desdobram em 11 (onze) ações que deverão ser alcançadas por meio de 45 projetos. Os projetos serão desenvolvidos por equipes multidisciplinares no âmbito das superintendências e assessorias e terão sempre a coordenação de uma das áreas participantes. Destacamos alguns dos projetos diretamente relacionados aos usuários:

- Realizar pesquisa de satisfação dos usuários dos serviços de telecomunicações.
- Aprimorar o processo de incorporação das informações do atendimento da Anatel e do SINDEC nos Regulamentos de Serviços e nas atividades operacionais.

- Adequar os Planos Gerais de Metas de Qualidade (PGMQ) dos serviços de telecomunicações com vistas a contemplar os indicadores da qualidade percebida pelos consumidores.
- Divulgar e debater Agenda Regulatória (PGR).
- Aprimorar os procedimentos de Consulta e Audiência Públicas.
- Fortalecer os Conselhos de Usuários.
- Capacitar em telecomunicações as instituições de defesa do consumidor.
- Promover reuniões prévias às consultas públicas.
- Criar canal específico para recebimento de solicitações e esclarecimento aos ODC's.
- Intensificar a divulgação das deliberações do Conselho Diretor em linguagem acessível.
- Estabelecer Termos de Cooperação com as instituições de defesa do consumidor.
- Estabelecer pauta e definir um calendário de reuniões com as instituições de defesa do consumidor de interesse mútuo.
- Desenvolver e disseminar material educativo sobre demandas dos consumidores em parceria com as instituições de defesa do consumidor.
- Aperfeiçoar e atualizar o Espaço do Cidadão no site.
- Aprimorar instrumentos de comunicação.

A realização da integralidade das ações propostas dependerá da adequada alocação de recursos humanos e orçamentários. Foi constituída Comissão permanente para coordenação da implantação do Plano e definida metodologia de acompanhamento e os resultados serão reportados periodicamente ao colegiado de superintendentes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A participação da Agência como Experiência Piloto do Programa de Fortalecimento da Capacidade Técnica da Participação Social no Processo Regulatório trouxe muitos resultados positivos, o maior deles, com toda certeza, foi o fortalecimento e aperfeiçoamento da cultura interna de proteção do consumidor, usuários dos serviços de telecomunicações, segundo a sua visão.

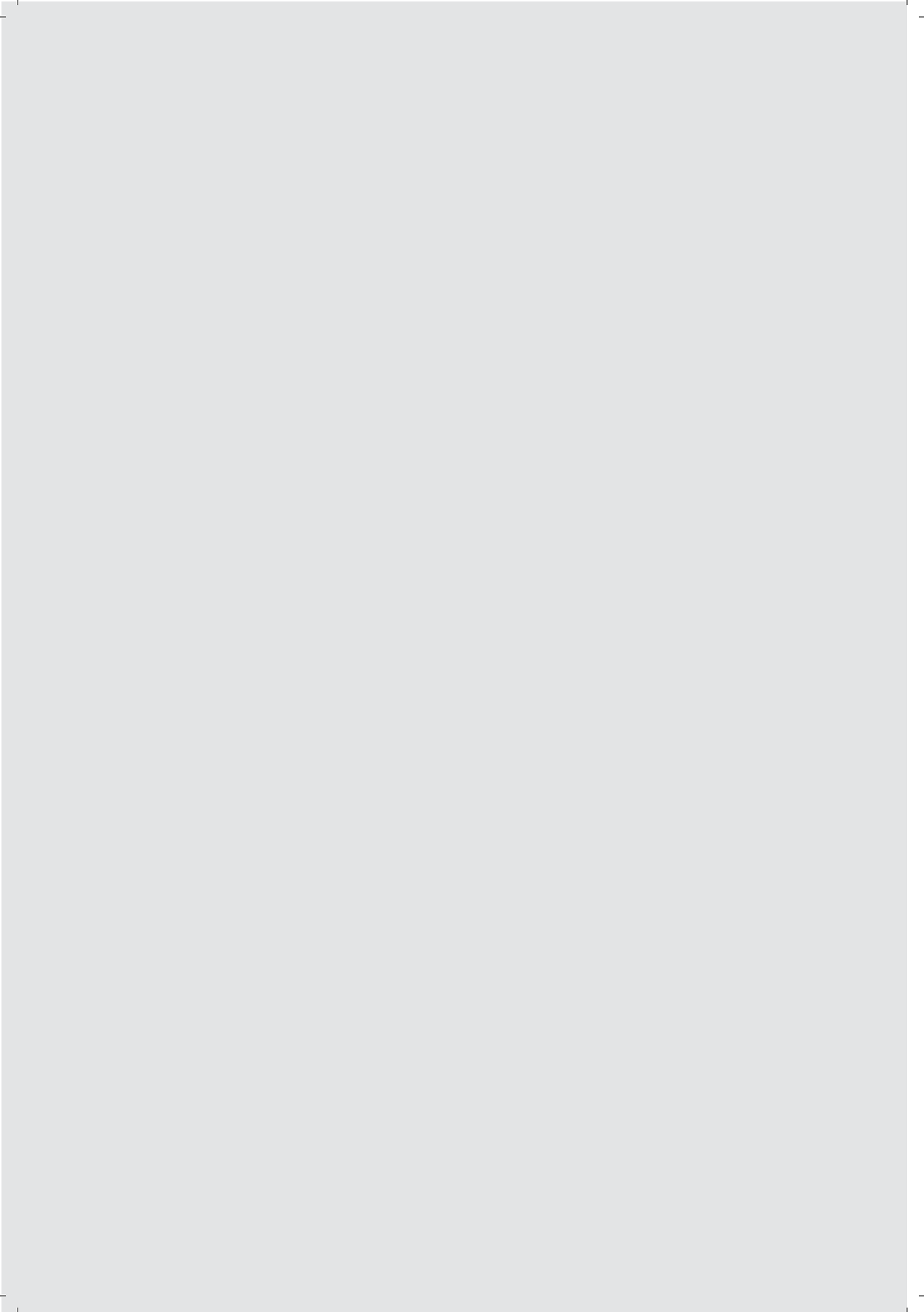
A aprovação do Plano de Ação Pró-Usuários, que contou com a contribuição de outros atores, foi o marco que consolida este resultado. Ao final do projeto estamos iniciando uma nova etapa construindo passo a passo uma nova relação com os Órgãos de Defesa do Consumidor.

REFERÊNCIAS:

- Decreto nº 6.062, de 16 de março de 2007, que institui o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação – PRO-REG.
- Termo de Cooperação Técnica nº 002/2008 – firmado com Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – Idec.
- Portaria nº 81, de 13 de fevereiro de 2009 – Institui a Comissão Gestora do Acordo de Cooperação Técnica.
- Plano de Ação Pró-Usuário, aprovado pela Portaria nº 1.160, de 4 de novembro de 2010, publicada no DOU em 10 de novembro de 2010.
- Portaria nº 1.161, de 4 de novembro de 2010 – Institui a Comissão Gestora responsável pela Coordenação da Implementação do Plano de Ação Pró-Usuário.

PARTE V

PROPOSTAS PARA O FORTALECIMENTO DAS ORGANIZAÇÕES DE CONSUMIDORES



O SISTEMA NACIONAL DE DEFESA DO CONSUMIDOR E AS AGÊNCIAS REGULADORAS

Marcelo Gomes Sodré

É importante reconhecer o avanço deste processo de reflexão e debate sobre regulação e defesa do consumidor. Nos últimos dois anos, ainda vivíamos em um processo de estranhamento entre as agências reguladoras e os membros do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) – Procons, entidades civis, Ministério Público e Defensorias Públicas. Atualmente, observamos esforços de aproximação e diálogo.

Para definirmos um sistema, precisamos responder algumas perguntas: como, por que, para que e para quem. Quando pensamos no Sistema Nacional de Defesa do Consumidor algumas respostas estão claras. Para que nós queremos defender os consumidores? Em razão de termos como objetivo estabelecer a harmonia nas relações de consumo. Por que nós queremos defender o consumidor? Porque ele é vulnerável. A defesa deve ser feita por quem? Essa já é uma questão mais complicada, que inclui a discussão sobre o papel das agências e se elas fazem ou não parte do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. E como devemos defender os consumidores? A resposta a essa pergunta é ainda mais complicada, pois existem diversos fóruns e canais possíveis para isso e se não houver o mínimo de consenso sobre quais instrumentos devem ser usados, é difícil estabelecer um sistema.

A ideia de sistema, no nosso caso, é a ideia de um sistema para a implantação de políticas públicas. Essas políticas públicas devem ser implementadas a

partir de princípios e objetivos que são claros: a defesa do consumidor, a vulnerabilidade do consumidor e a harmonia nas relações de consumo.

Onde começa complicar? Quando precisamos responder as perguntas “quem faz parte desse sistema” e “quais os instrumentos que devemos utilizar para fazer o fortalecimento e a institucionalização desse sistema”. Nos últimos dois anos temos nos dedicado a esse debate. Porque já existe consenso que o consumidor precisa ser protegido. Se existiram divergências, acredito que após esses dois anos, não resta dúvida. Todos percebem a vulnerabilidade do consumidor no mercado. Porém, permanecemos com dúvidas sobre qual é o papel de cada um na realização do objetivo de proteger o consumidor. É preciso fazer um resgate histórico para entender porque temos visões diferentes sobre os papéis e os instrumentos na defesa do consumidor e poder debater caminhos para o fortalecimento do SNDC.

O Sistema Nacional de Defesa do Consumidor foi construído tardiamente se compararmos com outros sistemas que se constituem entre a década de 50 e 60. O Sistema Nacional de Saúde, que se constituiu antes, se fortaleceu na década de 60. Toda legislação da concorrência é da década de 60. Na década de 1960, houve um aparelhamento do poder público, que se organizou. O tema do consumidor se organizou de forma equivocada. O órgão responsável pela regulação federal do tema do consumidor era a Superintendência Nacional do Abastecimento (Sunab) que, criado antes de 64, mudou sua função ficando como um órgão basicamente de controle de preços. Era um órgão que praticamente não tinha diálogo com os órgãos estaduais e com a sociedade civil.

Para nós da defesa do consumidor, toda a década de 1960 é uma década perdida, pois o sistema só começou a se organizar no meio da década de 1970 e de uma maneira torta, organizando-se nos Estados sem o envolvimento da esfera federal. Criaram-se os Procons nos Estados sem que houvesse uma organização federal de coordenação do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor.

Outra particularidade é que a defesa do consumidor começa a ser organizada pelo poder público, quando na década de 70, o poder público talvez fosse o pior fornecedor. Além disto, a defesa do consumidor tem início pelos Procons sem que fossem formuladas políticas públicas de defesa do consumidor de forma mais coletiva. A forma como os Procons atuavam pulverizava a defesa do consumidor. E verificamos, ainda, que o sistema de defesa do consumidor surgiu sem presença de um ator importante, que eram as associações civis de defesa do consumidor. Isso porque no Brasil, na década de 70, vivíamos em uma ditadura militar com fortes restrições ao desenvolvimento de organizações da sociedade civil.

Na década de 80, o governo federal e a sociedade civil começam a se organizar. Existe uma geração de organizações de defesa do consumidor da sociedade civil que são fundadas na década de 80, sendo o Idec uma delas, fundado em 1987.

No governo federal, na década de 80 tivemos a experiência do Conselho Nacional de Defesa do Consumidor, que resultou no Código de Defesa do Consumidor. Quase todos os embates que iriam acontecer no Congresso Nacional foram antecipados e vividos dentro do Conselho Nacional de Defesa do Consumidor, no qual tinham assento a Confederação Nacional da Indústria, a Confederação Nacional da Agricultura, o CONAR, as entidades de defesa do consumidor, entre outros.

Então, parecia que as coisas tomariam um rumo, pois veio o Código de Defesa do Consumidor (CDC), a criação de mais Procons pelos Estados, o surgimento de várias entidades civis, os movimentos de donas de casa, e mais tarde a criação do Fórum das Entidades Civis de Defesa do Consumidor. Mas a efetivação do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor permanece um desafio. O Código de Defesa do Consumidor é limitado na definição da organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. A regulamentação no início da década de 90 ainda agrava a situação, pois não foi atenta ao princípio federativo e estabeleceu uma hierarquia entre esfera federal e estadual. Essa situação gerou descompassos e problemas na justiça.

Infelizmente, ao ser publicado o CDC, foi extinto o Conselho Nacional de Defesa do Consumidor, que poderia ser um espaço importante para se discutir essas diferenças e se propor caminhos.

Outra observação importante é que o CDC não levou em consideração a regulação dos serviços públicos, pois na época não se sabia que os serviços públicos seriam privatizados e não existiam as agências reguladoras. O Código de Defesa do Consumidor não regulou o comércio eletrônico, por exemplo, porque não existiam a Internet e o comércio eletrônico como são hoje.

A partir da década de 1990, os serviços foram sendo privatizados, mas não havia amparo legal para lidar com eles. O Sistema Nacional de Defesa do Consumidor não tinha se consolidado quando começou a ser criado outro sistema, que é o sistema das agências reguladoras. Muitas agências reguladoras não entenderam o seu dever de proteger o consumidor e muitas afirmavam que aplicariam o CDC apenas subsidiariamente.

O Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, ainda não consolidado, tem que lidar com as deficiências da regulação, que levam aos problemas que os consumidores enfrentam nos setores regulados. No geral, as agências reguladoras não colocam a defesa do consumidor como prioridade e não se vêem como parte do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. Ocorre que não dá mais para as agências reguladoras dizerem que não vão atuar na defesa do consumidor, pois 70% das queixas dos consumidores dizem respeito aos serviços que são regulados por elas.

O Fórum Nacional das Entidades Cíveis de Defesa do Consumidor (FNE-CDC) apresentou aos candidatos à Presidência da República nas eleições de 2010 uma plataforma básica para que o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor seja fortalecido. Os principais candidatos aderiram, entre eles, a candidata eleita Presidente. Agora, aguarda-se a implantação das 10 propostas apresentadas, entre elas: a criação do Conselho Nacional de Defesa do Consumidor, que funcione como um fórum nacional para as grandes discussões; o fortalecimento das ações

de proteção do consumidor no âmbito do governo federal, dando mais estrutura para o atual Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor, transformando-o em uma secretaria no Ministério da Justiça; a coordenação entre as instituições que participam do processo regulatório no âmbito do governo federal visando a proteção do consumidor; um sistema regulatório que garanta transparência e participação da sociedade e a criação do Sistema Nacional de Informações sobre Regulação e Direitos do Consumidor.

Cada instituição participante do sistema precisa encontrar a melhor maneira de conduzir a defesa do consumidor, pois existem vários canais e meios para isso, mas acima de tudo é necessário um diálogo permanente entre as várias organizações que atuam no tema e a afirmação de um consenso no sentido de que a defesa do consumidor passe a ser uma prioridade para todos.



PERSPECTIVAS E DESAFIOS À PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA REGULAÇÃO

Teresa D. Liporace

INTRODUÇÃO

A participação social em políticas públicas é uma conquista do processo democrático e resultou das demandas da sociedade organizada. Promulgada após anos de autoritarismo no país, a Constituição Federal de 1988 trouxe em seu bojo os interesses da sociedade civil por mais liberdade, autonomia e, principalmente, por voz. Deu-se vida a diversos institutos jurídicos de extrema importância para a concretização da democracia, dentre os quais se destaca a possibilidade de participação popular de forma direta nos desígnios estatais. O direito à participação passou a ser um direito fundamental, inscrito no *caput* do art. 1º da Carta Magna e decorre, diretamente, dos princípios do estado de direito e do princípio democrático.

A partir deste marco, foram criados mecanismos de participação dos cidadãos na vida política do país e suscitados novos valores da democracia - representatividade, transparência, controle social e *accountability*. Surgiram instrumentos de participação do cidadão em praticamente todas as áreas sob a tutela do Estado, possibilitando sua integração na definição, na execução e na avaliação da ação pública. Esse processo tornou extremamente necessária a alteração na forma de organização e atuação nos movimentos sociais: novos tipos de liderança — mais pragmáticas, mais qualificadas, profissionalizadas; nova maneira de

lidar com atores institucionalizados, como órgãos públicos e outros setores do Estado; maior institucionalização dos próprios movimentos; novos temas e novas demandas. Além do conhecimento técnico, também é preciso aprender a prática da negociação — outra forma de lidar com o conflito, o “confronto propositivo”, diferente dos confrontos característicos da fase mais reivindicativa dos movimentos sociais. Foi preciso rever o modo como as organizações da sociedade civil relacionam-se com o saber técnico e com as alianças políticas. A manutenção da independência e o alcance dos resultados estão diretamente relacionados ao acúmulo de conhecimento e experiência suficientes para poder mover-se com segurança nos espaços de governo, sem perder sua identidade, ou ser manipulado por atores com maior acesso ao saber e ao poder. Tudo isso passa por um processo de aprendizagem que não pode ser negligenciado.

DESAFIOS À PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROCESSO REGULATÓRIO

Em meados da década de 90, novos desafios surgiram com a transformação da economia brasileira por meio de um histórico movimento em direção à privatização dos serviços públicos essenciais. Esse movimento, que incluiu amplas reformas institucionais, surgiu tão repentinamente que não houve nenhum esforço correspondente para a criação de um consenso ou comunicação acerca da nova ordem econômica. A participação social permaneceu baixa. As novas agências reguladoras começaram a operar em um relativo vazio, sem redes sociais fortes, e em meio à atitude de desconfiança e receio¹. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado preconizava a redefinição do papel do Estado, que deixava de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, pela via da produção de bens e serviços, para se fortalecer na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. Energia elétrica e telecomunicações, por exemplo, serviços considerados essenciais à vida digna de toda a população,

¹ OECD – Reviews of Regulatory Reform Brazil: Strengthening Governance for Growth

passaram a ser fornecidos por empresas, frequentemente com a participação de capital estrangeiro.

Embora o serviço continue a manter sua natureza pública, as concessionárias se dedicam a prestá-los visando à maximização dos interesses de seus investidores, que não necessariamente coincidem com o interesse da coletividade. Esse cenário levou o consumidor a uma vulnerabilidade multidimensional. O limitado poder de negociação frente às grandes corporações fez com que o cidadão-consumidor estivesse mais sujeito a sofrer lesões econômicas e a suportar os diversos riscos da atividade empresarial desenvolvida pelas concessionárias. Não foi por acaso que nos anos que sucederam o processo de privatização dos serviços públicos, as organizações de proteção e defesa do consumidor - Procons, entidades civis, Ministérios Públicos, Defensorias - dedicaram a maior parte da sua capacidade de trabalho ao atendimento a consumidores lesados pelas empresas prestadoras de serviços regulados, especialmente, pelas concessionárias de serviços públicos. Era preciso explicar direitos e deveres em função do novo arcabouço regulatório. Os papéis não estavam claros para o cidadão, que não compreendia as funções das agências reguladoras, sua relação com consumidores e empresas, nem tampouco enxergava nos novos entes da Administração Pública a figura de um aliado, que deveria zelar pela qualidade e pelo acesso aos serviços e pela defesa do interesse público. Por outro lado, concessionárias de serviços públicos também não compreendiam as interseções entre o CDC (Código de Defesa do Consumidor) e os marcos regulatórios setoriais. Foi um período de “trevas” - demandas chegavam de diversas partes, consumidores e imprensa buscavam informação sobre direitos em relação aos serviços recém privatizados. Era necessário empreender muitos esforços na solução de questões imediatas e, ao mesmo tempo, comunicar ao cidadão os novos papéis e responsabilidades a partir do novo modelo regulatório que vigorava no país.

Enquanto os problemas se avolumavam nas portas dos Procons de todo o Brasil, tentava-se, sem sucesso, interagir com os novos entes. Parte da

solução passava pelo esclarecimento da origem de toda aquela confusão e pelo saneamento dos conflitos entre a legislação consumerista e os marcos regulatórios. Os integrantes do SNDC (Sistema Nacional de Defesa do Consumidor) também encontravam dificuldades para avançar na direção de propostas que pudessem sanar de uma vez por todas os problemas recorrentes enfrentados pelos consumidores. Essas dificuldades se deviam, principalmente, à falta de conhecimento acerca do processo regulatório. À época, não havia a compreensão por parte da grande maioria dos órgãos de defesa do consumidor sobre a necessidade do seu envolvimento para além do atendimento ao público e solução dos conflitos estabelecidos nas relações de consumo.

O novo modelo de regulação no Brasil, que conferiu às agências prerrogativas especiais de autonomia e desenho institucional diferenciado, também procurou assegurar mecanismos de transparência e de controle social nos seus processos decisórios. Foram instituídos espaços para o exercício do controle social por meio de Audiências e Consultas Públicas, Ouvidoria, Conselhos e outras instâncias de participação. Tais mecanismos visavam assegurar os direitos do cidadão junto às concessionárias de serviço público numa nova perspectiva de envolvimento do usuário frente às atividades do Estado. No entanto, a ausência de definição de critérios mínimos para o atendimento aos requisitos de transparência e participação social provocou uma grande distorção no processo de consolidação desse modelo, ocasionando graves problemas ao cidadão. Embora, conceitualmente, o processo regulatório esteja aberto à participação dos agentes impactados por ele – setor regulado e consumidores -, na prática, a inserção desses atores é completamente desbalanceada.

Do ponto de vista teórico, as agências reguladoras devem combater falhas de mercado - externalidades, o poder de monopólio, a assimetria de informação e a dimensão temporal das decisões, que visam atender necessidades de curto prazo, em detrimento dos objetivos de mais longo prazo da sociedade. A intervenção regulatória se faz necessária para minimizar e/ou corrigir as falhas

existentes, visando ao aumento da eficiência econômica, por meio de medidas que promovam a concorrência, a universalização dos serviços e a defesa do interesse público. Elas estão encarregadas de controlar a eficiência de entidades privadas que exploram serviços de interesse público, autorizar reajustes de tarifas, aplicar penalidades às empresas sujeitas a sua fiscalização e emitir regulamentos para manter o bom funcionamento do setor sob sua supervisão.

Para cumprir sua missão, as agências devem monitorar permanentemente o mercado, e essa tarefa, quando bem desempenhada, envolve a interlocução com diferentes atores. A vigilância do mercado precisa da participação dos consumidores individualmente e coletivamente. Na dimensão individual, o cidadão leva até as agências e organizações de defesa do consumidor as denúncias sobre práticas abusivas e problemas na relação de consumo. Na dimensão coletiva, as organizações de consumidores integram um Sistema que é capaz de gerar uma fotografia sobre o mercado a partir das reclamações fundamentadas captadas nos Procons de todo o país. As entidades civis de defesa do consumidor também monitoram o mercado, atuando na ponta e verificando o cumprimento das regras e o respeito aos direitos do consumidor e realizando ações de educação para o consumo, que vão induzir a prática da cidadania ativa. Se não há barreiras, esses fluxos circulam livremente alimentando o processo decisório que ocorre no âmbito das agências.

Decorridos mais de dez anos desde a criação das primeiras agências reguladoras no país, podemos afirmar que a existência de previsão legal dos mecanismos de participação social no processo regulatório não foi suficiente para o bom funcionamento do modelo. Não há dúvidas que, até o momento, nem o cidadão individualmente, nem as organizações que o representam conseguiram exercer de forma efetiva o seu papel junto aos reguladores. Os obstáculos são diversos e vão muito além da complexidade técnica comumente alegada. Há, por exemplo, o risco constante de se limitar a participação a assuntos periféricos quando o saber técnico e a atividade de monitoramento do setor em questão não existem.

O Programa de Fortalecimento da Capacidade Técnica da Participação Social na Regulação, executado pelo Idec – Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor, com apoio do BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento, teve início em 2008 e produziu um diagnóstico sobre os espaços de participação social nas agências reguladoras federais e sobre a atuação dos organismos de proteção e defesa do consumidor no acompanhamento de setores regulados. O estudo explicitou as principais dificuldades de acesso e monitoramento das informações sobre os setores regulados e sobre o processo regulatório. O levantamento realizado pelo Idec mostra que a participação deficiente dos consumidores no processo regulatório resulta de diversos fatores, que vão desde a falta de percepção por parte dos reguladores acerca da importância dessa representação e da necessidade de estimulá-la e instrumentalizá-la, até a ausência de clareza por parte das organizações de consumidores sobre a extrema relevância do seu envolvimento em todas as fases do processo regulatório e do despreparo para desempenhar esse papel.

Existem diversos canais e instâncias de relacionamento das agências com os diferentes stakeholders: audiências e consultas públicas, ouvidorias, conselhos consultivos, câmaras setoriais, assessoria parlamentar, entre outros. Eventualmente, há alguns canais específicos para os consumidores, tais como: comitês de defesa dos usuários, superintendências ou diretorias próprias, unidades descentralizadas de atendimento etc. Porém não há instrumentos que minimizem a grande assimetria entre os stakeholders e promova o funcionamento equilibrado no processo regulatório.

Na realidade, o que se percebe é um enorme desequilíbrio entre os entes regulados e o consumidor nos espaços de interlocução com as agências reguladoras. A deficiência no funcionamento desse grande sistema, no qual estão inseridas agências reguladoras e organizações de proteção e defesa do consumidor compromete a ação efetiva de cada um desses grupos, individualmente, além de bloquear a capilarização da ação regulatória e fiscalizatória e o tratamento sistêmico das questões que afetam o cidadão brasileiro.

O monitoramento de um determinado setor regulado, como o acompanhamento permanente das tendências, normas e regulamentos e elaboração de estudos para diagnosticar e equacionar problemas enfrentados pelo consumidor implica recursos financeiros significativos e pessoal qualificado para a tarefa. Trata-se de uma atividade crucial para a atuação no processo regulatório, uma vez que a sistematização de dados e informação qualificada permite a contraposição e o questionamento a propostas contrárias ao interesse público. Seguramente, a principal barreira à participação das organizações que representam o cidadão no processo regulatório é a ausência de recursos técnicos e financeiros que viabilizem condições mínimas para o trabalho de *advocacy*.

Diferentemente do setor regulado, que detém o conhecimento aprofundado sobre o negócio, dados mercadológicos e conhece em profundidade as complexidades tecnológicas inerentes ao produto ou serviço ofertado, as organizações de consumidores têm acesso bastante limitado a informações e conhecimentos. Possuem quadro de pessoal bastante reduzido e devem dar conta de um amplo espectro de temas, resultando numa grande assimetria de informação. Além disso, ao defender seus interesses junto aos reguladores em uma consulta pública, por exemplo, não podem lançar mão de artifícios como serviços de consultoria técnica e jurídica, apresentação de estudos e relatórios para reforçar suas demandas junto ao regulador. As empresas possuem recursos infinitamente maiores para a defesa de seus interesses em comparação àqueles disponíveis nas organizações de consumidores, sejam elas organizações do governo ou da sociedade civil.

A assimetria relativa à linguagem também é uma barreira importante a ser considerada. A complexidade está presente nas normas administrativas, na divulgação de minutas de novos regulamentos, nas informações disponíveis sobre o setor regulado e até mesmo na comunicação sobre os mecanismos de participação disponíveis. Isso se reflete, por exemplo, na comunicação de uma nova regulamentação que não transmite ao usuário quais são os ganhos e perdas

envolvidos em cada medida adotada pelo regulador. Muitas vezes, a própria concessionária de serviços públicos comunica de forma incompleta os direitos do consumidor em peças publicitárias, gerando mais confusão.

Há, ainda, a assimetria de oportunidades – o acesso à agência é muito mais facilitado para o setor regulado, já que seus executivos e técnicos têm mais oportunidades de levar demandas e apresentar seus pleitos ao regulador, seja no próprio ambiente da agência, em reuniões acordadas; em fóruns técnicos, onde há clara interlocução entre reguladores e regulados, como simpósios e congressos, ou até mesmo no ambiente da empresa, quando técnicos das agências demandam informações, dados, estudos e esclarecimentos para subsidiar processos de fiscalização e acompanhamento do setor. A ausência de interlocução sistemática entre agências reguladoras e organizações de consumidores compromete o processo de definição de uma agenda regulatória que leve em conta a percepção desses atores sobre o funcionamento do mercado e sobre a efetividade das regras em vigor.

Tabela 1 – Assimetrias entre os *stakeholders* no processo regulatório

Assimetria de Informação	Empresas e concessionárias que atuam nos setores regulados detêm todo o conhecimento relativo ao seu negócio – informações técnicas, econômicas, concorrência, tendências mundiais, novas tecnologias – e esse fato é inerente à atividade econômica.
Assimetria de linguagem	A tecnicidade dos termos adotados no ambiente das Agências Reguladoras torna difícil a compreensão por parte do consumidor, que desconhece até mesmo os seus direitos relativos aos serviços regulados.
Assimetria de oportunidades	A ausência de mecanismos formais de articulação com organizações de consumidores compromete a participação na definição de temas que deverão ser objeto da atuação das Agências.

Todos esses entraves estão refletidos na pesquisa “Diagnóstico: Organismos de Proteção e Defesa do Consumidor”, realizada no segundo semestre de 2008 pelo Idec no âmbito do Programa de Fortalecimento da Capacidade Técnica da Participação Social na Regulação. As dificuldades apontadas pelos órgãos públicos e entidades da sociedade civil para acompanhar processos regulatórios podem ser divididas em dois grupos:

- **Dificuldades estruturais** - compartilhadas por todos os órgãos, que apontam insuficiências orçamentárias para atender às necessidades em estrutura física adequada para desenvolvimento de pesquisas técnicas e análises específicas e deficiência de recursos humanos capacitados, principalmente nos setores de maior especialização;
- **Dificuldades relacionadas aos mecanismos de participação** - os conteúdos técnicos dificultam o entendimento, a apropriação das informações e a formulação de propostas; os prazos exíguos para análise e manifestação da sociedade nos processos regulatórios; a falta de acesso às discussões prévias que resultam nos materiais que vão para consultas públicas; a dificuldade de participação em audiências realizadas fora da área de atuação dos órgãos e a inexistência de retorno em relação às propostas enviadas aos reguladores.

Essas dificuldades resultam no baixo grau de participação das organizações de consumidores em consultas e audiências públicas realizadas pelas agências reguladoras, fato relatado por todas as agências em outra pesquisa realizada pelo Idec no âmbito do mesmo Programa junto a seis agências reguladoras federais². Também impactam no processo decisório que ocorre na agência e, conseqüentemente, influenciam o ambiente regulado. Quanto maior o equilíbrio no processo, maior a sua legitimidade e credibilidade perante todos os atores envolvidos – cidadão e empresa.

² IDEC (2008). Regulação e participação social: Experiências, desafios e propostas.

De modo geral, há um consenso de que o setor regulado tem uma posição privilegiada no relacionamento com os reguladores devido aos fatores anteriormente expostos. Mas, os esforços por parte do Poder Público para minimizar esse desequilíbrio estão muito aquém do mínimo necessário. É preciso aperfeiçoar os mecanismos de participação, de forma a diminuir as barreiras que impedem a efetiva representação dos segmentos mais vulneráveis e institucionalmente frágeis.

PROPOSTAS PARA O APRIMORAMENTO DOS CANAIS DE INTERLOCUÇÃO ENTRE AGÊNCIAS E CONSUMIDORES VISANDO A PROMOÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROCESSO REGULATÓRIO

Parte das dificuldades e barreiras à participação do consumidor no processo regulatório pode ser superada com medidas simples que visam o aprimoramento da relação entre agências e consumidores. Muitas delas podem ser adotadas imediatamente pelas agências, sem qualquer requisito legal. Trata-se de boas práticas regulatórias que são observadas em agências e outros órgãos da Administração Pública no Brasil e em agências de outros países. Passamos, então, a apresentar de forma bem resumida algumas dessas propostas:

Agenda Regulatória

Atualmente, são poucas as agências que possuem uma agenda regulatória. É fundamental ressaltar a necessidade de existir um documento público, construído de modo coletivo e participativo, que indique os temas a serem regulados em determinado período, com o fim de promover a previsibilidade e a transparência da atuação regulatória e possibilitar a participação da sociedade civil na definição das prioridades institucionais. A agenda deve sinalizar a perspectiva de melhoria na prestação de serviços e na oferta de produtos regulados, procurando mitigar

os problemas enfrentados pelos consumidores e considerando a evolução da tecnologia, a ampliação do acesso ao serviço, a segurança do cidadão e do meio ambiente, entre outros fatores.

É importante que a agenda tenha horizontes de curto e médio prazo, com a previsão dos temas e o cronograma das atividades; que seja feita a elaboração e a revisão dos assuntos priorizados com submissão da discussão a uma pré-consulta³ e, posteriormente, da minuta à consulta pública; que haja um balanço semestral de implementação; e que a agenda regulatória, bem como esse balanço, sejam amplamente divulgados.

O SINDEC — Sistema Nacional de Informação de Defesa do Consumidor, assim como o sistema de informação da ouvidoria e dos demais canais de atendimento da agência devem subsidiar, necessariamente, o processo de elaboração da agenda e a avaliação do impacto regulatório das novas regulamentações.

Audiências e Consultas Públicas

As consultas e audiências públicas configuram-se como espaços para apresentação dos argumentos das partes interessadas, assim como importantes instrumentos de *accountability*. O modo como esses mecanismos são utilizados pela agência demonstra o maior ou menor grau de abertura e transparência do órgão. As audiências e consultas públicas são muito mais acessadas e utilizadas pelo setor regulado, que possui estrutura e capacidade técnica e financeira para participar de forma efetiva desses processos. Assim, os esforços empreendidos para promover uma maior participação do consumidor e das organizações que o representam indicam o comprometimento da agência com o controle social. Em linhas muito gerais, consultas e audiências públicas têm como objetivos:

³ O termo Pré-consulta é utilizado pelo Idec para caracterizar a interlocução entre agência reguladora e organizações de consumidores antes de um processo de consulta pública. É o momento onde se discute as diferentes nuances de questões que serão “solucionadas” com a emissão de uma nova regra ou procedimento. Neste momento, a agência recolhe subsídios para a elaboração da minuta de regulamento que será colocada em consulta pública, além de instrumentalizar os interlocutores do consumidor explicitando os motivos que levaram a agência a tratar de determinado tema.

- Recolher subsídios e informações para o processo decisório;
- Propiciar aos agentes e consumidores a possibilidade de encaminhamento de seus pleitos, opiniões e sugestões;
- Identificar, da forma mais ampla possível, todos os aspectos relevantes à matéria objeto de audiência pública;
- Dar publicidade à atuação da agência.

A legislação das agências não trata das consultas e audiências públicas de forma detalhada e, muitas vezes, não faz distinção entre as duas modalidades. Alguns instrumentos normativos adotam os termos “audiência pública” e “audiência pública presencial”. A convocação, geralmente, fica a critério do Conselho Diretor da agência, que também determina a forma de participação: presencial ou contribuição documental. Na quase totalidade dos casos a legislação confere substancial autonomia à Diretoria Colegiada para decidir essas questões.

Como essas decisões ficam exclusivamente a cargo da diretoria da agência, geralmente a sociedade surpreende-se com um determinado texto em consulta pública e, via de regra, não possui tempo hábil, tampouco recursos suficientes para realizar um estudo aprofundado e, assim, contribuir com qualidade. Esse quadro é piorado quando a consulta fica aberta por um prazo exíguo, o que parece ser um simples cumprimento de mera formalidade.

No sentido de conferir maior transparência ao processo e facilitar a participação do consumidor nas consultas e audiências, individualmente, ou por meio de associações e organismos de defesa do consumidor, alguns requisitos são necessários:

a) Realização de Consultas Prévias (Pré-consultas)

Estabelecida e divulgada a agenda regulatória, a agência deve identificar os temas que necessitam maior debate e preparação e promover pré-consultas

com as organizações de consumidores. Esse procedimento favorece a coleta de subsídios para elaboração da minuta de regulamento ou decisão regulatória a ser colocada em consulta pública. A Pré-consulta ou Consulta Prévia, proposta pelo Idec, é um instrumento adotado em outros países e tem como objetivos principais: i) preparar os interlocutores (cidadãos e as entidades que o representam) para a participação nos processos de consulta pública; ii) colher subsídios, dados e fatos relevantes que possibilitem a elaboração de propostas de regulamentos que considerem os problemas verificados pelo consumidor na ponta da cadeia e iii) explicitar perdas e ganhos de cada novo processo — *trade off*.

b) Motivação clara e inteligível sobre a proposta colocada em consulta pública

Após a realização de pré-consultas, o regulador deve divulgar a minuta do regulamento ou da decisão regulatória que pretende de início adotar, com o fim de receber contribuições ou dúvidas dos interessados, por escrito. Nesse momento, é extremamente importante que a motivação do ato esteja clara para os potenciais participantes do processo de consulta pública. Devem ser disponibilizados, na sede e no sítio na Internet, pelo prazo mínimo de um ano, os estudos, dados e material técnico que fundamentam as propostas, bem como as explicações, em linguagem leiga, dos temas técnicos abordados na proposta. A aprovação da consulta pública pelo Conselho Diretor deve ser publicada, com motivação, no diário oficial e no *website* da agência, fixando o termo inicial e final para recebimento das contribuições.

A fim de facilitar a compreensão dos textos postos em consulta pública e para que todos – especializados do setor e consumidores leigos – possam compreender toda a discussão, a agência deve disponibilizar um resumo do seu objeto de forma clara e em linguagem acessível.

c) Comunicação direta com organizações de consumidores

Os reguladores devem comunicar formalmente ao coordenador do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor o início da consulta pública, se possível com antecedência ou assim que a consulta for aprovada pelo Conselho Diretor. Também é importante que a agência mantenha um cadastro atualizado (*mailing list*) com os contatos das organizações e representantes que acompanham o tema/ setor, permitindo que eles sejam informados sobre a abertura do processo de consulta pública e pré-consultas.

d) Prazo que possibilite a participação

O prazo mínimo das consultas públicas deve ser de 60 (sessenta) dias. Prazos menores não cumprem com o objetivo último de concretizar a participação social. É preciso que os consumidores e as entidades que o representam tenham como esclarecer dúvidas, preparar as propostas e, para isso, precisam de tempo, uma vez que acompanham, simultaneamente, diferentes setores.

e) Total transparência no processo de consulta pública e mitigação do tecnicismo na linguagem adotada nos documentos divulgados

Devem-se disponibilizar as contribuições recebidas na sede e no sítio da entidade reguladora, devidamente identificadas, em até dez dias após o recebimento, durante o prazo mínimo de um ano após a publicação da decisão regulatória. Além disso, é imperioso que seja dada publicidade também à posição do órgão ou entidade reguladora sobre as contribuições, na sede ou sítio na internet, até trinta dias após deliberação sobre a matéria, pelo prazo mínimo de um ano após a publicação. O órgão deve se manifestar acerca das contribuições em até 60 (sessenta) dias após o encerramento da consulta pública, prorrogáveis por igual

período com expressa motivação. Isso evita a perda de interesse e envolvimento dos consumidores no processo.

Paralelamente às consultas públicas, devem ocorrer as audiências públicas, que consistem em eventos presenciais de interlocução dos representantes do Órgão ou Entidade Reguladora com interessados nos temas constantes da agenda regulatória e das consultas públicas específicas, para dirimir dúvidas e recolher críticas e sugestões.

No caso das audiências públicas com grande repercussão aos consumidores, sugere-se que seja realizada uma audiência pública em pelo menos uma capital de cada região territorial do país. Além disso, importante que trinta dias antes da realização haja uma comunicação formal ao coordenador do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor; a divulgação na sede e no sítio na internet de estudos, dados ou material técnico utilizado como fundamento da proposta submetida à audiência pública; a divulgação de explicações, em linguagem leiga, dos temas técnicos abordados; e a realização de eventos prévios à audiência pública, para subsidiar a participação dos consumidores e de entidades de defesa do consumidor.

Após a realização da audiência, é fundamental a divulgação, na sede e no sítio na internet, das atas onde devem constar as críticas e sugestões apresentadas, devidamente identificadas, antes do fim de prazo para recebimento de contribuições por escrito, com permanência mínima de um ano após a publicação da decisão regulatória. Finalizada a audiência, deve também haver a divulgação na sede e no sítio na internet do posicionamento do órgão ou entidade reguladora sobre as contribuições apresentadas, com indicação do procedimento adotado.

Por fim, ressaltamos que as audiências públicas devem ocorrer significativamente antes do fim das consultas públicas, para que os seus participantes tenham tempo hábil de preparar suas contribuições por escrito após terem sanado as suas dúvidas nessas audiências.

Canais eficientes de comunicação com o consumidor

Os canais de atendimento ao cidadão (orientação sobre direitos, recebimento de reclamações e denúncias sobre práticas abusivas, etc.), quando bem estruturados em sua forma de acesso, agilidade e transparência, geram informações que contribuem para supervisão do mercado e das empresas reguladas, fortalecendo a legitimidade da agência perante a sociedade. As demandas referentes a problemas na relação de consumo representam fonte primária de avaliação dos serviços prestados pelas empresas reguladas e, como tal, devem funcionar como um “sinal de alarme” para o regulador, subsidiando os processos de tomada de decisão e a revisão das normas regulatórias. A comunicação efetiva entre o consumidor e a agência possibilita o acompanhamento dos impactos e resultados da atuação do órgão diante das falhas de mercado. É fundamental, no entanto, que a agência adote linguagem acessível nessa comunicação, reduzindo ao máximo o tecnicismo dos termos.

A agência deve disponibilizar a legislação relacionada ao órgão e ao setor; notícias relevantes para o cidadão, como novas regras; dados dos atendimentos realizados pelos órgãos de defesa do consumidor e pela própria agência, infrações, processos administrativos, apreensão, recalls, empresas ou produtos com problemas e indicadores do setor. Além disso, devem ser divulgadas informações sobre o próprio órgão, sobre as instâncias institucionalizadas de participação e sobre as oportunidades de interlocução com a sociedade.

Também é importante que haja investimento em ações de educação para o consumo, pelas próprias agências e em parceria com organizações de consumidores. É preciso disseminar direitos e deveres e fomentar a cultura da participação cidadã.

Apoio Técnico e Financeiro às Organizações de Consumidores

A falta de recursos técnicos e financeiros por parte das associações de consumidores é um fator impeditivo da ampliação da sua participação no processo regulatório. Alguns países, como Canadá, Peru, Argentina, Inglaterra, além de outros, têm instrumentos legais que incentivam a atuação das entidades civis de defesa do consumidor, na forma de apoio financeiro para o desenvolvimento de estudos e pesquisas sobre a qualidade de produtos e serviços regulados, para ações de educação para o consumo e na forma de reembolso de gastos com a participação em consultas e audiências públicas. Esses recursos têm origens diversas, desde um percentual das multas aplicadas pelas próprias agências até dotação orçamentária no âmbito do próprio órgão para o custeio de despesas relacionadas à participação de entidades de consumidores em audiências públicas, reuniões e treinamentos.

É preciso desenvolver mecanismos nacionais que possam fomentar o trabalho das associações de consumidores, ampliando o controle social na regulação e promovendo a melhoria na qualidade regulatória. Também é preciso formar os representantes do consumidor na interlocução com a agência e esse é um papel a ser desempenhado pelo órgão regulador. A capacitação permanente de representantes de entidades civis que atuam na defesa do consumidor e de outros órgãos integrantes do SNDC deve integrar o rol de ações da agência.

CONCLUSÕES

1. Desde a promulgação da lei que criou o CDC (Código de Defesa do Consumidor) até hoje, as relações de consumo tornaram-se mais complexas: em 1990, o telefone celular era pouco mais que um projeto; não existiam a banda larga e o comércio eletrônico; não se imaginava

a convergência tecnológica; os serviços públicos essenciais eram fornecidos por empresas estatais; a globalização apenas começava e a urgência da mudança dos padrões de produção e consumo, por causa das mudanças climáticas e outros problemas ambientais, não era tão gritante.

2. Os princípios declarados no código continuam plenamente válidos e suficientes para proteger o consumidor. Contudo, se a lei está à prova do tempo na teoria, a prática requer forte atuação para impedir retrocessos, consolidar os direitos já alcançados e avançar de forma significativa na resolução dos conflitos⁴.
3. O rápido avanço tecnológico ao mesmo tempo em que possibilita a oferta de novos produtos e serviços e impulsiona o desenvolvimento, traz potenciais riscos à saúde e à segurança do cidadão e do meio ambiente. E agrega uma diversidade e complexidade à agenda dos organismos de defesa do consumidor, requerendo novas competências para monitorar o mercado de bens e serviços e acompanhar processos regulatórios levados a cabo pelas agências e órgãos reguladores.

Diferentemente do setor regulado — historicamente interlocutor mais presente no processo regulatório —, que detém o conhecimento aprofundado sobre o negócio, dados mercadológicos e complexidades tecnológicas inerentes ao produto ou serviço ofertado, as organizações de consumidores possuem quadro de pessoal bastante limitado e devem dar conta de um amplo espectro de temas, resultando numa grande assimetria de informação. Além disso, ao defender seus interesses junto aos reguladores em uma consulta pública, por exemplo, o setor privado lança mão de recursos que as organizações de consumidores não possuem.

⁴ GUNN, Lisa e LAZZARINI, Marilena. 20 anos do Código de Defesa do Consumidor. Correio Brasiliense, março de 2010.

A diversidade e complexidade dos temas tratados requerem a capacitação e a atualização permanentes dos profissionais da defesa do consumidor e a realização de estudos aprofundados para o monitoramento do mercado de bens e serviços a fim de que os integrantes do SNDC estejam à frente dos acontecimentos. Entretanto, os registros no SINDEC (Sistema Nacional de Informação de Defesa do Consumidor) evidenciam que os órgãos do SNDC estão a reboque dos problemas sofridos pelo consumidor em todo o país, cuja maior parte relaciona-se à má prestação de serviços regulados.

Novos desafios ainda virão. O processo de definição da metodologia de AIR está em desenvolvimento. As organizações de consumidores poderão e deverão estar envolvidas em várias etapas da AIR, colaborando com a estruturação de alternativas regulatórias que serão consideradas no processo decisório. Em um horizonte de poucos anos, a AIR poderá se tornar um requisito obrigatório. Esse processo exigirá que as organizações de defesa do consumidor estejam preparadas para exercer o seu papel. É fundamental que haja um processo preparatório para que a sua inserção na AIR não se torne uma participação meramente figurativa.

É necessário, portanto, o incentivo à participação na regulação, capacitando permanentemente os interlocutores do consumidor e promovendo o fortalecimento das organizações de consumidores, que necessitam de recursos para garantir sua capacidade de incidência qualificada: realizando atividades de monitoramento das práticas do mercado; elaborando estudos que permitam o acompanhamento e contribuição nos processos de análise de impacto regulatório, assim como a avaliação das políticas regulatórias para os consumidores. A esse respeito é importante frisar que o Projeto de Lei 3.337/2004 prevê a possibilidade da contratação de consultoria externa, com recursos da agência para subsidiar os consumidores em assuntos que precisem de conhecimentos específicos de natureza operacional ou financeira. Entendemos que esse é um importante instrumento, mas sozinho não produzirá efeitos significativos. A contratação de estudos por especialistas externos é extremamente necessária à promoção da

participação social. No entanto, ao lançar mão dessa possibilidade, é preciso ter capacidade técnica instalada nas organizações de defesa do consumidor para: (a) compartilhar com os consultores externos a visão dos consumidores; (b) digerir e poder usufruir do conhecimento produzido. Além disso, as organizações de defesa do consumidor precisam de custeio às despesas de viagens para a participação em eventos, reuniões e outros fóruns promovidos pelas agências reguladoras, de acordo com critérios previamente estabelecidos.

Existem experiências nacionais entre as agências reguladoras e órgãos da Administração Pública, direta e indireta, que podem ser ampliadas para o conjunto das agências. Trata-se de boas práticas que já produziram resultados bastante positivos e que mostram os caminhos que podem ser perseguidos no sentido de se ampliar a participação social na regulação.

Dos fatores expostos acima, percebe-se que é imprescindível o estabelecimento de políticas que incentivem a criação e a consolidação de organizações da sociedade civil com o objetivo de equilibrar a balança da representatividade de interesses a serem mediados no processo regulatório, complementando o processo de consolidação do modelo de agências reguladoras que teve como referência países onde a sociedade civil organizada, que atua em nome do cidadão, apresenta condições de menor desequilíbrio em relação àqueles atores que defendem interesses do setor regulado.

PERSPECTIVAS E DESAFIOS À PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA REGULAÇÃO

Juliana Pereira da Silva

No Brasil, diferentemente de outras jurisdições em que o movimento consumerista surge dos movimentos sociais, a defesa do consumidor nasce e se desenvolve por meio do Estado. Essa é uma constatação importante para compreensão dos objetivos da Política Nacional das Relações de Consumo e a estrutura do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor.

A promoção da defesa do consumidor à partir da Constituição de 1988 é direito e garantia fundamental. A Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), transcende o aspecto individual das relações de consumo e assegura a toda coletividade de consumidores o direito à proteção da vida, saúde e segurança, direito à educação, à informação adequada e à efetiva reparação, dentre outros. O Código também estabelece valores como a transparência, o respeito à dignidade e à boa-fé. Institutos que incentivam a qualidade, a segurança, o equilíbrio e a harmonia no mercado de consumo.

Essa pequena contextualização é necessária para que ao longo de nossa reflexão possamos compreender melhor o olhar da defesa do consumidor sobre o processo regulatório.

Primeiramente, é necessário lembrar a década de 90, momento de mudanças econômicas, início das privatizações e da criação das agências reguladoras. Apesar de alguns avanços, herdamos daquele passado recente uma enorme dívida de participação social, o que gerou um déficit de legitimidade.

Acabávamos de inaugurar uma era democrática com a promulgação de uma constituição cidadã, mas não garantimos a efetiva participação social no processo de mudança da relação da prestação dos serviços públicos com o cidadão.

De lá para cá, muita coisa mudou. Hoje, podemos afirmar que vivemos no Brasil uma sociedade do consumo. O nosso desenvolvimento econômico, que tanto nos orgulha, permitiu a inclusão de milhões de novos consumidores, essa inclusão tem possibilitado a construção de um grande mercado consumidor brasileiro.

Em algum momento viraram a chave, e em conjunto com essas mudanças econômicas e sociais também passamos a conviver com a era do comércio eletrônico, da convergência tecnológica, “*dos combos*”, da massificação do transporte aéreo. A era em que a informação é um dos insumos mais valiosos, pois permite o desenvolvimento e a criação de novos produtos, prestação de novos serviços, concessão de crédito para cada perfil de consumidor, por isso temos a sensação de viver num constante *reality show*; em que, além da percepção da falta de privacidade, há também uma percepção da perda da titularidade de nossos próprios dados pessoais. O ser humano passa a ser um perfil, um *score*.

Sobre a perspectiva da defesa do consumidor, avançamos muito, principalmente na institucionalização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor que permitiu a construção de uma valiosa estrutura voltada à garantia e defesa de direitos. Procons, Ministério Público, Defensorias Públicas e a Sociedade Civil organizada, em conjunto com o Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor do Ministério da Justiça, formam uma rede articulada e competente para a elaboração e implementação de políticas públicas de defesa do consumidor. Entretanto, ainda convivemos com muitos conflitos.

Se no passado, nossa luta foi por direitos e garantias trabalhistas, o novo contexto econômico pressupõe nova conquista, acompanhada de novos desafios: a efetivação dos direitos e garantias do cidadão enquanto consumidor. Surge uma nova relação e ela se dá entre capital e consumo ou mercado e consumo.

A sociedade do século XXI é movida pelo consumo. A publicidade cria desejos, a indústria os produz, e as instituições financeiras os viabilizam, desde a produção até o consumo. O desenvolvimento econômico e social passa, necessariamente, pelo consumidor. O mundo passa a ter uma nova dinâmica, em que a economia ultrapassa os limites da soberania, temos um novo modelo de sociedade.

Como dialogar com este novo modelo de sociedade? Quais são os novos desafios para defesa do consumidor e para a regulação? Precisamos estabelecer um novo modelo.

Iniciando-se pelo aspecto da regulação, o Relatório Brasil Fortalecendo a Governança Regulatória, publicado pela Casa Civil da Presidência da República a partir de um trabalho realizado pela OCDE, trouxe importante diagnóstico:

“Há também a necessidade de fazer com que a voz dos consumidores seja efetivamente ouvida... (...) É necessário que haja uma estratégia sistemática, com uma estrutura de análise de regulação que assegure transparência, participação social...”(pág 8)

Assegurar a transparência e ouvir, efetivamente, o consumidor são algumas das recomendações trazidas no Relatório. Será que as agências reguladoras estão preparadas para implementar mecanismos que assegurem o cumprimento dessas duas recomendações?

Acompanhei o projeto de ampliação da participação social coordenado pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – Idec, em parceria com a Casa Civil da Presidência da República. Houve avanços, entretanto, há significativos desafios que ainda precisam ser superados.

Dar efetividade à voz do consumidor é assegurar que o impacto de uma nova norma ou regulamento seja, amplamente, discutido pela sociedade. A nossa sociedade é madura e tem condições de compreender as escolhas regulatórias que precisam ser feitas, desde que sejam debatidas com transparência. Devem

ser apresentadas suas causas e consequências. Para tanto, é necessário garantir instrumentos que permitam ao Sistema Nacional de Defesa do Consumidor a oportunidade de participar e, principalmente, ser ouvido no processo regulatório.

Dar efetividade à voz do consumidor é também estudar com profundidade e respeito cada reclamação do consumidor e transformá-la em um importante indicador de análise do impacto regulatório. Atualmente, o Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor — SINDEC integra os dados de atendimento de Procons em mais de 150 cidades brasileiras e possui 5 milhões de reclamações registradas, mais da metade delas sobre os setores regulados.

É importante salientar que já existem iniciativas neste sentido, mas precisamos de resultados mais concretos. A realidade precisa mudar. Não podemos mais conviver com cobranças indevidas, má qualidade da prestação do serviço e serviços de atendimento ao consumidor com baixos índices de efetividade.

Claro que a mudança passa também pelo comprometimento do mercado. Sem dúvida alguma, o mercado é o grande responsável por esta realidade e modificá-la deve ser também seu compromisso.

No Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor, além do trabalho investigativo e punitivo aos descumprimentos das normas consumeristas, iniciou-se um projeto de indicadores públicos de defesa do consumidor, no qual se propõe aos fornecedores mais reclamados no Cadastro Nacional de Reclamações Fundamentadas, publicado anualmente, o estabelecimento de compromissos públicos para a redução de conflitos e melhoria dos índices de soluções. Muitos deles referem-se aos setores regulados. Ainda que exista um longo percurso à frente, os primeiros resultados têm sido satisfatórios.

De outro lado também construímos algumas parcerias com o setor regulador, com destaque para as cooperações estabelecidas com a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa e com o Banco Central do Brasil - BACEN. Com a ANVISA, publicamos o Boletim Consumo e Saúde e juntos estamos construindo

a Rede de Consumo Seguro e Saúde, no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), que também conta com a parceria do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – INMETRO.

Com o Banco Central, além da publicação do Boletim Consumo e Finanças, temos outras duas frentes de ação, uma normativa e outra fiscalizatória. As duas frentes analisam as reclamações dos consumidores sobre assuntos financeiros, com vistas a aperfeiçoar o arcabouço normativo e fiscalizatório da autoridade monetária.

Também é necessário reavaliar a metodologia das consultas e audiências públicas, para assegurar a efetiva participação social. Outro espaço que precisa ser revisto é o dos Conselhos de Usuários, que muitas vezes apresentam poucos resultados práticos. A participação social não pode ser resumida a um ato protocolar. Para isso, é necessário buscar experiências em jurisdições com processos regulatórios mais maduros e eficientes sob a perspectiva do consumidor.

É igualmente necessário que o Estado brasileiro possa aperfeiçoar as estruturas de defesa do consumidor, seja na implantação de mais Procons, seja no aperfeiçoamento das estruturas existentes. Atualmente, o Brasil conta com 550 Procons, diante de uma realidade de mais de 5.600 municípios.

Em relação às entidades civis, é preciso garantir à sociedade civil organizada condições de se organizar e participar. Além do fomento à criação de entidades civis, devemos trabalhar mecanismo que garantam seu sustento e manutenção.

Vale destacar que no IV Foro Iberoamericano de Agências Governamentais de Proteção ao Consumidor - FIAG, realizado em outubro de 2010, foi assinada a Declaração do Panamá, que reconheceu a importância da promoção e fortalecimento da participação ativa dos consumidores por meio das associações de proteção do consumidor. É o reconhecimento no âmbito da Iberoamerica de que Estado precisa da sociedade civil.

Na sociedade de consumo, em que a produção é em série os problemas são em massa, portanto, as soluções também devem ser coletivas. É fundamental

a participação do mercado e o seu compromisso de respeito ao consumidor. A qualidade de produtos e serviços, a informação adequada, a cobrança correta e o atendimento eficiente são fundamentos elementares para a mudança de cenário tão desejada pelos consumidores neste próspero momento econômico em que vivemos.

O respeito ao consumidor não deve ser considerado “custo” para o mercado, mas ao contrário um “investimento” necessário a sua existência.

PROPOSTAS PARA O FORTALECIMENTO DAS ORGANIZAÇÕES DE CONSUMIDORES

Lisa Gunn

INTRODUÇÃO

No Brasil, a privatização dos serviços públicos não foi precedida pela criação e instalação de agências reguladoras autônomas, com a missão de fiscalizar a oferta de serviços e garantir a sua prestação com qualidade e eficiência. Assistimos a um processo de privatização anterior ou concomitante à criação das agências reguladoras como nos setores de telecomunicações e energia elétrica. No setor de planos de saúde, o mercado cresceu sem intervenção estatal até que a ANS fosse criada. A sociedade, em especial os consumidores brasileiros, colhe ainda hoje os efeitos negativos desse cenário em que nasceram as agências reguladoras no Brasil.

Verifica-se no contexto brasileiro uma verdadeira ausência de política regulatória que considere os interesses do consumidor como prioritários. Tal fato decorre do próprio processo de criação das agências no Brasil, marcado pela inexistência de debate sobre as prioridades políticas, sobre o acesso e universalização de serviços públicos, pela ausência de marcos regulatórios claros e pela falta de definição dos mecanismos de transparência e de controle social e político. Nem os princípios básicos das agências, como a transparência e a participação, foram adequadamente definidos por uma lei específica, o que ocasionou uma grande diferença entre as formas de atuação desses órgãos. Na

maioria dos casos não houve esclarecimento público sobre o papel dos órgãos criados, o que aumenta a dificuldade para os cidadãos monitorarem o seu desempenho. Configurou-se, portanto, um sistema de regulação com uma total ausência de cultura reguladora no país.

Enxerga-se na atuação da maioria das agências um forte viés voltado para obtenção de credibilidade regulatória tendo em vista o mercado investidor, estabilidade de regras, e equilíbrio da rentabilidade dos investimentos. As agências brasileiras estão focadas em demonstrar uma economia estável e uma regulação de mercado atraente ao investimento privado. Assim, a regulação acaba tendo como principal objetivo compor um terreno aparentemente seguro e rentável aos possíveis investidores. Por isso, verifica-se que a regulação no Brasil foi pensada como meio de viabilização das privatizações, com seu aspecto de regulação econômica fortalecido em detrimento da regulação social. Vislumbra-se, portanto, uma lacuna no que diz respeito à regulação social, voltada para efetivação de valores políticos como equidade, direito e justiça.

Uma regulação social condizente com os preceitos constitucionais tem como finalidade precípua a promoção do interesse público e a garantia de direitos fundamentais. Sob esse prisma, a intervenção do Estado na economia passa a ser meio para a promoção de direitos. É evidente, sempre, a íntima relação entre a boa regulação de serviços e a garantia de efetivação de direitos fundamentais.

Aqui vale discorrer sobre a confusão que se estabeleceu em relação a autonomia das agências e a necessária neutralidade em relação aos atores envolvidos – empresas reguladas, consumidores e governo –, combatendo a defesa retórica de que as agências devem estar equidistantes dos interesses destes atores. Trata-se de mito o conceito de que as agências devem manter-se equidistantes dos interesses do governo, das empresas e dos consumidores para não favorecer nenhum dos lados (PÓ, 2004). A regulação existe com o objetivo primordial de fazer o mercado funcionar de forma eficiente e justa, minimizando falhas e corrigindo externalidades. Portanto ela deve atuar onde isso estiver

ocorrendo. No caso de serviços públicos deve também buscar as medidas justas que equilibrem a rentabilidade e a modicidade tarifária. Assim, imparcialidade não é equidistância nem mediação, é ater-se a esses objetivos com uma visão de longo prazo e a despeito das pressões dos diversos atores. O desafio do processo de autonomização é o de construir um sistema de controles e influências que assegurem uma atuação democrática, atenta a interesses gerais e a ordem jurídica (SUNDFELD, 2000, p. 24). Além disso, é preciso lembrar que Constituição Federal (art. 5º, XXXII) prevê que cabe ao Estado promover a proteção do consumidor. Dessa forma, não se pode negar o mandato das agências reguladoras de proteger os consumidores nos setores em que atuam.

Infelizmente, não é incomum observarmos a falta deste entendimento pelo poder regulador, que se traduz na falta de alinhamento entre os regulamentos e a legislação consumerista, com diversos desrespeitos ao Código de Defesa do Consumidor. Observamos muitas das legislações setoriais com forte viés para regulação econômica, visando apenas a estabilidade de regras e equilíbrio da rentabilidade dos investimentos.

A falta de aderência das regulamentações setoriais ao CDC era proporcional à ausência de debates e diálogo entre as agências e órgãos reguladores e o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor visando a compreensão e a resolução dos inúmeros conflitos que surgiam entre as regulamentações setoriais dos serviços públicos privatizados e a lei de defesa do consumidor.

Por outro lado, não é possível negar que as organizações de defesa do consumidor participaram limitadamente dos processos de privatização, inclusive por suas limitações estruturais, permanecendo com foco prioritário na resolução de conflitos nas relações de consumo. O problema é que a distância entre regulação e defesa do consumidor faz com que persistam problemas no dia-a-dia dos consumidores, demandando ações estruturantes: serviços regulados respondem por 63% das reclamações fundamentadas no SINDEC (30% não solucionadas) e 49% das reclamações fundamentadas no Procon-SP (42% não solucionadas).

Já existe um reconhecimento da necessidade de melhoria do sistema regulatório, da necessidade de aperfeiçoamento dos processos de participação social nos processos de regulação, dos processos decisórios, conhecendo as motivações e os impactos da regulação (AIR). Muitas agências reguladoras já consideram que o envolvimento das organizações de consumidores no processo regulatório é necessário para o alcance dos seus objetivos. A proteção e defesa do consumidor, elo mais vulnerável da cadeia (consumidor – regulador – fornecedores regulados), é pressuposto para o equilíbrio do mercado.

A participação de organizações de consumidores na regulação é benéfica para as agências e órgãos reguladores na medida em que oferecem uma oportunidade de aprendizado compartilhado e melhor poder de barganha com o setor regulado.

UM PANORAMA SOBRE AS ENTIDADES CIVIS DE DEFESA DO CONSUMIDOR

O financiamento das entidades civis sempre foi um tema de grande importância para o movimento de consumidores. Todas as organizações necessitam desenvolver mecanismos que garantam sua sustentabilidade sem prejuízo de sua missão e valores. A falta de tradição associativa, no Brasil e países latino-americanos, de modo geral, coloca-se como uma barreira a ser transposta para tornar factível a maior participação dos cidadãos na sustentação dessas entidades. Trata-se de um desafio que depende muito da implementação da educação para o consumo nas escolas, requisito essencial para superação de uma cultura política calcada na tutela. A construção de uma cidadania ativa configura-se como elemento determinante para constituição e fortalecimento de sujeitos que, portadores de direitos e deveres, exerçam o seu papel individualmente ou como um grupo com legitimidade e liberdade para representar cada um dos seus membros. A educação para o consumo contribui para a motivação e sensibilização

para transformar as diversas formas de participação em potenciais fatores de dinamização da sociedade e de ampliação do controle social da coisa pública.

Por outro lado, a inexistência de linhas públicas de financiamento e as ainda incipientes experiências de auto-sustentação são dificuldades compartilhadas pela maioria das organizações da sociedade civil, mas que afetam muito particularmente as entidades de defesa do consumidor que, em função de suas missões institucionais, estão impedidas de receber contribuições de empresas, para preservar sua independência. Esse impedimento está previsto na carta de princípios éticos do Fórum Nacional das Entidades Cíveis de Defesa do Consumidor, e até em legislação protetiva do consumidor de outros países, como por exemplo a da Argentina, e nos estatutos da Federação Mundial de Organizações de Consumidores - *Consumers International*.

Em 2008, o Idec, em parceria com o Fórum Nacional das Entidades Cíveis de Defesa do Consumidor - FNECDC realizou um levantamento sobre o perfil das 21 entidades membros do Fórum, evidenciando que sua realidade, em linhas gerais, pouco difere do panorama das entidades sem fins lucrativos traçado pelo IBGE¹. Cabe mencionar que o Idec - Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor, mesmo não tendo uma situação ideal, diferencia-se da maioria das entidades cíveis de defesa do consumidor e representa um ponto fora da curva no perfil traçado pelo estudo, pois dispõe de fontes e recursos próprios, provenientes de seus associados, que montam 70% de sua receita; conta ainda com estrutura profissionalizada e equipe composta de 60 funcionários. Num outro patamar, um grupo pequeno de entidades encontra-se em estágio intermediário, mas a grande maioria restante enfrenta significativa escassez de recursos

¹ Estudo realizado pelo IBGE em 2005, denominado FASFIL, mostra que do total de entidades criadas a partir dos anos 1990, 41,5% são voltadas para a promoção do desenvolvimento e defesa de direitos e interesses dos cidadãos, incluindo organizações patronais e profissionais. Da leitura dos dados da FASFIL, depreende-se ainda que quase a metade das organizações criadas na última década surgiu nos dois primeiros anos e que a partir da análise dos dados mais recentes pode-se inferir que há uma desaceleração no crescimento das entidades sem fins lucrativos, pelo menos em parte do território nacional. A baixa longevidade das organizações, apenas 13,1% do total foram criadas até 1980, parece indicar uma dificuldade de manutenção das organizações sem fins lucrativos ao longo dos anos. É importante destacar que a maioria absoluta (81%) das organizações mais longevas encontra-se nas Regiões Sudeste e Sul.

A falta de sustentabilidade financeira das organizações é problema que envolve questões mais complexas e relevantes, posto que compromete a efetivação da democracia e inviabiliza o efetivo controle social. Portanto, fortalecer esse ator – o consumidor institucional – deve ser objeto de política pública, uma vez que a sua atuação efetiva e permanente está prevista nos atuais instrumentos de governança.

O Código de Defesa do Consumidor ao definir o objetivo da Política Nacional de Relações de Consumo, no capítulo II, artigo 4º, menciona o princípio da **ação governamental no sentido de proteger efetivamente o consumidor por meio de incentivos à criação e desenvolvimento de associações representativas**. Além disso, em seu artigo 5º, afirma que para a execução da Política Nacional das Relações de Consumo, **contará o poder público com o instrumento de concessão de estímulos à criação e desenvolvimento das Associações de Defesa do Consumidor**.

A Lei 8 987/1995, Lei de Concessões, em seu capítulo VII, Dos Encargos do Poder Concedente, afirma em seu artigo 29 que **incumbe ao poder concedente estimular a formação de associações de usuários para defesa de interesses relativos ao serviço**. E em seu parágrafo único, afirma que a fiscalização do serviço será feita por intermédio de órgão técnico do poder concedente ou por entidade com ele conveniada, e, periodicamente, conforme previsto em norma regulamentar, por comissão composta de representantes do poder concedente, da concessionária e dos usuários.

CONCLUSÕES E PROPOSTAS

Está clara a necessidade de fortalecimento das Organizações de Defesa do Consumidor (ODC) e do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) para garantir participação social qualificada e controle social efetivo da regulação no Brasil. A necessidade de fortalecimento atinge todas as organizações de consumidores do país, incluindo Procons municipais e estaduais, Defensorias e entidades civis de defesa do consumidor. O próprio Departamento Nacional de Defesa do Consumidor precisa contar com uma estrutura mais robusta (atualmente

são cerca de 20 pessoas trabalhando no órgão responsável pela coordenação do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor no Brasil).

Além disso, é preciso que se institucionalize a cooperação entre agências e órgãos reguladores e o SNDC. Também é necessário que esses atores se articulem com outros atores como academia e institutos de pesquisa.

Neste contexto, o Programa de Fortalecimento da Participação Social na Regulação do Idec, apresenta também as seguintes propostas para fortalecimento das organizações de defesa do consumidor:

- Fortalecimento das ações de proteção do consumidor pelo Governo Federal, por meio do fortalecimento do órgão nacional coordenador do SNDC, com maior estrutura e aporte de recursos.
- Apoio técnico e financeiro à criação de órgãos municipais de defesa do consumidor (Procons) em todos os municípios brasileiros, de forma a tornar a rede protetiva e fiscalizatória a mais capilar possível e, ao mesmo tempo, liberar os órgãos estaduais para funções mais estratégicas, como o planejamento e a prevenção.
- Apoio ao fortalecimento das entidades civis de defesa do consumidor e à sua efetiva participação no Sistema Nacional de Defesa do Consumidor.

Vale dizer que as organizações civis de defesa do consumidor fazem um esforço bastante grande para buscar uma auto-sustentação para além do financiamento público. Porém, para se desenvolver esta estratégia, as organizações de defesa do consumidor dependem de:

- Fomento inicial para garantir funcionamento mínimo;
- Apoio para o desenvolvimento de capacidade de gestão das organizações;
- Ações que promovam o desenvolvimento de cultura associativista no país.
- Estruturação de programas de capacitação contínuos. É preciso investir em ações que supram a necessidade de capacitação técnica básica para permitir uma participação qualificada nos processos de regulação.

As organizações de defesa do consumidor precisam ter conhecimento do setor regulado, da regulação setorial, considerando os prós e contras das propostas regulatórias, compreendendo as diferentes perspectivas (consumidores, fornecedores, reguladores).

- As agências reguladoras precisam se estruturar e rever processos e procedimentos de funcionamento da agência e dos mecanismos de participação e de controle social.
- As agências e órgãos reguladores precisam assegurar o seu conhecimento da legislação de defesa do consumidor e entendimento sobre a aplicação dela na regulação setorial.

Objetivando a implementação de ações estruturantes, propõe-se que seja realizado um estudo - uma iniciativa conjunta entre o PRO-REG e o Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC) da Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça, coordenador do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) -, sobre a possibilidade de criação de um fundo para financiamento da participação das organizações de defesa do consumidor nos processos regulatórios. Experiências internacionais mostram algumas alternativas para origem dos recursos: (1) % de multas (viés negativo, já que parte dos problemas existentes), (2) % sobre faturamento das empresas (viés positivo, pois parte do desenvolvimento do mercado) e (3) repasse para as organizações de defesa do consumidor de % de taxa de regulação paga ao regulador pelos regulados (viés positivo, pois institui a co-responsabilidade pelo desenvolvimento do marco regulatório).

Vale dizer que, atualmente, as organizações de defesa do consumidor acessam recursos de fundos públicos, federal ou estaduais, por meio da apresentação de projetos com descrição de objetivos, atividades, avaliação e comprovação de resultados. Os projetos são realizados por meio de convênio. O modelo atual de convênios do poder público com as organizações de defesa

do consumidor contem algumas questões limitadoras como: (1) financiamento não cobre equipe técnica existente (CLT) e não cobre despesas como energia, telefone, aluguel (estrutura); (2) período dos projetos é de, normalmente, de 12 meses, prazo insuficiente para a realidade dos processos regulatórios.

Feito o diagnóstico, é preciso dar um salto para garantir uma atuação mais efetiva das organizações de defesa do consumidor nos processos regulatórios. Muito tem se falado sobre os mecanismos de transparência e de participação. Devemos sair do diagnóstico e ir para a implementação. O Programa de Fortalecimento da Participação Social na Regulação do Idec envolveu o desenvolvimento de dois projetos pilotos, no caso a Anatel e a ANVISA, que chegaram a estruturação de planos para desenvolver a participação dos consumidores nos processos regulatórios. A partir daí, é preciso colocar o plano em prática.

Precisamos mais do que uma aproximação das agências reguladoras com o SNDC, precisamos de um trabalho conjunto visando remediar os problemas correntes e prevenir novos problemas nas relações de consumo dos setores regulados. Precisamos de ações estruturantes que enfrentem as limitações que as organizações de defesa do consumidor têm tanto em relação à sua sustentação, quando à sua deficiência técnica, apesar de todos os esforços.

A participação social nos processos de regulação é um fator fundamental para garantir mercados saudáveis e o respeito aos direitos dos consumidores.

REFERÊNCIAS:

PÓ, Marcos Vinícius. A Accountability no modelo regulatório brasileiro: gênese e indefinições (os casos da Anatel e ANS). Dissertação (Mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2004.

SUNDFELD, Carlos Ari. Introdução às Agências Reguladoras. In: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). **Direito Administrativo Econômico**. São Paulo: Ed. Malheiros, 2000.

SOBRE OS AUTORES

Alfredo Lobo é engenheiro mecânico, com especialização em engenharia de equipamentos de petróleo e em gestão avançada na Banff School for Advanced Management. É certificado como Engenheiro da Qualidade pela America Society for Quality. Trabalhou 30 anos na Petrobrás e está a 15 anos no Inmetro, sendo que há 10 anos está como Diretor da Qualidade.

Juliana Pereira é advogada, Diretora do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor – DPDC do Ministério da Justiça. É Pós-Graduanda em Contratos e Responsabilidade Civil pelo Instituto Brasileiro de Direito Público – IDP, e professora convidada de Direito do Consumidor no IESB – Instituto de Educação Superior de Brasília.

Lisa Gunn é socióloga graduada pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp, com especialização em desenvolvimento sustentável na Alemanha pela Carl Duisberg Gesellschaft e Mestre em Ciência Ambiental (Procam – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da USP). Ela é Coordenadora Executiva do Idec.

Matthew Cocks é graduado em línguas modernas pela Universidade de Oxford. Trabalhou por 24 anos no *civil service* britânico, atuando em diversas áreas de políticas públicas voltadas para o consumidor, pequenas empresas e, mais recentemente, na melhoria da regulação, participando dos quadros do Better Regulation Executive. Atualmente, ele é consultor independente nas áreas de políticas públicas e regulação, tem trabalhado em vários países e no treinamento de *civil servants* no Reino Unido.

Marcelo Gomes Sodré é mestre e doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Atualmente é professor na graduação e pós-graduação nesta Instituição. É Procurador do Estado, com atuação na Consultoria Jurídica da Secretaria do Meio Ambiente de São Paulo. Integra os Conselhos Diretores do Greenpeace/Brasil, do Idec e do Instituto Alana.

Marcos Pó é engenheiro elétrico, com mestrado e doutorado em Administração Pública e Governo. Foi coordenador-executivo adjunto do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor e coordenou as avaliações de agências e órgãos reguladores realizadas pelo Idec. Atualmente é professor do curso de políticas públicas da Universidade Federal do ABC

Nancy Brockway é reconhecida nos EUA como especialista nacional em ouvidoria diante de comissões reguladoras de serviço público. Recebeu o título de Doutora em Direito pela *Yale Law School*. Como advogada de serviços jurídicos, representou consumidores de baixa renda, idosos, portadores de necessidades especiais e outros grupos durante 9 anos. Trabalhou por mais 9 anos no Centro Nacional da Lei do Consumidor na função de especialista em serviço público. Foi auditora e advogada do quadro de pessoal juntamente com as comissões reguladoras de serviço público de Maine e Massachusetts, na qual foi consultora jurídica. Foi indicada pelo Governador do Estado de New Hampshire para integrar a comissão reguladora de serviço público, onde atuou por 5 anos. Forneceu depoimento como especialista para ouvidores estatais e grupos tais como a Associação Americana de Aposentados (AARP), sindicatos, pessoas de baixa renda e comissões reguladoras. Fez apresentações sobre questões de serviço público em diversas ocasiões, incluindo conferências internacionais na França e na Europa Oriental.

Pedro Ivo Sebba Ramalho é graduado em Farmácia, mestre em Farmacocinética pela UFG e doutor em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília, com tese

sobre o processo de reforma do Estado e a criação das agências reguladoras brasileiras. É servidor público da carreira de Especialista em Regulação e Vigilância Sanitária da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA.

Richard Hall é o Representante Chefe de Políticas da Consumer Focus. Ele coordena o trabalho da organização relativo à estrutura e modelo do mercado de energia, com enfoque particular nas questões relacionadas à administração, preço e redes do setor. Antes de seu trabalho na Consumer Focus, ele trabalhou para a agência reguladora da energia nacional britânica (Ofgem) e para a agência operadora do mercado nacional de eletricidade (Elexon). Fora do setor de energia, ele também trabalhou para a agência reguladora dos serviços financeiros britânicos.

Rosana Grinberg é advogada, formada pela Universidade Federal de Pernambuco; procuradora de Justiça aposentada pelo Ministério Público de Pernambuco; Conselheira Titular da OAB/PE; Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da OAB/PE; Coordenadora Executiva da ADECCON-PE; Membro Efetivo e Diretora Cultural da Academia Pernambucana de Letras Jurídicas; Conselheira Titular do Conselho Gestor do Fundo de Direitos Difusos do Ministério da Justiça - CFDD; Colunista do Jornal JC Online e da Rádio Folha de Pernambuco, Professora de Direito do Consumidor e Presidente do Fórum Nacional de Entidades Cíveis de Defesa do Consumidor – FNECDC.

Rúbia Marize de Araújo é engenheira eletricista, com habilitação em Telecomunicações, em 1976, pós-graduada em Teleinformática, atuando desde então no setor, está na Anatel desde a sua criação, onde ocupa atualmente o cargo de Chefe da Assessoria de Relações com Usuários. Tem a atribuição de assistir os órgãos da Agência na defesa e proteção dos direitos dos usuários. Foi coordenadora do Acordo de Cooperação Técnica entre a Anatel e o Idec

para desenvolvimento do projeto “Fortalecimento da Capacidade Técnica da Participação Social no Processo de Regulação”, é secretária do Comitê de Defesa dos Usuários e coordenadora da Comissão que teve a missão de elaborar um Plano de Ações Pró-usuários, bem como da Comissão Gestora responsável pela coordenação de sua implementação.

Teresa Donato Liporace é engenheira química, formada pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Mestre em Engenharia de Produção pela COPPE/UFRJ – Coordenação dos Programas de Pós Graduação em Engenharia. Coordenou o Programa de Fortalecimento da Capacidade Técnica da Participação Social na Regulação, Idec.