

AGENDA REGULATÓRIA E ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO: A EXPERIÊNCIA DA AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA NA APLICAÇÃO PRÁTICA DE INSTRUMENTOS INOVADORES DE PREVISIBILIDADE, TRANSPARÊNCIA E ACCOUNTABILITY

Gustavo Henrique Trindade da Silva



PLANO DE AÇÃO PRÓ-USUÁRIOS DOS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES

Rúbia Marize de Araújo



PLANO DE AÇÃO PRÓ-USUÁRIOS DOS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES

Rúbia Marize de Araújo

RESUMO

Rever e aprimorar o tratamento às questões afetas aos direitos dos usuários têm sido um desafio para a gestão das Agências Reguladoras. Nesse sentido, a ANATEL instituiu, em 2010, o Plano de Ação Pró-Usuários – PPU. O Plano foi pensado como instrumento de sistematização das ações da Agência voltadas aos usuários de serviços de telecomunicações, antes realizadas de forma dispersa. O PPU surgiu no escopo de uma das ações prioritárias do Plano Geral de Atualização da Regulamentação das Telecomunicações no Brasil – PGR, aprovado pela Resolução nº 516/08. Em sua elaboração, foram considerados temas debatidos no Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços de Telecomunicações, bem como interações da Anatel com o Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor, Procons e Idec. A Anatel, como órgão regulador do setor de telecomunicações, em especial nas relações do mercado em benefício da sociedade, enxerga no PPU factível mecanismo de aperfeiçoamento e ampliação das ações da Agência, por meio de política específica que promova o fortalecimento da cultura interna em prol do usuário, as parcerias com instituições, a transparência e a participação da sociedade no processo regulatório.



1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos a Anatel tem intensificado esforços que visam a aproximar a Agência e seus servidores das aspirações, necessidades e expectativas dos consumidores. Inúmeras ações estavam, e ainda estão, sendo realizadas com a finalidade de promover a qualidade dos serviços, bem como do atendimento, prestados pelas empresas reguladas.

No entanto, tais ações não se encontravam consolidadas formalmente, de modo a permitir seu acompanhamento por parte da sociedade. Foi a partir dessa constatação, assim como dos trabalhos realizados em função o Termo de Cooperação Técnica nº 02/2008, entre a Anatel e o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC), que se procurou consolidar tais ações em um único documento, o Plano de Ação Pró-Usuários dos Serviços de Telecomunicações (PPU).

O Plano reúne ações que têm entre seus objetivos ampliar a participação da sociedade no processo regulatório, dedicar recursos aos mecanismos de controle social e intensificar a promoção dos direitos dos consumidores nas telecomunicações.

Para a formulação do Plano, a Agência partiu do reconhecimento de que o usuário é o pólo mais fraco entre os entes envolvidos na regulação e que, por isso, é preciso fortalecer e ampliar sua participação ativa no processo regulatório, com vistas a encontrar um melhor equilíbrio entre os agentes. A busca incessante do aprimoramento do setor de telecomunicações faz parte do compromisso que a Agência tem com os usuários dos serviços, com as empresas que operam nesse mercado e com o Governo Federal, de modo que equilibrar essas relações e promover o desenvolvimento institucional são, ao mesmo tempo, desafio e missão inafastável para o órgão regulador.

2 TÓPICOS DE APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO

Motivação

Na posse como Presidente da Anatel, em 02/07/2007, o Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg afirmou que sua missão seria a de promover o fortalecimento institucional da Agência e sua participação na vida nacional. Para ele, 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*".

Diante desta diretiva, a Anatel tem promovido diversas ações com o intuito de aproximar-se das entidades de defesa e proteção dos consumidores, Procons e organizações civis. Em setembro de 2008, foi firmado o Termo de Cooperação Técnica nº 02/2008 com o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor, 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”*, que visa buscar o equilíbrio das forças de mercado, por meio do fortalecimento da participação da sociedade nos processos de regulação.

Para realização desta cooperação, foi instituída uma Comissão Coordenadora com a participação de todas as superintendências, que tinha a responsabilidade de dar apoio técnico e coordenar a execução das atividades previstas no Acordo.

Em outubro de 2008, foi publicada a Resolução nº 516, que instituiu o **Plano Geral de Atualização da Regulamentação das Telecomunicações no Brasil – PGR**, o qual inclui, entre as ações de curto prazo, a *“Promoção de parcerias com órgãos oficiais de proteção 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”*.

Em junho de 2009 foi reativado o Comitê de Defesa dos Usuários (CDUST), composto por membros do Ministério das Comunicações, representantes dos usuários de serviços de telecomunicações, entidade de classe de prestadoras de serviços de telecomunicações, Secretaria Especial de Direitos Humanos, vinculada à Presidência da República, e Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor do Ministério da Justiça, com o importante papel de assessorar e subsidiar o Conselho Diretor da Anatel no exercício de suas competências legais em matéria de proteção dos direitos dos usuários.

No relacionamento com essas instancias de participação social, por meio de workshops, reuniões, capacitações mutuas, 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.

Observou-se ainda que, a despeito das diversas ações que vinham sendo desenvolvidas pela Agência em prol dos usuários, a percepção externa era de uma atuação acanhada.

Assim, considerando os debates e resultados já alcançados no âmbito do Acordo de Cooperação com o IDEC; as diretrizes e ações estabelecidas no PGR; os temas em debate no Comitê de Defesa dos Usuários - CDUST; as críticas e sugestões de Ministérios Públicos, do DPDC e dos Procons; e as diversas ações que vinham sendo desenvolvidas na Agência de forma dispersa; a Superintendente Executiva propôs a ampliação do escopo do trabalho da Comissão Coordenadora do Acordo do IDEC, que recebeu a incumbência de aprimorar e consolidar todas as ações em desenvolvimento na Agência, incorporar novas medidas em face dos desafios identificados e propor um Plano de Ação Pró-Usuários dos Serviços de Telecomunicações.

Da Proposta do Plano de Ação Pró-Usuários

A proposta de Plano de Ação Pró-Usuários dos Serviços de Telecomunicações foi elaborada com a participação de todas as Superintendências e das Assessorias Parlamentar e de Comunicação (APC) e de Relações com os Usuários (ARU), coordenado por esta última.



O Objetivo Geral estabelecido pelo 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, que também são estratégias de contorno das ações que serão propostas:

- a) Promover a internalização da importância da proteção aos direitos dos consumidores de serviços de telecomunicações no âmbito da Anatel
- b) Proporcionar às instituições que atuam na proteção e defesa do consumidor e aos cidadãos maior participação nos processos regulatórios da Anatel.
- c) 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.
- d) 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 ações que deverão ser alcançadas por meio de 45 projetos, conforme observa-se a seguir:

Dentro do Objetivo Específico “a” (Promover a internalização da importância da proteção aos direitos dos consumidores de serviços de telecomunicações no âmbito da Anatel) estão elencadas as ações:

1. Aprimorar a cultura de proteção e defesa do consumidor no âmbito da Anatel;
2. Monitorar e divulgar a satisfação dos consumidores quanto à prestação de serviço; e
3. Intensificar a consideração das propostas e sugestões elaboradas pelo CDUST no âmbito da Anatel.



Para estas ações estão estabelecidos os projetos:

- a) Inserir no Plano de Capacitação 2011 uma diretriz para capacitar permanentemente os servidores em assuntos que envolvam as relações de consumo;
- b) Implementar programa de comunicação interna para informação e motivação dos servidores;
- c) Realizar periodicamente pesquisas de satisfação do consumidor;
- d) Criar mecanismo de transmissão das propostas e sugestões do CDUST ao Conselho Diretor.

Dentro do Objetivo Específico “b” (Proporcionar às instituições que atuam na proteção e defesa do consumidor e aos cidadãos maior participação nos processos regulatórios da Anatel) estão elencadas as ações:

1. Estimular a sociedade a participar do processo regulatório;
2. Prover informação compreensível ao cidadão e às instituições de defesa dos direitos do consumidor;
3. Prover informação de apoio técnico às instituições, com vistas à defesa dos direitos do consumidor; e
4. Ampliar a transparência do processo decisório da Agência.

Para estas ações estão estabelecidos os projetos:

- a) Propor aprimoramentos nos procedimentos de Consulta e Audiência Públicas tais como: aumento de prazos; reuniões prévias, inclusive através de meios interativos (videoconferências); obrigatoriedade de cadastramento de ementa, em linguagem leiga, sobre o objeto da consulta etc;
- b) Divulgar e debater Agenda Regulatória;
- c) Sistematizar o uso de informações disponíveis no sistema de atendimento da Anatel e do Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor - SINDEC sobre as necessidades dos consumidores nas atividades regulatórias;
- d) Aprimorar instrumentos de comunicação;
- e) Produzir folders, banners, cartazes, cartilhas de perguntas e respostas às demandas mais usuais dos consumidores de serviços de telecomunicações;



- f) Produzir peças de publicidade e mídias alternativas, além da disponibilização de totens ou quiosques eletrônicos, com informações gerais e sobre dúvidas mais freqüentes (FAQs) dos usuários, para disponibilizar em lojas das reguladas e outros locais facilmente acessíveis ao público (ex. correios, aeroportos, etc);
- g) Disseminar e promover periódico eletrônico (correio Anatel);
- h) Disponibilizar nos sites das prestadoras links para informações sobre direitos dos usuários, disponíveis no portal da Anatel;
- i) Tornar o processo de comunicação da Anatel acessível para os portadores de necessidades especiais por meio de alternativas de multimeios;
- j) Criar e manter comunidades virtuais e perfis em redes sociais (orkut, facebook, twitter, blogs, etc.);
- k) Aprimorar informações sobre a Agência no site da Wikipédia;
- l) Produzir vídeos sobre os direitos dos usuários, consultas e licitações em andamento e disseminá-los por meio dos canais de tv pública e do Youtube;
- m) Disponibilizar no site da Anatel links para sites de órgãos do SNDC;
- n) Divulgar regularmente ações de fiscalização realizadas, PADOs instaurados, multas aplicadas, além de indicadores do setor de telecomunicações;
- o) Aprimorar e disseminar os Relatórios de Gestão e Anual da Anatel em linguagem acessível ao cidadão em diversos meios;
- p) Aprimorar os sistemas interativos utilizados pelos consumidores de serviços de Telecomunicações, no Portal, inclusive o que diz respeito a layout e informações disponibilizadas na web;
- q) Aperfeiçoar e atualizar o Espaço do Cidadão no site disponibilizando mais informações sobre as instâncias de representação da sociedade e de defesa dos direitos do consumidor junto à Anatel (Cdust/Conselho Consultivo e seus representantes, objetivos, pautas, formas de participação, canais institucionais de contato, resultados dos setores de interesse), dentre outros aprimoramentos;



- r) Aprimorar as salas do cidadão nos ERs e UOs com foco no treinamento de pessoal e disponibilização dos recursos necessários;
- s) Capacitar em telecomunicações as instituições de defesa do consumidor, produzindo material de apoio impresso e eletrônico, promovendo palestras, debates e simulações de casos reais;
- t) Promover reuniões técnicas prévias às consultas públicas junto aos órgãos de defesa do consumidor;
- u) Prover o sistema FOCUS com área específica para recebimento de solicitações de esclarecimento das instituições de defesa do consumidor;
- v) Detalhar itens da pauta das reuniões do Conselho Diretor (ementas mais explícitas);
- w) Estabelecer fluxos e mecanismos para divulgar os resultados das reuniões do Conselho Diretor.

Dentro do Objetivo Específico “c” (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) estão elencadas as ações:

1. Institucionalizar relação com as instituições de defesa do consumidor; e
2. Estabelecer uma agenda de atividades comuns entre Anatel e instituições de defesa do consumidor.

Para estas ações estão estabelecidos os projetos:

- a) Estabelecer Termos de Cooperação com as instituições de defesa do consumidor;
- b) Estudar alternativas de apoio financeiro para maior participação das instituições de defesa do consumidor ao processo regulatório;
- c) Estabelecer pauta e definir calendário de reuniões com as instituições de defesa do consumidor com relação a temas de interesse mútuo;
- d) Intensificar a participação da Anatel em eventos promovidos pelas instituições de proteção e defesa dos direitos do consumidor;
- e) Incluir nos eventos comemorativos da Anatel temas voltados ao consumidor;



- f) Incluir no calendário de eventos comemorativos da Anatel a semana oficial do consumidor;
- g) Planejar, desenvolver e disseminar material educativo sobre demandas específicas em parceria com as instituições de defesa do consumidor (boletim eletrônico, cartilhas, etc.), inclusive via web.

Dentro do Objetivo Específico “d” (Intensificar a atuação da Anatel junto às prestadoras com vistas à melhoria da qualidade dos serviços de telecomunicação na visão do consumidor) estão elencadas as ações:

1. Aprimorar a regulamentação e os processos de acompanhamento e controle das prestadoras, a fim de torná-los mais efetivos; e
2. Aprimorar o relacionamento da Agência com os usuários e seus representantes com vistas à melhoria da qualidade dos serviços de telecomunicações na perspectiva do consumidor.

Para estas ações estão estabelecidos os projetos:

- a) Propor aprimoramentos nos processos de acompanhamento e controle para prevenção e correção dos "principais ofensores" reclamados na Anatel, de forma a melhorar a qualidade da prestação dos serviços;
- b) Otimizar os procedimentos de incorporação das demandas específicas dos consumidores sinalizadas pelo atendimento da Anatel e SNDC nos Regulamentos de Serviços e nas atividades operacionais;
- c) Adequar o PGMQ-STFC com vistas a contemplar os indicadores da qualidade percebida sob a óptica dos consumidores e a utilização do Índice de Desempenho do Atendimento – IDA;
- d) Adequar o PGMQ-SMP com vistas a contemplar os indicadores da qualidade percebida sob a óptica dos consumidores e a utilização do Índice de Desempenho do Atendimento – IDA;
- e) Adequar a proposta de PGMQ-SCM com vistas a contemplar os indicadores da qualidade percebida sob a óptica dos consumidores e a utilização do Índice de Desempenho do Atendimento – IDA;
- f) Adequar o PGMQ-TV por Assinatura com vistas a contemplar os indicadores da qualidade percebida sob a óptica dos consumidores e a utilização do Índice de Desempenho do Atendimento – IDA;
- g) Fortalecer os Conselhos de Usuários do STFC das empresas;



- h) Criar Conselhos de Usuários por empresa abrangendo todos os serviços de telecomunicações - concessionárias e SMP;
- i) Criar mecanismo de comparação e avaliação entre os diversos planos de serviço das operadoras na perspectiva do usuário;
- j) Aperfeiçoar os processos de atendimento da Agência e fortalecer a Assessoria de Relações com os Usuários de forma a torná-los instrumentos efetivos de proteção dos direitos dos consumidores;
- k) Aprimorar a metodologia de avaliação do serviço de atendimento da Agência de forma a adequá-lo às reais necessidades dos consumidores;
- l) Redimensionar a Assessoria de Relações com Usuários com vista a suportar a ampliação do escopo de sua atuação e atender às expectativas dos usuários dos serviços de telecomunicações.

Os projetos serão desenvolvidos por equipes multidisciplinares no âmbito das superintendências e assessorias e terão sempre a coordenação de uma das áreas participantes.

A realização da integralidade das ações propostas dependerá da adequada alocação de recursos humanos e orçamentários.

Para acompanhar o andamento do Plano de Ação Pró-Usuários dos Serviços de Telecomunicações foi instituída, por meio da Portaria nº 1161, de 04 de novembro de 2010, publicada no Boletim de Serviço nº 212, de 08 de novembro de 2010, Comissão Gestora, com membros oriundos das áreas técnicas da Agência, e também coordenada pela Chefe da Assessoria de Relações com Usuários.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde sua implantação, em 1997, nos seus trabalhos cotidianos, a Agência Nacional de Telecomunicações inegavelmente leva em consideração – tanto por força de imposição legal, quanto, e principalmente, por conta da necessidade sempre em voga – as aspirações dos consumidores. Antes mesmo da publicação do Decreto nº 6.523, de 31 de julho de 2008, que Regulamenta a Lei no 8.078, de 11 de setembro de 1990, para fixar normas gerais sobre o Serviço de Atendimento ao Consumidor – SAC, a Anatel já fiscalizava os *call centers* das



operadoras, com base em padrões determinados de qualidade. A Central de Atendimento aos usuários da Agência é uma referência para o setor público e bem avaliada pela população, inclusive recebendo, nas assim chamadas mídias sociais, elogios e indicações dos próprios usuários dos serviços de telecomunicações.

No entanto, devido à formação geral de boa parte dos servidores ser voltada mais 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 da sociedade e dos Organismos de Defesa dos Direitos dos Consumidores (ODCs) à atuação da Agência, gerando a equivocada impressão de distanciamento do órgão regulador das reais necessidades dos usuários.

O movimento mais firme de aproximação, por meio de acordos e parcerias entre a Agência e os ODCs, iniciado nos últimos anos tem alterado esse quadro, de forma visível e positiva. É certamente uma primeira vitória. Mas enquanto houver problemas para os usuários, em sendo estes o elo mais fraco da cadeia de valores do mercado, haverá quem os defenda e as críticas continuarão naturalmente a existir. No entanto, em muitos casos, a Anatel já observa que tais críticas possuem uma outra tonalidade, partindo, agora, de quem já está um pouco mais inteirado dos processos decisórios da Anatel – no caso os ODCs.

Tal conhecimento por parte dos ODCs ainda não é fruto direto do Plano de Ação Pró-Usuários dos Serviços de Telecomunicações, uma vez que tal Plano é recente, e que as ações ousadas ali dispostas demandam tempo para gerarem resultados mais concretos e perenes – embora muitas ações ali presentes já tenham sido realizadas ou estejam em fase adiantada de encaminhamento. E isso também é outra vitória.

Assim, um dos grandes méritos do Plano está justamente em estabelecer esse momento em que toda a Agência passa a ter um norte no que diz respeito aos usuários dos serviços de telecomunicações. É o fortalecimento e aperfeiçoamento da cultura interna voltada para esse aspecto tão delicado quanto importante do processo regulatório. A própria existência do Plano já é força impulsionadora de um processo de mudanças que iniciou-se anteriormente, mas que deve perdurar e se fortalecer ao longo dos anos.



Não se está, com isso, querendo dizer que basta o Plano existir para que as coisas mudem. Esse é apenas um primeiro momento que serve como divisor de águas. O Plano foi instituído para ser implementado e está sendo, com todas as dificuldades que a Anatel hoje possui, dificuldades essas compartilhadas por todos os outros órgãos do Governo Federal. O desejo da Agência é que em 2012 seja possível voltar ao CONSAD com o mesmo tema e informar que as ações ali previstas foram implementadas, que foram definidas novas ações, com metas e objetivos mais ambiciosos e que o Brasil caminha para se tornar referência mundial no que diz respeito ao relacionamento entre Governo, empresas e usuários dos serviços de telecomunicações.



4 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;

Portaria nº 81, de 13 de Fevereiro de 2009, que instituiu os participantes do GT;

Projeto ATN/ME-10541 BR: “Fortalecimento da Capacidade Técnica da Participação Social no Processo de Regulação”;

Termo de Cooperação Técnica nº 002/2008;

Resolução nº 516, de 30 de outubro de 2008, Plano Geral de Atualização da Regulamentação das Telecomunicações no Brasil - PGR;

Relatório final do mapeamento da agência piloto – ANATEL.

Portaria 1160, de 04 de novembro de 2010, que aprova o Plano de Ação Pró-Usuários

Portaria 1161, de 04 de novembro de 2010, que institui a Comissão gestora responsável pela coordenação da Implantação do Plano de Ação Pró-Usuários.



AUTORIA

Rúbia Marize de Araújo – Engenheira Eletricista, com habilitação em Telecomunicações e pós-graduada em Teleinformática. Chefe da Assessoria de Relações com os Usuários (ARU) e Coordenadora do Grupo de Trabalho que elaborou o Plano.

Endereço eletrônico: rubia@anatel.gov.br / rosecor@gmail.com



CARTA DE SERVIÇOS AO CIDADÃO: A EXPERIÊNCIA DA AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR

Rosemary Corrêa Pereira
Larissa de Moraes Moreira



CARTA DE SERVIÇOS AO CIDADÃO: A EXPERIÊNCIA DA AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR

Rosemary Corrêa Pereira
Larissa de Moraes Moreira

RESUMO

A Carta de Serviços tem como objetivo principal informar ao cidadão os serviços prestados, suas formas de acesso, compromissos e padrões de atendimento ao público. A elaboração da Carta de Serviços da ANS permitiu a construção de um retrato da sua prestação de serviços, identificando padrões, percursos, e aspectos a serem desenvolvidos. A preocupação em garantir o acesso de forma dinâmica aos conteúdos levou a construção de uma versão navegável, disponível no sitio da ANS, que permite acesso direto aos serviços e produtos disponibilizados de forma eletrônica. A Carta de Serviços deve ser entendida como uma ferramenta de planejamento e gestão, propiciando o diálogo com outras ferramentas, como o planejamento estratégico e os instrumentos de avaliação institucional adotados, sendo ponto de partida para um constante aperfeiçoamento dos processos de trabalho e conseqüente melhoria na qualidade dos serviços prestados a sociedade.



CARTA DE SERVIÇOS AO CIDADÃO: A EXPERIÊNCIA DA AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR

O modelo de administração pública que tem como foco o cidadão é algo recente, com início nos anos 1980 em países da Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), e no Brasil surge somente nos anos 1990 (Coutinho, 2000).

Busca-se a melhoria da qualidade dos serviços prestados ao cidadão, retirando-se o foco privilegiado nos processos e exigências do próprio Estado. O foco de referência passa a ser o usuário-beneficiário do serviço, e não o responsável pela sua prestação. Desta forma, incentiva-se a criação de iniciativas para melhorar o acesso, a qualidade do atendimento, e os resultados dos serviços prestados. A opção pelo foco no cidadão e não no cliente explicita a opção da administração pública por preservar os direitos de todos os cidadãos, sejam eles usuários diretos ou não de seus serviços (Coutinho, 2000).

No Brasil diversas iniciativas tem buscado reforçar a priorização do cidadão na prestação dos serviços públicos. Nassuno (2000) analisa as diversas iniciativas do governo federal nos cinco últimos anos da década de 1990, e afirma que “na medida em que se considera a questão da qualidade e do aumento do acesso à prestação de serviços públicos, o foco no usuário pode fortalecer a dimensão da cidadania associada ao usufruto de serviços correspondentes aos direitos sociais.” p. 83.

As estratégias que norteiam as ações da administração pública federal em busca da melhoria da gestão pública concentram-se no âmbito do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Gespública, criado em 2005. O compromisso principal é produzir resultados efetivos para a sociedade, buscando excelência da administração pública, sempre com o foco no cidadão.

Neste caminho, em 11 de agosto de 2009 foi publicado o Decreto nº 6.932 que entre outros temas institui a “Carta de Serviços ao Cidadão”. No seu artigo 11 afirma que “A Carta de Serviços ao Cidadão tem por objetivo informar o cidadão dos serviços prestados pelo órgão ou entidade, das formas de acesso a esses serviços e dos respectivos compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público”.



A Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), considerando a sua filiação com os objetivos de qualificar o atendimento ao cidadão e de acordo com os preceitos do Gespública, iniciou o processo de elaboração da sua Carta de Serviços em dezembro de 2009.

A ANS, criada pela Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, é uma autarquia sob o regime especial, vinculada ao Ministério da Saúde, com sede no Rio de Janeiro – RJ. É um órgão de regulação, normatização, controle e fiscalização das atividades que garantam a assistência suplementar à saúde, e tem como finalidade institucional promover a defesa do interesse público na assistência suplementar à saúde, regulando as operadoras setoriais, inclusive quanto às suas relações com prestadores e consumidores, contribuindo para o desenvolvimento das ações de saúde no país.

Para a construção da Carta de Serviços da ANS foram adotados como elementos norteadores: a metodologia apresentada pelo Ministério de Planejamento para elaboração de Carta de Serviços, o Decreto nº 6.932/2009 e a Carta de Serviços da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), primeiro órgão da administração pública a elaborar e divulgar esse instrumento.

Inicialmente a proposta foi apresentada a Diretoria, que indicou responsáveis pelo processo de elaboração da carta no âmbito de todas as diretorias.

A equipe de coordenação¹ buscou levantar os principais serviços oferecidos pela ANS e as respectivas áreas responsáveis, tendo como base a Resolução Normativa nº 197/2009, que institui o regimento interno da ANS, e de uma ampla pesquisa no sitio eletrônico da ANS, realizada com o objetivo de consolidar os serviços já disponíveis de forma eletrônica ou virtual.

Ambos os levantamentos foram encaminhados para as áreas responsáveis, possibilitando que avaliassem a pertinência, a forma de publicação, e a inclusão de outros serviços e produtos existentes e que não foram identificados com a utilização desses dois instrumentos.

¹ O processo de elaboração foi coordenado pela Gerência de Planejamento e Acompanhamento – GPLAN, vinculada a Presidência da ANS.



As informações sobre de acesso (documentos e requisitos para obter o serviço), os mecanismos de comunicação com os cidadãos, e os compromissos com o atendimento dos serviços (prazos para resposta, etapas e forma de comunicação) foram detalhados em conjunto com as áreas responsáveis, através da utilização de formulário específico elaborado a partir das recomendações do Ministério do Planejamento.

No momento inicial de elaboração, pensou-se em consolidar apenas os serviços disponíveis. Todavia avaliou-se que seria importante incluir também os produtos que a ANS disponibiliza, considerando a importante contribuição que trazem para os diferentes públicos que se relacionam com a ANS.

Outro aspecto considerado foi a separação dos serviços de acordo com os públicos-alvo, com o objetivo de facilitar a localização dos serviços pelos diferentes públicos. Esse padrão tem sido adotado pelas instituições, como no caso da ANVISA que divide seus serviços em diversos públicos: Cidadãos, Governo, Profissionais e Setor Regulado. Inicialmente pensou-se em adotar o padrão do sítio eletrônico da ANS: beneficiários/consumidores, operadoras de planos de saúde, prestadores de serviços de saúde e gestores do SUS. Porém, durante o levantamento de serviços, observou-se que existiam outros públicos com os quais a ANS se relaciona de forma permanente que não se enquadravam em nenhuma das categorias previstas, além de que existia um pequeno número de serviços destinados especificamente a gestores do SUS. Considerando-se esses dois aspectos, decidiu-se criar uma quarta categoria, além de beneficiários, operadoras e prestadores, que fosse capaz de aglutinar todos os demais públicos, a qual foi denominada “outros”. Os produtos foram apresentados em uma seção específica destinada a todos os públicos.

A Carta de Serviços da ANS consolida 46 serviços e 20 produtos. Foi divulgada em dois formatos distintos: um primeiro em um formato mais tradicional, disponibilizado em formato pdf no sítio eletrônico da ANS; e um segundo com um formato mais dinâmico, navegável, que permite um acesso mais direto aos serviços e informações disponíveis no sítio eletrônico da ANS. Essa versão assumiu um caráter inovador se analisarmos as Cartas de Serviços existentes até aquele momento, e objetivou aumentar a qualidade da informação prestada com sua atualização constante e facilitar o acesso aos serviços e produtos disponíveis de forma eletrônica.



O processo de elaboração da versão navegável foi iniciado após a conclusão da versão impressa. Buscou-se adaptar o conteúdo existente de forma a garantir um acesso mais facilitado as informações. Foram realizados testes de usabilidade² para definir a forma de disponibilização das informações.

A principal mudança realizada foi a não diferenciação dos serviços por públicos-alvo. Esta opção visou facilitar ao usuário do sítio o acesso mais direto ao serviço, evitando um passo intermediário de seleção do perfil do usuário. Criou-se uma lista de A a Z com todos os serviços e produtos, com todas as suas informações e acesso direto aos normativos de referência e aos próprios serviços e produtos, quando disponíveis de forma eletrônica.

A divulgação da versão navegável aconteceu em agosto de 2010, inicialmente apenas para o público-interno, com a abertura de um canal direto de comunicação com a equipe de coordenação do projeto, de forma a permitir ajustes no conteúdo a ser divulgado.

Além do seu papel de qualificar a gestão do atendimento, a Carta de Serviços possibilita o desenvolvimento de estratégias de gestão e planejamento que podem ser estratégicas para a instituição. Nesse sentido começou-se a relacionar o seu conteúdo com alguns instrumentos de planejamento e gestão utilizados na ANS. Em primeiro lugar relacionou-se os serviços e produtos com os objetivos estratégicos institucionais e, conseqüentemente, com o mapa estratégico. Outra estratégia a ser desenvolvida é o relacionamento do Contrato de Gestão, instrumento de avaliação dos resultados institucionais, com os serviços prestados. Embora ainda em fase inicial, essa proposta visa promover uma avaliação institucional a partir dos serviços prestados aos diversos públicos atendidos pela instituição.

² De acordo com Nielsen (2007) “A usabilidade é um atributo de qualidade relacionado à facilidade do uso de algo. Mais especificamente, refere-se à rapidez com que os usuários podem aprender a usar alguma coisa, a eficiência deles ao usá-la, o quanto lembram daquilo, seu grau de propensão a erros e o quanto gostam de utilizá-las. Se as pessoas não puderem ou não utilizarem um recurso, ele pode muito bem não existir” p. xvi.



REFERÊNCIAS

COUTINHO, M. J. V.. Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual. **Revista do Serviço Público**, Ano 51, Número 3, pp. 40-73. 2000.

NASSUNO, M. A administração com foco no usuário-cidadão: realização no governo federal brasileiro nos últimos 5 anos. **Revista do Serviço Público**, Ano 51, Número 4, pp. 61-98. 2000.

NIELSEN, J. **Usabilidade na web**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

AUTORIA

Rosemary Corrêa Pereira – Especialista em Regulação de Saúde Suplementar, Gerência de Planejamento e Acompanhamento (GPLAN/PRESI), Agência Nacional de Saúde Suplementar
Endereço eletrônico: rosemary.pereira@ans.gov.br

Larissa de Moraes Moreira – Técnica em Regulação de Saúde Suplementar, Gerência de Planejamento e Acompanhamento (GPLAN/PRESI), Agência Nacional de Saúde Suplementar
Endereço eletrônico: larissa.moreira@ans.gov.br



PUBLICIDADE DO PROCESSO DECISÓRIO: A EXPERIÊNCIA DA AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA – ANEEL

Frederico Lobo de Oliveira
Fernanda Ferreira Matos
Victor Hugo da Silva Rosa



PUBLICIDADE DO PROCESSO DECISÓRIO: A EXPERIÊNCIA DA AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA – ANEEL

Frederico Lobo de Oliveira
Fernanda Ferreira Matos
Victor Hugo da Silva Rosa

RESUMO

O processo decisório das Agências Reguladoras deve contar com mecanismos que assegurem a transparência e a publicidade dos atos administrativos, constituindo verdadeiros pilares para a credibilidade do processo regulatório. A experiência da Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL na realização das reuniões públicas, cujas decisões máximas da Agência são tomadas ao vivo e transmitidas via internet, representa um avanço para os ritos procedimentais, bem como contribui para solidificar as decisões institucionais. A participação efetiva da sociedade nas audiências, consultas e reuniões públicas, que possibilita sustentação oral dos interessados até no momento da decisão final, fortalece o pleno exercício da cidadania e proporciona o controle social dos atos emanados pela Administração Pública. A experiência da ANEEL, no decorrer dos seus pouco mais de 10 anos de existência, resulta em efetivos avanços no sentido da estabilidade e segurança do processo regulatório e garante legitimidade às decisões da Agência.



INTRODUÇÃO

Com pouco mais de uma década de sua criação, as Agências Reguladoras Federais brasileiras ainda estão em processo de formação de sua identidade – ante a sociedade, as demais instituições do Estado e a si mesmas. Muitas vezes sofrem críticas quanto à sua legitimidade e são mal compreendidas como entidades públicas no contexto da nova ordem jurídico-institucional do ‘Estado regulador’. A ausência de um entendimento consolidado por parte da sociedade, e por vezes dos próprios Poderes, da função de um órgão regulador tem gerado dificuldades para esses entes estatais cumprirem de forma plena as suas missões.

O papel de tais órgãos é, precipuamente, regular e fiscalizar os diversos agentes econômicos que prestam o serviço público delegado, e com mais ênfase nas situações de concorrência imperfeita, em especial o monopólio. Para tanto, devem respeitar os seus limites de atuação, que são moldados por norma legais e infralegais. Devem, também, implementar as políticas de governo e preservar princípios regulatórios básicos, como os da modicidade tarifária e redução da assimetria da informação, por exemplo.

As Agências Reguladoras Federais são autarquias em regime especial, adjetivo que as confere certa singularidade em relação às demais autarquias. Não são órgãos de governo e, sim, instituições de Estado mais perenes. Assim, não devem ser confundidas como aqueles, que são subordinados aos respectivos ministérios, enquanto estas são legalmente vinculadas a ministérios pelas atividades-fim e políticas de governo. Para tanto, garantia de mandato de seus dirigentes e independência administrativa e decisória são fundamentais para manter as Agências, como convém a estruturas de Estado, menos susceptíveis a ingerências e casualismos da esfera política. Também se caracterizam especiais por serem a última instância decisória de julgamento, nas lides de sua competência, na esfera administrativa.

Todavia, não podem ser confundidas como órgão de proteção ao consumidor. Por vezes, a aplicação dos princípios e regras regulatórias implica em decisões que pode desagradar boa parte da sociedade, como, por exemplo, a majoração tarifária. Fato que por si só, quando mal explicado ou mal compreendido, pode gerar descontentamento e desconfiança por parte dos consumidores dos serviços públicos.



A atuação do órgão regulador, neste contexto, é debatida e questionada por diversas vezes e acaba sendo colocada em dúvida a sua legitimidade para decidir sobre setores vitais para o País, mais notadamente os de energia elétrica, de telecomunicações e de saúde.

1 OBJETIVOS

Não obstante, um processo de amadurecimento tem ocorrido ao longo desses pouco mais de 10 anos de existência e o papel das Agências Reguladoras tem ficado mais claro e compreendido, seja por parte de agentes políticos, seja por parte da sociedade, como se pretende demonstrar ao longo deste trabalho, com ênfase no caso da ANEEL.

Nesse sentido, a transparência conferida pela Agência aos seus procedimentos administrativos, com destaque para o processo decisório, tem contribuído para o fortalecimento da atuação do órgão regulador, legitimando mais ainda suas ações e, assim, compensando sensivelmente a falta de representatividade democrática de seus dirigentes.

Demonstrar alguns dos instrumentos que propiciam o reconhecimento da competência regulatória e permitem o controle social de seus atos é o escopo principal do presente trabalho. Logo, a apresentação dos mecanismos de audiência pública, de consulta pública e, o que será o foco aqui, de sessões deliberativas públicas – ‘reuniões públicas’ – da Diretoria da ANEEL torna-se necessária para uma melhor compreensão das conseqüências de sua adoção nos resultados obtidos através dos processos decisórios das Agências.

2 METODOLOGIA

A pesquisa adotada, quanto à sua natureza, é do tipo aplicada. Quanto à forma de abordagem do problema foi, em sua quase totalidade, qualitativa, mas foi também, em boa medida, quantitativa. Quanto a seus objetivos, teve uma parte exploratória e outra explicativa. Os procedimentos técnicos empregados foram as pesquisas bibliográfica e documental.



No que tange à pesquisa bibliográfica, pesquisou-se as leis de criação e os respectivos decretos com os regulamentos das Agências Reguladoras Federais, bem como seus regimentos internos e, em alguns casos, normas internas específicas sobre os processos decisórios e sessões deliberativas, porém, com ênfase na ANEEL.

Com referência à pesquisa documental, foram pesquisados os bancos de dados e controles internos da ANEEL, no tocante ao seu processo decisório, às suas reuniões públicas de Diretoria, audiências e consultas públicas.

3 OS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS

Princípios podem ser entendidos como o conjunto de regras ou preceitos que, sem dúvida, servem de ponto de partida para o próprio Direito. São ‘requisitos básicos’ instituídos como alicerce do arcabouço legal.

A Constituição Federal do Brasil representa a suprema lei do País a qual todas as demais leis se subordinam, é a fonte de todo o Direito. O art. 37, *caput*, da Carta Magna preceitua que a Administração Pública direta e indireta obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O princípio da legalidade tem como base a lei e está intimamente ligado ao Estado Democrático de Direito, pois a Administração não exerce a sua vontade, mas sim, o dever de cumprir a letra da lei, a vontade do Direito. Para Celso Antônio (2005, p.95), “*o princípio da legalidade, no Brasil, significa que a Administração nada pode fazer senão o que a lei determina. Ao contrário dos particulares, os quais podem fazer tudo o que a lei não proíbe, a Administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autorize*”.

Já o princípio da impessoalidade, por sua vez, extrai da CF que “*todos são iguais perante a lei e o Estado*”, e requer que a Administração Pública confira aos particulares tratamento isonômico, conforme preceitua Carvalho Filho (2005, p.15):

“O princípio objetiva a igualdade de tratamento que a Administração deve dispensar aos administrados que se encontrem em idêntica situação jurídica. Nesse ponto, representa uma faceta do princípio da isonomia. Por outro lado, para que haja verdadeira impessoalidade, deve a Administração voltar-se exclusivamente para o interesse público, e não para o privado, vedando-se, em conseqüência, sejam favorecidos alguns indivíduos em detrimento de outros e prejudicados alguns para favorecimento de outros.”



O princípio da moralidade busca referências em padrões de condutas exigíveis do administrador público, vedando condutas eticamente inaceitáveis e transgressoras do senso moral da sociedade, de modo que elas não comportem condescendência. Para Maurice Hariou, citado pelo professor Meirelles (2001, p.83), a moralidade administrativa é “o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração”.

O administrador, além de seguir o que a lei determina, tem de pautar sua conduta na moral comum, e separar o bem do mal, o legal do ilegal, o justo do injusto, o conveniente do inconveniente, e também o honesto do desonesto. A dificuldade quanto à observância desse princípio é a subjetividade do conceito de moralidade, pois toda moral é autônoma. Os romanos bem diziam “*non omne quod licet honestum est*”, ou seja, “*nem tudo que é legal é honesto*”.

O princípio da publicidade decorre da importância e necessária transparência dos atos administrativos em um Estado Democrático de Direito. E é neste intuito que José Afonso (2000, p.653) afirma que “*a publicidade sempre foi tida como um princípio administrativo, porque se entende que o Poder Público, por ser público, deve agir com a maior transparência possível, a fim de que os administrados tenham, a toda hora, conhecimento do que os administradores estão fazendo*”.

O exercício da publicidade na Administração Pública não deve ser entendido somente como a obrigatoriedade de publicar os atos oficiais no canal de comunicação oficial, a exemplo dos diários oficiais, mas, também, no compromisso de tornar público o modo de atuação da Administração, ou seja, permitir que o cidadão conheça o que e como nela se faz.

O sigilo é tido como exceção que somente se justifica, nos termos do art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal, nos casos em que seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Outrossim, o princípio da eficiência, conforme disciplinado por Morais (2001, p.306):

“... é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social”.



Expandindo o conjunto de princípios descritos pela Constituição Federal, a Lei nº 9.784, de 1999, que versa sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, trouxe de forma ordenada, mas não exaustiva, os seguintes princípios a serem observados: legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Observa-se uma repetição na descrição de alguns princípios da CF, o que nos mostra a intenção de enfatizar e confirmar o dever de obediência da Administração aos princípios basilares.

Outros princípios foram citados pela Lei nº 9.784/1999 e não arrolados no art. 37 da CF, como o princípio da segurança jurídica que, conforme Canotilho (*apud* Meirelles, 2001, p.90), é considerado uma das vigas mestras da ordem jurídica, sendo um dos subprincípios básicos do próprio conceito do Estado de Direito.

A segurança jurídica se traduz objetivamente através das normas e instituições do sistema jurídico, sendo formalmente assegurada pelos princípios jurídicos da irretroatividade da lei, da coisa julgada, do respeito aos direitos adquiridos e do respeito ao ato jurídico perfeito.

Em adição, o princípio da ampla defesa e do contraditório é ressaltado também pela Lei nº 9.784/1999, que prevê expressamente a observância a eles por parte da Administração Pública. Isso porque a CF, no seu art. 5º, inciso LV, já assegura que “*aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes*”. Pode-se dizer que o exercício do princípio da ampla defesa e do contraditório trata-se de oportunizar e garantir a possibilidade de manifestação dos litigantes no processo administrativo.

Ferir um princípio não significa simplesmente desrespeitar a CF ou contrariar uma lei, mas, é ir de encontro a um sistema de coerência legal, que norteia e garante estabilidade aos trabalhos do Estado.



4 CARACTERÍSTICAS E PROCESSOS DECISÓRIOS DAS AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS

O quadro a seguir traz um resumo das características jurídico-institucionais e dos processos decisórios das Agências Reguladoras, elaborado a partir do disposto nas respectivas leis de criação, decretos regulamentadoras, regimentos internos e normas correlatas, bem como nas informações de seus sítios eletrônicos na internet.



Quadro 1 – Agências Reguladoras Federais: características jurídico-institucionais e processos decisórios

| Agência | Base Legal e Regime Jurídico | Ministério de Vinculação | Descentralização e Desconcentração | Órgão Máximo, Mandato e Decisões | Sessões Deliberativas |
|----------------------|--|-----------------------------|--|---|--|
| ANA | Lei nº 9.984/00 , Dec. nº 3.692/00 e Res. ANA nº 173/06 ; autarquia especial; sede e foro no DF. | Ministério do Meio Ambiente | Descentralização das atividades de operação e manutenção de reservatórios, canais e adutoras de domínio da União. A Lei nº 9.433/96 prevê a criação de Comitês de Bacia Hidrográfica e Agências de Água. | Diretoria Colegiada: 1 Diretor-Presidente e 4 Diretores. Mandato de 4 anos, admitida 1 recondução consecutiva. Deliberação por maioria simples; quórum mínimo de 3; e cabe ao Diretor-Presidente decidir em caso de empate. | Não há obrigação na Lei de Criação , no Regulamento ou no Regimento Interno para realização de sessões deliberativas públicas. Não há registros das reuniões no site . |
| ANAC | Lei nº 11.182/05 , Dec. nº 5.731/06 e Res. ANAC nº 110/09 ; autarquia especial; sede e foro no DF | Ministério da Defesa | Pode instalar unidades regionais e firmar convênios de cooperação técnica e administrativa com órgãos e entidades governamentais, nacionais ou estrangeiros, para descentralização e fiscalização dos setores de aviação civil e infraestrutura aeronáutica e aeroportuária. | Diretoria Colegiada: 1 Diretor-Presidente e 4 Diretores. Mandato de 5 anos. Decisão por maioria absoluta; quórum mínimo da maioria dos membros; e cabe ao Diretor-Presidente o voto de qualidade. | Pela Lei de Criação , sessões deliberativas para resolver pendências entre agentes econômicos, ou entre estes e usuários, serão públicas. O Regimento Interno permite, em casos de urgência e relevância, reuniões não-presenciais, por comunicação telefônica ou teleconferência. Distribuição de processos, pautas e atas são colocadas no site . |



| Agência | Base Legal e Regime Jurídico | Ministério de Vinculação | Descentralização e Desconcentração | Órgão Máximo, Mandato e Decisões | Sessões Deliberativas |
|------------------------|---|--|---|---|---|
| ANATEL | Lei nº 9.472/97 , Dec. nº 2.338/97 e Res. ANATEL nº 270/01 ; autarquia especial; sede no DF | Ministério das Comunicações | Pode estabelecer unidades regionais. | Conselho Diretor: 5 conselheiros, sendo um deles Presidente. Mandato de 5 anos – havia vedação à recondução, mas, foi suprimida pelo art. 36 da Lei nº 9.986/00 . Decisão por maioria absoluta. | Pela Lei de Criação , sessões deliberativas para resolver pendências entre agentes e entre estes e usuários e consumidores serão públicas, permitida a sua gravação por meios eletrônicos e assegurado aos interessados o direito de obter transcrições. Por Regimento Interno , pode ter circuito deliberativo ^(a) . Avisos de sessão pública, pautas, atas, análises e circuitos deliberativos são colocados no site . |
| ANCINE | MP nº 2.228-1/01 , Dec. nº 4.121/02 e RDC Ancine nº 22/09 ; autarquia especial; sede e foro no DF, escritório central no RJ | Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior | Pode estabelecer escritórios regionais. | Diretoria Colegiada: 1 Diretor-Presidente e 3 Diretores. Mandato de 4 anos. Deliberação por maioria simples; quórum mínimo de 3; e voto de qualidade do Diretor-Presidente. | Não há obrigação na Lei de Criação , no Regulamento ou no Regimento Interno para realização de sessões deliberativas públicas. Apenas os atos das deliberações estão no site . |



| Agência | Base Legal e Regime Jurídico | Ministério de Vinculação | Descentralização e Desconcentração | Órgão Máximo, Mandato e Decisões | Sessões Deliberativas |
|-----------------------|--|-------------------------------|---|--|--|
| ANEEL | Lei nº 9.427/96 , Dec. nº 2.335/97 e Prt. MME nº 349/97 ; autarquia especial; sede e foro no DF | Ministério de Minas e Energia | Pode descentralizar atividades complementares para Estados e DF mediante convênio de cooperação | Diretoria Colegiada: 1 Diretor-Geral e 4 Diretores. Mandato de 4 anos. Reuniões com quórum mínimo de 3; deliberação com, no mínimo, 3 votos favoráveis e, para alterações do Regimento Interno , 4 votos favoráveis. | Por Regulamento , as reuniões poderão ser públicas, a critério da Diretoria. Norma interna tornou-as públicas, em 2004 , em sala aberta e via internet. Calendário, distribuição de processos, pautas – inclusive prévias com relatório de voto – , pedidos de sustentação oral e preferência, memórias e atas são colocados no site . |
| ANP | Lei nº 9.478/97 , Dec. nº 2.455/98 e Prt. ANP nº 69/11 ; autarquia especial; sede e foro no DF, escritórios centrais no RJ | Ministério de Minas e Energia | Pode instalar unidades administrativas regionais. | Diretoria Colegiada: 1 Diretor-Geral e 4 Diretores. Mandato de 4 anos, permitida a recondução. Por Regulamento e Regimento Interno , deliberação com no mínimo 3 votos convergentes; e quórum mínimo de 3. | Sessões deliberativas para resolver pendências entre agentes econômicos e entre estes e consumidores e usuários serão públicas, permitida a gravação por meios eletrônicos e assegurado aos interessados o direito de obter transcrições. Pautas e atas são colocadas no site . |



| Agência | Base Legal e Regime Jurídico | Ministério de Vinculação | Descentralização e Desconcentração | Órgão Máximo, Mandato e Decisões | Sessões Deliberativas |
|-----------------------|--|----------------------------|---|---|---|
| ANS | Lei nº 9.961/00 , Dec. nº 3.327/00 e RN ANS nº 197/09 ; autarquia especial; sede e foro no RJ | Ministério da Saúde | <p>Pode criar câmaras técnicas, de caráter consultivo, para subsidiar decisões. Por Regulamento, pode executar suas atividades diretamente ou indiretamente por meio de convênio ou contrato com pessoa jurídica.</p> <p>Por Regimento Interno e resolução normativa, possui núcleos regionais.</p> | <p>Diretoria Colegiada: 1 Diretor-Presidente e 4 Diretores.</p> <p>Mandato de 3 anos, admitida 1 recondução.</p> <p>Deliberação com, no mínimo, 3 votos coincidentes; quórum mínimo de 3; e cabe ao Diretor-Presidente decidir em caso de empate.</p> | <p>Por Regulamento, sessões deliberativas para resolver pendências entre agentes econômicos e entre estes e consumidores serão públicas. Apenas as atas são colocadas no site. Por Regimento Interno, pode ter circuito deliberativo^(a).</p> |
| ANTAQ | Lei nº 10.233/01 , Dec. nº 4.122/02 e Res. ANTAQ nº 646/06 ; autarquia especial; sede e foro no DF | Ministério dos Transportes | <p>Pode instalar unidades regionais e firmar convênios de cooperação técnica e administrativa com órgãos e entidades da Administração Pública Federal e dos Estados, DF e Municípios, para descentralização e a fiscalização das outorgas.</p> | <p>Diretoria Colegiada: 1 Diretor-Geral e 2 Diretores.</p> <p>Mandato de 4 anos, admitida 1 recondução.</p> <p>Decisão por maioria absoluta; e cabe ao Diretor-Geral o voto de qualidade.</p> | <p>Não há obrigação na Lei de Criação, no Regulamento ou no Regimento Interno para realização de sessões deliberativas públicas. Não há registros das reuniões no site.</p> |



| Agência | Base Legal e Regime Jurídico | Ministério de Vinculação | Descentralização e Desconcentração | Órgão Máximo, Mandato e Decisões | Sessões Deliberativas |
|------------------------|--|----------------------------|---|---|--|
| ANTT | Lei nº 10.233/01 , Dec. nº 4.130/02 e Res. ANTT nº 3000/09 ; autarquia especial; sede e foro no DF | Ministério dos Transportes | Pode instalar unidades administrativas regionais. Pode firmar convênios de cooperação técnica e administrativa com órgãos e entidades da Administração Pública Federal, dos Estados, do DF e dos Municípios, tendo em vista a descentralização e a fiscalização das outorgas. | Diretoria Colegiada: 1 Diretor-Geral e 4 Diretores. Mandato de 4 anos, admitida 1 recondução. Decisão por maioria absoluta; e cabe ao Diretor-Geral o voto de qualidade. | O Regimento Interno alterado em 2009 dispôs que os processos serão distribuídos, por sorteio , em sessões públicas, e que a pauta de cada reunião deverá ser divulgada no site com 48h de antecedência mínima. Desde 2009, as atas são colocadas no site . Porém, não há obrigação na Lei de Criação , no Regulamento ou no Regimento Interno para realização de sessões deliberativas públicas. |
| ANVISA | Lei nº 9.782/99 , Dec. nº 3.029/99 e Prt. ANVISA nº 354/06 ; autarquia especial; sede e foro no DF | Ministério da Saúde | Pode delegar aos Estados, DF e Municípios a execução de algumas atribuições. Pode delegar a órgão do Min. da Saúde a execução de atribuições relacionadas a serviços médico-ambulatorial-hospitalares. | Diretoria Colegiada: 1 Diretor-Presidente e 4 Diretores. Mandato de 3 anos, admitida 1 recondução. Deliberação por maioria simples; quórum mínimo de 3; e cabe ao Diretor-Presidente decidir em caso de empate. | Estão disponíveis no site as atas das reuniões realizadas desde 2008. Por Norma interna , de 09/02/2011, as reuniões passaram a ser presenciais abertas ao público e telepresenciais; e o calendário, as pautas, as atas e os vídeos delas são colocados no site . |

Nota: ^(a) Circuito deliberativo é o sistema de coleta de votos, para fins de deliberação, sem necessidade de reunião, sendo adotado somente para tipos específicos de processos e observadas certas restrições.

Fonte: compilação dos autores a partir da legislação vigente e das informações disponíveis nos sítios eletrônicos das Agências Reguladoras Federais na internet. Acesso entre 13 e 19 abr. 2011.



5 AUDIÊNCIAS E CONSULTAS PÚBLICAS NO DIREITO ADMINISTRATIVO E NA ANEEL

A Lei nº 9.784/1999, além dos princípios, trouxe para o processo a possibilidade de realização de consulta pública e de audiência pública na fase de instrução processual, como instrumento de ampla divulgação da atuação da Administração Pública e de participação dos administrados em matérias de interesse geral, *in verbis*:

“Art. 31. Quando a matéria do processo envolver assunto de interesse geral, o órgão competente poderá, mediante despacho motivado, abrir período de consulta pública para manifestação de terceiros, antes da decisão do pedido, se não houver prejuízo para a parte interessada.

...

Art. 32. Antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo.

...

Art. 34. Os resultados da consulta e audiência pública e de outros meios de participação de administrados deverão ser apresentados com a indicação do procedimento adotado.”

Segundo Carvalho Filho (2005, p.185), convém, de logo, distinguir audiência pública de consulta pública. Embora ambas constituam formas de participação popular na gestão e controle da Administração Pública, não se confundem.

A audiência pública propicia o “*debate público e pessoal por pessoas físicas ou representantes da sociedade civil*”, considerado “*o interesse público de ver debatido tema cuja relevância ultrapassa as raias do processo administrativo e alcança a própria coletividade*”. Cuida-se, no fundo, de modalidade de consulta pública, com a particularidade de se materializar através de “*debates orais em sessão previamente designada para esse fim*”. A oralidade, portanto, é seu traço marcante.

A consulta pública, por seu turno, tem a ver com o interesse da Administração Pública em compulsar a opinião pública através da manifestação firmada através de peças formais, devidamente escritas, a serem juntadas e apreciadas no processo administrativo.

A Lei nº 9.427, de 1996, que instituiu a ANEEL e disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica, entre outras providências, dispõe em seu art. 4º, § 3º, que “*o processo decisório que implicar afetação de*



direitos dos agentes econômicos do setor elétrico ou dos consumidores, mediante iniciativa de projeto de lei ou, quando possível, por via administrativa, será precedido de audiência pública convocada pela ANEEL”.

No mesmo sentido, o Decreto nº 2.335, de 1997, e o Regimento Interno da ANEEL aprovado pela Portaria MME nº 349, de 1997, também trouxeram a figura da audiência pública como instrumento de apoio ao processo decisório que implicar efetiva afetação de direitos dos agentes econômicos do setor elétrico ou dos consumidores, decorrentes de ato administrativo da Agência ou de anteprojeto de lei proposto pela ANEEL.

De acordo com o artigo 21 do referido Decreto, os objetivos precípuos da audiência pública consistem em:

- I. recolher subsídios e informações para o processo decisório da ANEEL;
- II. propiciar aos agentes e consumidores a possibilidade de encaminhamento de seus pleitos, opiniões e sugestões;
- III. identificar, da forma mais ampla possível, todos os aspectos relevantes à matéria objeto da audiência pública; e
- IV. por fim, dar publicidade à ação regulatória da ANEEL.

No intuito de regulamentar os procedimentos administrativos, em 14 de julho de 1998, a ANEEL aprovou a Norma de Organização nº 001, que dispõe sobre os procedimentos para o funcionamento, a ordem dos trabalhos e os processos decisórios da sua Diretoria, bem como disciplina a audiência pública e a consulta pública no âmbito da Agência.

Conforme se verifica, a Lei nº 9.784, de 1999, sequer havia sido promulgada. Inobstante, a ANEEL, com base na exposição de motivos do projeto daquela Lei, e vislumbrando a importância do instituto, aprovou a Norma de Organização supracitada, dispondo sobre os procedimentos para o funcionamento dos trabalhos no âmbito da ANEEL.

A Norma de Organização ANEEL nº 001, aprovada pela Resolução ANEEL nº 233, em 1998, e revisada pela Resolução Normativa nº 273, em 10 de julho de 2007, prevê em capítulos específicos, o conceito e o procedimento da audiência e da consulta públicas e, guardada as similaridades dos referidos instrumentos, identifica suas particularidades, conforme descrito a seguir:



“Capítulo II

Da Audiência Pública

Art. 15. A Audiência Pública, realizada para dar subsídios ao processo decisório que implique efetiva afetação de direitos dos agentes econômicos do setor elétrico ou dos consumidores, decorrente de ato administrativo ou de anteprojeto de lei proposto pela ANEEL, terá seu processo instaurado pelo Diretor-Geral, após deliberação da Diretoria da Agência.

§ 1º Audiência Pública é um instrumento de apoio ao processo decisório da ANEEL, de ampla consulta à sociedade, que precede a expedição dos atos abrangidos pelo caput deste artigo.

(...)

Capítulo III

Da Consulta Pública

Art. 22. Consulta Pública é um instrumento administrativo, delegado pela Diretoria da Agência aos Superintendentes da ANEEL, para apoiar as atividades das Superintendências na instrução de processos de regulação, fiscalização ou implementação de suas atribuições específicas, com o objetivo de recolher subsídios e informações dos agentes econômicos do setor elétrico, consumidores e demais interessados da sociedade, de forma a identificar e aprimorar os aspectos relevantes à matéria em questão.”

Verifica-se, na prática, que a ANEEL submete à audiência pública toda matéria que resultar na emissão de ato administrativo de caráter normativo que afetar direitos dos agentes, com o objetivo precípuo de oferecer ampla consulta à sociedade e colher subsídios e informações para o processo decisório.

Cabe a Diretoria Colegiada a decisão de instaurar a audiência pública, por intercâmbio documental ou também com sessão ao vivo-presencial, cujo respectivo aviso – ato que formaliza a audiência, contendo informações como data, local, período e horários de recebimento de contribuições – é publicado no Diário Oficial da União e disponibilizado no sítio da ANEEL na internet com antecedência mínima de oito dias corridos para o fim do período de envio de contribuições.

Na audiência pública com sessão ao vivo-presencial, um diretor – em geral o relator da matéria – ou o superintendente da unidade organizacional da ANEEL responsável pelo tema podem presidir a sessão mediante designação da Diretoria. Além do encaminhamento de contribuições e sugestões no decorrer do período aprovado, os interessados poderão inscrever-se para manifestar-se de viva voz, apresentando contribuições sobre a matéria em pauta ou comentando sobre contribuições já encaminhadas.

As audiências públicas da ANEEL trazem legitimidade e transparência ao processo decisório onde a Diretoria, autoridade competente para deliberar, abre espaço para que todas as pessoas que possam ser afetadas pela decisão tenham



oportunidade de se manifestar antes do desfecho do processo. É através dela que os responsáveis pela decisão têm acesso, simultaneamente e em condições de igualdade, às mais variadas opiniões sobre a matéria debatida, em contato direto com os interessados. Tais opiniões não vinculam a decisão, visto que têm caráter consultivo, entretanto, devem ser analisadas e respondidas no processo e são de grande valia para formar a convicção de quem vai decidir.

Diferentemente da audiência, o instrumento da consulta pública é mais expedito e, em geral, empregado antes de o processo estar sorteado para deliberação da Diretoria, visando apoiar as atividades das unidades organizacionais da Agência na instrução de processos de regulação, fiscalização ou em suas atividades específicas.

Delegada pela Diretoria da Agência aos superintendentes da ANEEL, a consulta pública poderá ser feita por intercâmbio de documentos e, ainda, de viva voz em sessão ao vivo-presencial, cujo aviso, incluindo período e horários de início e término do recebimento das contribuições, bem como a data, horário e local de realização é publicado também no Diário Oficial da União e disponibilizado no sítio da ANEEL na internet, com antecedência mínima de quatro dias úteis para o fim do período de envio de contribuições.

Vale ressaltar que, os agentes econômicos do setor elétrico, os consumidores e demais interessados da sociedade que participarem e se manifestarem em audiências e consultas públicas terão sempre suas contribuições disponibilizadas na sede e no sítio da ANEEL na internet, para livre acesso de qualquer cidadão.

Ademais, fechando o procedimento, a área técnica da ANEEL responsável pelo assunto objeto da audiência ou consulta pública faz uma análise das contribuições recebidas que, na forma de Relatório de Análise das Contribuições – RAC é também disponibilizado no sítio da Agência, conforme constam nos autos dos processos 48500.003047/2004-17¹ e 48500.004327/2006-32². Ou seja, toda contribuição será analisada pela área técnica e serão devidamente motivados o seu acatamento ou a sua rejeição.

¹ Audiência Pública nº 063/2008 para subsidiar o processo de alteração da convenção de comercialização de energia elétrica especialmente no tocante à contribuição de energia de reserva.

² Audiência Pública nº 044/2008 para obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento da segunda revisão tarifária periódica da CEB Distribuição S.A. – CEB.



Tanto a audiência pública quanto a consulta pública são formas de participação e de controle popular da Administração Pública no Estado Democrático de Direito, propiciando ao particular a troca de informações com o administrador e o pleno exercício da cidadania.

Tem-se observado na prática da ANEEL, que nas audiências públicas a sessão ao vivo-presencial tem sido uma regra, com pequenas exceções, enquanto nas consultas, dado seu caráter mais expedito, têm sido pouco os casos de sessão ao vivo-presencial.

De 2005 a março de 2011, a ANEEL realizou³ 381 audiências públicas e 141 consultas públicas e nota-se que o número de audiências realizadas é superior ao número de consultas.

Isso se deve principalmente às revisões tarifárias das distribuidoras de energia elétrica, que têm os seus processos subsidiados obrigatoriamente pelo instrumento da audiência pública, a fim de obter contribuições e informações adicionais para o aprimoramento dos processos tarifários.

Enfatiza-se que o principal objetivo das audiências e consultas públicas é oferecer aos interessados a oportunidade de encaminhamento de seus pleitos, opiniões e sugestões relativas ao assunto em questão, para o fim de colher subsídios e informações junto à sociedade.

Em essência, elas contribuem para aumentar a eficácia e a excelência dos instrumentos que subsidiam os processos decisórios da Agência, ressaltando-se como um de seus principais traços a oralidade e a troca de idéias entre Administração e administrados, e cuja realização é obrigatória sempre que estiverem em jogo direitos econômicos e coletivos.

³ Dados atualizados até 18/04/2011, conforme controle interno da Secretaria-Geral da ANEEL.



6 REUNIÕES DELIBERATIVAS PÚBLICAS NA ANEEL

Foi no âmbito do Decreto nº 2.335/1997, em capítulo próprio, que o processo decisório da ANEEL teve suas primeiras linhas definidas, conforme transcrito a seguir:

“Art. 21. O processo decisório que implicar efetiva afetação de direitos dos agentes econômicos do setor elétrico ou dos consumidores, decorrente de ato administrativo da Agência ou de anteprojeto de lei proposto pela ANEEL, será precedido de audiência pública com os objetivos de:

I – recolher subsídios e informações para o processo decisório da ANEEL;

II – propiciar aos agentes e consumidores a possibilidade de encaminhamento de seus pleitos, opiniões e sugestões;

III – identificar, da forma mais ampla possível, todos os aspectos relevantes à matéria objeto da audiência pública;

IV – dar publicidade à ação regulatória da ANEEL.

Art. 22. O processo decisório da ANEEL obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, ampla publicidade e economia processual.

§ 1º As reuniões da Diretoria da ANEEL que se destinem a resolver pendências entre agentes econômicos do setor de energia elétrica e entre esses e consumidores, assim como a julgar infrações à lei e aos regulamentos, poderão ser públicas, a critério da Diretoria, permitida sua gravação por meios eletrônicos e assegurado aos interessados o direito de obter as respectivas transcrições.

§ 2º A ANEEL definirá os procedimentos para seus processos decisórios, assegurando aos interessados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.”

Em maio de 2004, a Secretaria-Geral da ANEEL iniciou os estudos e trabalhos sobre a viabilidade de tornar públicas as reuniões deliberativas semanais da Diretoria, com a presença e participação dos interessados no julgamento dos processos.

Até então, as reuniões eram realizadas sem um procedimento definido, nem publicidade e instrução processual adequadas, apenas era dada publicidade aos atos resultantes das deliberações.

Para que o projeto se tornasse viável, foi necessário, primeiramente, uma opção consciente da Diretoria no sentido de tornar suas reuniões públicas, seguido da elaboração de norma específica, além de adaptações físicas e na cultura de toda a Agência.



Dentre as adaptações, pode-se citar:

- I. distribuição dos processos em sessão pública, que levou, inclusive, à alteração dos ritos internos das unidades organizacionais, de modo a instruírem mais adequadamente os processos para distribuição e disponibilização ao público;
- II. alteração do modo de formação da pauta de reunião, que passou a ter regras predefinidas de priorização e alteração na ordem de julgamento de matérias;
- III. publicação da pauta no sítio da Agência na internet, com antecedência adequada à participação dos interessados;
- IV. disponibilização prévia dos relatórios no sítio da Agência; e
- V. alteração da dinâmica das reuniões, que passou a seguir um rito mais apropriado ao entendimento e participação do público externo.

Outrossim, verificou-se que a minuta de norma proposta, trazendo a ordem dos trabalhos, a descrição do rito das reuniões, os prazos de publicidade, o sorteio de Diretor-Relator para os processos administrativos, estava clara e didática, podendo ser comparada com um pequeno manual de práticas processuais.

Assim, em 27 de setembro de 2004, foi aprovada pela Diretoria da ANEEL, por meio da Resolução Normativa nº 87, a Norma de Organização nº 18, que dispõe sobre os procedimentos gerais referentes às reuniões públicas da Diretoria da ANEEL, na qual são deliberados os processos que envolvem interesses dos agentes do setor elétrico e dos consumidores.

No intuito de aprimorar procedimentos, a ANEEL procedeu a uma revisão da Norma de Organização nº 18, por meio da Resolução Normativa nº 321, de 1º de julho de 2008, contemplando ajustes e adequações na dinâmica da Reunião Pública da Diretoria da ANEEL a fim de compatibilizar suas regras com novos procedimentos.

O regulamento específico inicia seus ditames preceituando que a distribuição de todo e qualquer processo, para relatoria dos Diretores da Agência, será feita pela Secretaria-Geral sempre por meio de sorteio aleatório em sessões públicas, realizadas em local e data previamente definidos e divulgados no sítio da ANEEL na internet.



A sessão de sorteio é previamente agendada, acontecendo ordinariamente uma vez por semana, sendo que a lista de processos a serem sorteados é divulgada sempre com antecedência, indicando-se, também, a data, o local e a hora de sua realização. Tal publicidade é estendida para o resultado do sorteio que, imediatamente ao seu término, é prontamente disponibilizado no sítio da ANEEL.

Após o sorteio público, os autos são encaminhados ao respectivo Diretor-Relator para sua análise e instrução. A partir daí, é de competência exclusiva do Diretor-Relator requerer à Secretaria-Geral a inscrição do processo na pauta da reunião da Diretoria, que também é divulgada com antecedência na internet.

As reuniões públicas da Diretoria poderão ser de caráter ordinário ou extraordinário, sendo que, a cada ano, a ANEEL aprova e divulga o calendário de reuniões deliberativas ordinárias do exercício seguinte, que acontecem preferencialmente às terças-feiras, com início às 10h, sendo que as reuniões públicas extraordinárias ocorrerão na data marcada quando da sua convocação.

Tamanha é a importância dada pela Agência para a previsão normativa desse rito, que não é demais destacar o preceito com sua transcrição:

“Art. 7º É competência exclusiva do Diretor-Relator requerer a inscrição do processo na pauta da reunião da Diretoria, o que será feito com o envio de requerimento à Secretaria-Geral, contendo, obrigatoriamente, as informações de que trata o art. 3º desta Norma.

§ 1º Os processos a serem incluídos em pauta deverão estar em conformidade com a Norma de Organização da ANEEL nº 11.

§ 2º O requerimento da inscrição do processo na pauta, que encerra a fase de instrução processual, deverá ser encaminhado à Secretaria-Geral em até 4 (quatro) dias úteis antes da realização da reunião.

§ 3º A pauta da reunião pública ordinária será divulgada por meio da disponibilização prévia, em até 2 (dois) dias úteis antes da realização da reunião, no endereço eletrônico da ANEEL e mediante afixação em local próprio e acessível do edifício sede da Agência.

Art. 8º O Diretor-Relator, caso entenda necessário, poderá disponibilizar a minuta do relatório no endereço eletrônico da ANEEL.

Art. 9º Até o dia 30 de novembro de cada ano, a Diretoria divulgará o calendário de reuniões deliberativas ordinárias do exercício seguinte, indicando os períodos em que suspenderá suas deliberações, hipótese na qual também ficarão suspensos os prazos dos processos.

Parágrafo único. Deve ser dada ampla divulgação do calendário das Reuniões, bem como as alterações que sobrevierem.

Art. 10. As Reuniões Públicas Ordinárias da Diretoria da ANEEL serão realizadas, preferencialmente, às terças-feiras, e as Extraordinárias, na data marcada quando da convocação.

Parágrafo único. A Reunião Pública da Diretoria terá início às 10h e terminará às 18h30, com intervalo de duas horas a partir das 13h, podendo o horário ser alterado sempre que o serviço exigir e a critério da Diretoria.”



Destaca-se, com isso, a preocupação e a opção feita pela ANEEL de dar conhecimento ao público de todos os passos do processo decisório. Nesse mesmo sentido, a distribuição de processos e a reunião deliberativa da Diretoria são sempre públicas, com impreterível divulgação prévia dos assuntos, bem como do resultado *a posteriori*.

Assim, fica evidente o atendimento ao princípio da publicidade que, na sua essência, não está restrito à publicação das decisões consubstanciadas em atos administrativos no Diário Oficial da União, mas, também, a propiciação, pela Administração, do maior grau possível de transparência aos procedimentos internos.

Outrossim, a ANEEL sempre fornece, aos particulares que solicitam, as informações que sejam públicas, de interesse pessoal e que constem de bancos de dados públicos, pois, excetuando-se os casos previstos na CF e na legislação, nenhum documento, processo ou ato administrativo deveria ser sigiloso.

Assim sendo, garante a participação da sociedade mediante o acesso assegurado a 'registros e informações sobre atos administrativos', de modo a propiciar os meios para que se saiba o que está ocorrendo no seio da Administração, sendo amplamente concedido o direito à vista dos autos e à obtenção de certidões ou cópias reprográficas dos dados e dos documentos ali contidos.

Em consonância com os critérios a serem seguidos pela Administração Pública, a ANEEL busca adotar a ampla publicidade como premissa em sua atuação finalística, ao dar conhecimento público das diferentes fases do seu processo decisório.

Outro instrumento que está descrito no rito das reuniões públicas realizadas pela ANEEL é a oportunidade da sustentação oral nas matérias a serem deliberadas pela Diretoria, como segue:

“Art. 14. A Reunião Pública da Diretoria deverá observar a seguinte ordem:

I – verificação do número de Diretores;

II – discussão e aprovação da ata da Reunião Pública anterior;

III – comunicados e requerimentos;

IV – deliberação dos processos em pauta; e

V – encerramento.



Art. 15. Os processos serão chamados na ordem da pauta, ressalvados os pedidos de preferência concedidos.

§ 1º As partes do processo poderão requerer preferência na ordem de julgamento da pauta, bem como requerer sustentação oral, por meio de pedido dirigido previamente ao Secretário-Geral, através do endereço eletrônico da ANEEL, ou no local da Reunião Pública em até 10 (dez) minutos antes do seu início.

§ 2º Os pedidos de preferência e/ou sustentação oral serão objeto de análise e deliberação por parte do Presidente da Reunião Pública.”

A sustentação oral é a oportunidade que têm as partes no processo, associações, concessionárias e consumidores, de sustentar oralmente no dia da reunião pública, perante a Diretoria Colegiada, as razões do recurso ou de contrarrazões, bem como manifestação no processo de seu interesse.

Este instrumento prestigia o princípio da ampla defesa, o qual assegura às partes a oportunidade de exercitarem plenamente suas defesas.

Nesse diapasão, registra-se que a ANEEL foi pioneira quando realizou a primeira reunião pública da Diretoria em outubro de 2004. Registra-se que até bem pouco tempo, era a única Agência Reguladora a dar tamanha transparência e oportunidade do contraditório ao seu processo decisório. Até o início do segundo trimestre de 2011, haviam sido realizadas 449⁴ reuniões públicas.

Outra característica bastante própria da reunião pública da Diretoria da ANEEL é a oportunidade do debate, para a formação do convencimento dos Diretores, de modo a aprimorar ainda mais o entendimento sobre a matéria, firmar a motivação e deixar claro o entendimento consubstanciado na decisão. Transcreve-se, a seguir, essa previsão normativa:

“Art. 18. Após o pronunciamento da Procuradoria-Federal junto à ANEEL, o Diretor-Relator fará a leitura do seu voto, seguindo-se a fase de debate.

Parágrafo único. O debate presta-se à formação do convencimento dos Diretores, podendo cada Diretor formular perguntas ao Diretor-Relator, e entre si, de modo a melhorar seu entendimento quanto à matéria, bem como solicitar esclarecimentos ao Procurador-Geral, a servidor da Agência ou à parte interessada.

Art. 19. Encerrado o debate, o Presidente da Reunião Pública abrirá a fase de votação, argüindo o Diretor-Relator quanto à manutenção do seu voto e, em seguida, colhendo o voto dos demais Diretores na ordem inversa de antiguidade, devendo ao final proclamar o resultado.”

⁴ Dados atualizados até 18 de abril de 2011 e disponibilizados pela Secretaria-Geral da ANEEL, considera uma Reunião Pública.



Essa previsão normativa da ANEEL ganha amparo no princípio da motivação dos atos administrativos, segundo o qual toda decisão deve estar fundamentada em uma exposição de motivos e justificativas do porquê do ato administrativo. Na dinâmica da reunião pública, essa 'explicação' é fornecida quando da leitura do voto do Diretor-Relator e no decorrer do debate entre os Diretores que, não raras ocasiões, é até acalorado.

Em adição, a reunião torna-se pública: (i) ao se permitir o acesso de todo e qualquer cidadão à sala de reuniões; (ii) ao transmiti-la ao vivo pela internet, por meio de acesso ao sítio da ANEEL; (iii) posteriormente, pela divulgação da memória e da ata da reunião, também no sítio da ANEEL; e (iv) da possibilidade de os interessados solicitarem cópia do áudio das sessões públicas, que são integralmente gravadas e mantidas no centro de documentação da ANEEL.

Com tanta publicidade não resta espaço para decisões casuísticas ou imotivadas, nem tampouco para aquelas inadequadamente motivadas, que estariam sujeitas à crítica dos interessados e, em última análise, da sociedade em geral e, destarte, juridicamente frágeis.

Como resultado, é muito baixo o índice de processos da Agência judicializados e, destes, a quase totalidade é decidida em favor dela pela Justiça. Ademais, a transparência incentiva e provoca a sociedade a participar, discutir e interferir no processo decisório da ANEEL, que, em consequência, é estimulada a manter um ciclo de melhoria contínua.

CONCLUSÕES

Conforme se demonstrou, a reunião, a audiência e a consulta pública são formas de participação e de controle social da Administração Pública, consubstanciadas nos princípios do Estado Democrático de Direito, propiciando à sociedade a troca de informações e o diálogo com o administrador, fortalecendo o pleno exercício da cidadania.

O regulador, figura nova no ordenamento jurídico brasileiro, tem o desafio de demonstrar para a sociedade a sua razão de ser e fazer com que ela seja compreendida. Não basta a criação de Agências Reguladoras. É preciso que seja reconhecida a sua legitimidade para exercer suas funções e cumprir a sua missão.



A legitimação das Agências, ao não derivar da democracia política, seria encontrada na chamada democracia procedimental. O procedimento, ao garantir o contraditório, a transparência, as formas de controle e a participação de todos os interessados envolvidos, ofereceria a alternativa para essa legitimação.

Assim sendo, alguns mecanismos são utilizados para aferir a atuação do regulador. A ampla transparência, a participação e o controle da sociedade no processo decisório, a qualidade da fundamentação, dentre outras, são medidas importantes para alcançar tais objetivos.

Como as ações do regulador são dotadas de discricionariedade técnica, que lhe garante o exercício de escolhas regulatórias, é indispensável que tudo possa ser acompanhado pelos interessados, franqueando publicamente o acesso a todas as informações técnicas disponibilizadas.

A transparência no processo decisório tem papel fundamental na legitimação das ações do ente regulador. A partir do momento em que o administrador opta, em adição ao princípio da publicidade, em dar ampla transparência aos seus procedimentos internos, ele informa, gera indicadores de qualidade da prestação do serviço público e se expõe a todo tipo de controle.

O controle social, conceito ligado ao espaço para que a sociedade organizada participe das ações de fiscalização da atividade regulatória e da qualidade de atuação do órgão regulador no exercício de suas competências, se concretiza, sobretudo, pela efetiva participação dos interessados em audiências e consultas públicas e, também, nas sessões deliberativas que tratem de assuntos que lhes afetem.

Proporcionar a troca de informações com a sociedade em suas atividades, ouvindo-a e ponderando suas propostas nas fases de formulação, instrução e julgamento de seus processos é um avanço considerável e tem a função de suprir o denominado déficit democrático das Agências Reguladoras.

A realização das audiências e consultas públicas, por sua vez, não deve ser apenas formal, ou seja, onde se permite a participação, mas, não se considera nada que foi proposto. Tais instrumentos devem ser efetivos e destinados a oitiva e a colheita de subsídios da sociedade. Devem proporcionar todos os elementos de informação e acessibilidade para a participação de qualquer interessado, assim como gerar para o regulador o compromisso de analisar cada uma das propostas apresentadas, justificando sua aceitação ou rejeição.



A transparência que é dada no processo decisório através da reunião pública da Diretoria também é um instrumento que confere legitimidade ao que está sendo produzido pelo órgão regulador. A existência de ritos predefinidos permite que o administrado saiba e acompanhe as fases de julgamento. A ampla divulgação dos procedimentos e processos que serão deliberados proporciona o acompanhamento de todas as fases processuais não só às partes, mas também a toda a sociedade.

O interessado, como visto, pode participar ativamente da instrução do processo até o momento de sua deliberação, onde ainda lhe é facultada a possibilidade de explanação oral na defesa de seus interesses.

Por fim, importante ressaltar que a legitimidade alcançada com a transparência, com a existência de um rito predefinido, com a participação da sociedade, com a devida motivação, dentre outras medidas, tem contribuído para a credibilidade da atuação da ANEEL. É perceptível entre os diversos agentes do setor elétrico, sejam consumidores ou empresas reguladas, que as decisões da Agência são aceitas e acatadas por grande parte destes interessados, fato que tem levado a uma diminuição de demandas na esfera judicial.

É isto que se espera, portanto, das Agências Reguladoras Federais. Que sua atuação e suas decisões sejam transparentes, motivadas e tenham contando com a efetiva participação da sociedade. Enfim, que adquiram junto a esta credibilidade e legitimidade para exercer plenamente suas tarefas e responsabilidades, de extrema importância para o funcionamento do Estado Regulador e, em um sentido mais amplo, do próprio Estado Democrático de Direito.



REFERÊNCIAS

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica. Portaria n. 779, de 31 de outubro de 2007. Aprova a revisão da Norma de Organização ANEEL n. 11, de 22 de abril de 2004, que trata dos procedimentos gerais referentes à gestão de processos e correspondências a serem observados no âmbito da ANEEL. **Boletim Administrativo Extraordinário [da] ANEEL**, Brasília, DF, 6 nov. 2007. v. 10, n. 24.

_____. Agência Nacional de Energia Elétrica. Resolução Normativa n. 273, de 10 de julho de 2007. Aprova a revisão da Norma de Organização ANEEL 001, que dispõe sobre os procedimentos para o funcionamento, a ordem dos trabalhos e os processos da Diretoria, nas matérias relativas à regulação e à fiscalização dos serviços e instalações de energia elétrica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 jul. 2007. Seção 1, p. 43.

_____. Agência Nacional de Energia Elétrica. Resolução Normativa n. 321, de 1º de julho de 2008. Aprova a revisão da Norma de Organização ANEEL 18, que trata dos procedimentos gerais referentes às reuniões deliberativas públicas da Diretoria da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 4 ago. 2008. Seção 1, p. 65.

_____. Decreto n. 2.335, de 6 de outubro de 1997. Constitui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, autarquia sob o regime especial, aprova sua estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e funções de confiança, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 out. 2007. Seção 1, p. 22377.

_____. Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 14 fev. 1995. Seção 1, p. 1917.

_____. Lei n. 9.427, de 26 de dezembro de 1996. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL e disciplina o regime das concessões de Serviços Públicos de Energia Elétrica, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 dez. 1996. Seção 1, p. 28653.

_____. Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1 fev. 1999. Seção 1, p. 1.



BRASIL. Ministério de Minas e Energia. Portaria MME nº 349, de 28 de novembro de 1997. Aprova o regimento interno da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2 dez. 1997. Seção 1, p. 28286.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 12. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

_____. **Processo administrativo federal**: comentários à Lei nº 9.784 de 29/1/1999. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

MATOS, Fernanda Ferreira. O processo decisório na Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. In: CASTRO, Marcus Faro de; LOUREIRO, Luiz Gustavo Kaercher (orgs.). **Direito da energia elétrica no Brasil**: aspectos institucionais, regulatórios e socioambientais. Brasília: ANEEL, 2010. p.23-51.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MORAIS, Alexandre de. **Direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

_____. **Reforma administrativa**: Emenda Constitucional nº 19/98. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.



AUTORIA

Frederico Lobo de Oliveira – Secretário-Geral da ANEEL, servidor público federal do Supremo Tribunal Federal – STF cedido para a ANEEL desde 2004, Bacharel em Direito pela UNICEUB, Especialista em Direito Processual Civil pela ICAT/UDF, Especialista em The Theory and Operation of a Modern National Economy pelo Minerva Program da George Washington University.

Endereço eletrônico: fredericol@aneel.gov.br.

Fernanda Ferreira Matos – Especialista em Assuntos Regulatórios do Grupo REDE Energia S.A., ex-Assessora do Secretário-Geral da ANEEL, Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito do Sul de Minas, Mestre em Engenharia da Energia (concentração em Planejamento Energético) pela UNIFEI, Especialista em Direito Regulatório da Energia Elétrica pela Faculdade de Direito da UnB.

Endereço eletrônico: fernandafm@yahoo.com.br.

Victor Hugo da Silva Rosa – Assessor do Secretário-Geral da ANEEL, servidor público federal da carreira de Especialista em Regulação da ANEEL, Doutor em Desenvolvimento Sustentável pelo CDS/UnB, Mestre em Engenharia de Produção pela UFSC, Especialista em Administração pela FAE-PR e Engenheiro Eletricista pela PUCRS.

Endereço eletrônico: victorhugo@aneel.gov.br.



AGENDA REGULATÓRIA E ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO: A EXPERIÊNCIA DA AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA NA APLICAÇÃO PRÁTICA DE INSTRUMENTOS INOVADORES DE PREVISIBILIDADE, TRANSPARÊNCIA E ACCOUNTABILITY

Gustavo Henrique Trindade da Silva

RESUMO

Embora funções regulatórias tenham sido desempenhadas no Brasil desde o século passado por meio de uma variedade de práticas e arquiteturas organizacionais, a tônica das discussões mais recentes em torno da Política Regulatória no Brasil, espelhadas nos países mais desenvolvidos, com larga experiência regulatória, aponta para uma nova agenda de reformas voltada para a melhoria da qualidade na atuação dos órgãos reguladores brasileiros. É nesse contexto que arranjos e iniciativas baseados no uso de ferramentas e mecanismos de transparência e *accountability* têm se destacado no cenário nacional como estratégia de aperfeiçoamento do sistema regulatório brasileiro. Com uma abordagem qualitativa, baseada em pesquisa bibliográfica, estudo de caso e experiências pessoais, pretendemos contribuir com o leitor para esse debate a partir da identificação, descrição e análise crítica de experiências, iniciativas e tendências de incorporação de práticas de transparência e *accountability* que vem sendo adotadas no país como estratégia de governança pelos órgãos reguladores federais que integram a Administração Pública brasileira. O ponto de partida são as práticas regulatórias adotadas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), a exemplo de outras agência reguladoras federais, à luz de uma nova agenda de reformas que já vem sendo incentivada e promovida pelo Governo brasileiro em termos de governança e melhoria da regulação. A Agenda Regulatória, por exemplo, é um instrumento que vem sendo paulatinamente difundido no Brasil com o propósito de sistematizar e ampliar a transparência e a participação da sociedade no campo da regulação. Fruto de um longo processo de aprendizado e de grande esforço institucional iniciado pela Anvisa em 2007, a Agenda Reglatória foi instituída oficialmente pela primeira vez em 2009 e tem sido considerada uma experiência exitosa no âmbito da Administração Pública Federal. Em pouco mais de dois anos a Agenda Regulatória já se incorporou à cultura e às práticas organizacionais da Agência, tendo sido seguida por outras Agências Reguladoras Federais que também já incorporaram essa nova ferramenta às suas práticas institucionais. Outro importante instrumento de governança é a incorporação de métodos e técnicas de análise de impacto regulatório (AIR) para as decisões da Agência. Em termos gerais, a AIR pode ser compreendida no contexto da regulação como um processo de gestão de riscos regulatórios com foco em resultados, orientado por princípios, ferramentas e mecanismos de transparência e *accountability*, caracterizando importante estratégia de fortalecimento da governança e da legitimidade da atuação regulatória no país.



Ambas iniciativas, somadas a outras experiências e práticas institucionais, com a incorporação de reuniões públicas, processos de incorporação de mecanismos de participação social e elaboração de cartas de serviços ao cidadão, se alinham e ao mesmo tempo conformam a Política Regulatória Nacional, praticamente como reflexo dessa nova agenda de reformas, que vem ocorrendo de forma lenta, mas progressiva, dentre os órgãos e entidades reguladores brasileiros.



1 O PROGRAMA DE BOAS PRÁTICAS REGULATÓRIA DA ANVISA

1.1 Aspectos gerais e alinhamento estratégico do Programa

O Programa de Melhoria do Processo de Regulamentação da Anvisa (PMR), também conhecido como Programa de Boas Práticas Regulatórias, foi instituído em abril de 2008 por meio da Portaria n.º 422, com o propósito de aprimorar e modernizar a atuação regulatória da Agência, na perspectiva de promover maior previsibilidade, transparência e estabilidade ao processo regulatório.

Além de fortalecer a capacidade institucional da Agência para a gestão da regulação no campo da vigilância sanitária e melhorar a coordenação interna entre as unidades organizacionais, esse Programa também visa contribuir para a coordenação do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS) e o aperfeiçoamento dos mecanismos de integração, transparência e de participação dos diversos atores da sociedade envolvidos no cotidiano do processo regulatório, propiciando um ambiente seguro para a população e favorável ao desenvolvimento social e econômico do país.

O Programa da Agência está alinhado estrategicamente com as diretrizes e políticas setoriais de saúde e com o esforço do Governo Federal de melhorar e fortalecer o sistema regulatório brasileiro (Quadro 1).

QUADRO 1 – Alinhamento estratégico do PMR

- Diretrizes constitucionais do Sistema Único de Saúde (SUS): descentralização, atendimento integral e participação da comunidade;
- Política Regulatória do Governo Federal: Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG), instituído pelo Decreto n.º 6.062, de 16 de março de 2007;
- Política Setorial de Saúde (Programa Mais Saúde: Direito de todos);
- Plano Diretor de Vigilância Sanitária (PDVISA), aprovado pela Portaria GM/MS n.º 1.052, de 8 de maio de 2007.

Fonte: Elaborado pelo autor.



1.2 Diretrizes e objetivos do Programa

O Programa de Boas Práticas Regulatórias, em sintonia com o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG), coordenado pela Casa Civil da Presidência da República, possui diretrizes e objetivos claramente definidos, voltados para o aperfeiçoamento das práticas institucionais no campo da regulação sanitária (Quadro 2).

QUADRO 2 – Diretrizes e objetivo geral do PMR

DIRETRIZES

- Fortalecimento da capacidade institucional para gestão em regulação;
- Melhoria da coordenação, da qualidade e da efetividade da regulamentação;
- Fortalecimento da transparência e do controle social no processo de regulamentação.

OBJETIVO GERAL

- Modernizar e qualificar a gestão da produção normativa da Anvisa para fortalecer a legitimidade da ação de regulação sanitária na perspectiva do conhecimento, da transparência, da cooperação, da responsabilização, da participação, da agilidade, da efetividade, da descentralização e da excelência da atuação institucional.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Brasil, 2008.

A partir do levantamento e identificação dos principais problemas e dificuldades institucionais no que se refere à sua atuação regulatória (ausência de sistematização e de padrões para o processo de regulamentação; produção normativa desordenada; ausência de previsibilidade da atuação regulatória; dificuldade de integração das diversas áreas; judicialização e instabilidade regulatória; instrução processual deficitária; e insuficiência dos mecanismos de transparência e de participação), foram estabelecidos os objetivos específicos a serem alcançados pelo Programa (Quadro 3).



QUADRO 3 – Objetivos específicos do programa (PMR)

- Aprimorar os instrumentos normativos e organizacionais da Anvisa necessários à efetiva implementação das ações e atividades destinadas à melhoria contínua do processo de regulamentação;
- Promover estudos avaliativos relacionados ao processo de regulamentação e identificar ferramentas, parcerias e inovações tecnológicas capazes de ampliar e fortalecer a capacidade regulatória da Anvisa;
- Harmonizar e sistematizar o procedimento de regulamentação da Anvisa de forma a aprimorar a gestão da produção normativa e contribuir para a melhoria da qualidade e da efetividade dos atos normativos da Agência;
- Fortalecer a integração entre as unidades organizacionais da Agência por meio da cooperação e da responsabilização nas ações e atividades inerentes ao processo de regulamentação;
- Sistematizar e qualificar os subsídios técnicos, administrativos e jurídicos destinados ao processo de tomada de decisão;
- Aproximar e fortalecer a participação dos atores do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária no processo de regulamentação da Anvisa;
- Promover maior transparência por meio do entendimento claro dos procedimentos inerentes ao processo de regulamentação da Anvisa para facilitar a participação dos diversos atores envolvidos nesse processo;
- Aprimorar os mecanismos e canais de participação da sociedade no processo de regulamentação, sobretudo consultas e audiências públicas;
- Promover a desburocratização e facilitar o acesso à regulamentação por meio da compilação e consolidação dos atos normativos.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Brasil, 2008.

1.3 Ações estratégicas do Programa

Para o cumprimento de seus objetivos, o Programa da Anvisa reúne um conjunto de estratégias que vem sendo implantado gradualmente ao longo dos últimos três anos, composto por diversas medidas e atividades que vão desde o mapeamento e a simplificação do processo de regulamentação da Agência até ações de compilação, consolidação e revisão das resoluções vigentes (Quadro 4).

QUADRO 4 – Principais estratégias para implantação e execução do Programa (PMR)

- Guia de Boas Práticas Regulatórias
- Agenda Regulatória
- Análise de Impacto Regulatório (AIR)
- Revisão e consolidação da legislação sanitária
- Formação e qualificação para atuação regulatória
- Fortalecimento da participação social na regulação

Fonte: Silva & Soares, 2009.



Esse conjunto de estratégias e iniciativas contidas no Programa retrata uma nova postura da Agência perante a sociedade, e busca, entre outros aspectos, promover uma nova forma de encarar a regulação a partir da utilização de ferramentas inovadoras que levem a uma melhoria gradativa na regulação como reflexo do compromisso institucional de excelência e transparência assumidos perante a sociedade.

2 AGENDA REGULATÓRIA: TRANSPARÊNCIA E PREVISIBILIDADE

2.1. Aspectos gerais da Agenda Regulatória da Anvisa

A regulamentação é uma importante ferramenta regulatória para o cumprimento da finalidade institucional da Anvisa. Por meio dela, além de prevenir riscos e danos à saúde da população por meio da regulação de comportamentos relacionados com a produção, a comercialização e o uso ou consumo de produtos e serviços em benefício da coletividade, a Agência também promove a coordenação do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS) e o equilíbrio das relações entre governo, produção e consumo (SILVA, 2009).

Apesar de sua importância, para que não se transforme em obstáculo ao alcance de determinados objetivos do país, a atuação regulatória não deve ser excessiva e burocratizante a ponto de impedir a inovação e promover a estagnação da sociedade; criar barreiras desnecessárias ao comércio, à concorrência, ao investimento e à eficiência econômica; ou ser capturada por interesses comerciais e corporativos (RAMALHO, 2008).

No caso específico da Vigilância Sanitária, devido ao dever de proteção e defesa da saúde, tais aspectos se tornam mais evidentes diante da complexidade e da diversidade de interesses envolvidos nas relações entre produção e consumo, não raras vezes contrapostos e antagônicos, tornando o desafio de compatibilizar a proteção e a defesa da saúde com o desenvolvimento econômico e social do país uma constante preocupação institucional. Garantir a qualidade, segurança e eficácia de produtos e serviços ligados à saúde e promover o seu acesso junto à população, na perspectiva de assegurar o efetivo direito à saúde, certamente não constituem desafios triviais para uma Agência Reguladora num país com as diferenças e as características sócio-culturais como o Brasil.



Alinhada às políticas públicas e às experiências internacionais¹, a Anvisa decidiu incorporar a elaboração de uma Agenda Regulatória como parte de seu Programa de Melhoria do Processo de Regulamentação, com o objetivo de promover maior previsibilidade e transparência à atuação regulatória, mediante antecipação dos temas prioritários a serem regulamentados num determinado período, segundo as políticas setoriais, além de possibilitar a participação da sociedade na definição de uma agenda de prioridades. Quanto mais amplo e transparente for o debate, maior será a legitimidade da Agenda e a aderência dos compromissos institucionais aos interesses da sociedade.

Em termos práticos, a Agenda Regulatória da Anvisa foi instituída pela primeira vez em 2009 e corresponde a um conjunto de temas regulatórios que são priorizados pela Agência num determinado período. Ela materializa e antecipa as prioridades e os compromissos institucionais assumidos perante a sociedade no campo da regulação sanitária e é fruto de um longo processo de aprendizado e de grande esforço institucional iniciado em 2007, destacando-se dentre as iniciativas inovadoras no campo da regulação e da administração pública brasileira.

A Agenda Regulatória da Anvisa se alinha ao Projeto de Lei n.º 3.337/04 (Lei Geral das Agências), que preconiza a obrigatoriedade de implementação de uma Agenda Regulatória no âmbito de atuação das Agências Reguladoras, tendo sido a primeira Agência a instituir e utilizar essa ferramenta como boa prática regulatória no país. A construção desta primeira Agenda significou inovação e oportunidade para o debate com toda a sociedade sobre as prioridades de atuação da Anvisa, ao mesmo tempo que colocou novos desafios internos para melhorar a integração entre as unidades organizacionais da Agência e os diversos atores do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS), além de contribuir para maior eficiência, transparência e fortalecimento da participação da sociedade nos processos regulatórios.

¹ Agências Reguladoras com atribuições semelhantes à Anvisa em outros países, como o *Food and Drug Administration (FDA)* nos Estados Unidos da América, a *Therapeutic Goods Administration (TGA)* na Austrália e a *Health Canada* já incorporaram e se utilizam de Agendas Regulatórias como prática de regulação.



2.2 Detalhes do processo de elaboração, monitoramento e avaliação

O processo de elaboração, monitoramento e avaliação da Agenda Regulatória da Anvisa tem se caracterizado como uma grande oportunidade de aprendizado institucional. Por tratar-se de uma prática regulatória inovadora e ainda em fase de aperfeiçoamento, a sistemática de monitoramento e avaliação da Agenda foi inicialmente concebida segundo premissas de simplicidade, utilidade, agilidade, transparência e acessibilidade, a fim de causar o menor impacto possível sobre as rotinas das diversas áreas e facilitar o processo de internalização dessa nova prática na cultura organizacional (Figura 1).

FIGURA 1 – Elaboração e monitoramento da agenda regulatória da Anvisa



Fonte: Silva & Soares, 2009.

Embora possa contemplar temas a serem debatidos e regulados no curto, médio e longo prazo, a Agenda não se confunde com Planejamento Estratégico, nem tampouco com a elaboração de políticas públicas, embora esteja relacionada com ambos. Mais do que uma programação ou uma carta de intenções futuras, a Agenda Regulatória se reveste de singularidades próprias ao desafio que lhe é proposto, isto é, o de ser utilizada no plano imediato como instrumento pragmático de transparência e de participação da sociedade, com o fim último de fortalecer a governança regulatória.

Por esse motivo, a Agenda Regulatória da Anvisa foi instituída com periodicidade anual, a fim de compatibilizar seu objetivo de promover maior previsibilidade e transparência à atuação regulatória ao objetivo de participação da sociedade na definição de uma agenda de prioridades em um determinado período. A periodicidade anual, além de propiciar o acompanhamento contínuo e próximo dos atores interessados, fortalecendo a participação social mediante a antecipação dos temas a serem regulamentados prioritariamente, permite maior flexibilidade e alinhamento da regulação às necessidades de uma sociedade dinâmica, democrática, complexa, plural e globalizada.



A cada três meses é publicado um Relatório de Acompanhamento da Agenda Regulatória, que é um instrumento interno voltado aos dirigentes da Agência para subsidiar o processo de gestão regulatória e o acompanhamento de parte dos compromissos institucionais assumidos perante a sociedade no campo da regulação sanitária. O objetivo desse monitoramento é viabilizar a detecção precoce de dificuldades e atrasos no processo de regulamentação que possam inviabilizar ou comprometer injustificadamente o cumprimento da Agenda, a fim de permitir a adoção de ajustes ou medidas corretivas em tempo hábil ao longo de todo o processo de elaboração e acompanhamento.

Todo o trabalho de elaboração, monitoramento e avaliação da Agenda Regulatória é realizado com a colaboração e articulação do Grupo de Acompanhamento da Agenda Regulatória (GARE). Este grupo é coordenado pela Unidade Técnica de Regulação do Gabinete do Diretor-Presidente e é composto por representantes indicados pelos Diretores da Agência, pela Assessoria de Planejamento (APLAN) e pela Ouvidoria. Desde sua implantação, tem se reunido com frequência ao longo de todo processo do desenvolvimento e monitoramento da Agenda Regulatória, criando um ambiente de interação entre as diversas áreas da Agência, em conformidade com os objetivos do Programa de Boas Práticas Regulatórias.

2.3 A primeira Agenda Regulatória: 2009

A Agenda Regulatória de 2009 foi elaborada a partir de critérios previamente aprovados pela Diretoria Colegiada da Agência (Quadro 5). Os critérios foram apresentados e debatidos em reunião extraordinária das Câmaras Setoriais, além de outros espaços e oportunidades que seguiram ao longo do ano de 2008, como o Simpósio Brasileiro de Vigilância Sanitária (Simbravisa), considerado um dos mais importantes eventos para o campo da Vigilância Sanitária, e o encontro com representantes dos órgãos e entidades de vigilância sanitária dos Estados e Municípios, que integram e compõem o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS).



QUADRO 5 – Critérios para seleção dos temas prioritários para agenda regulatória de 2009

- Ampliação do Acesso
- Diminuição da Assimetria de Informação
- Lacuna Regulatória
- Melhoria da Gestão do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária
- Alinhamento à Política de Saúde
- Cumprimento de Acordo ou Harmonização Internacional
- Melhoria do Processo de Trabalho da Anvisa
- Diminuição do Impacto Ambiental

Fonte: Unidade Técnica de Regulação da Anvisa.

Para inclusão na Agenda, cada tema foi classificado de acordo com esses critérios e agrupado em grandes temas de atuação (alimentos, cosméticos, laboratórios analíticos, medicamentos, portos, aeroportos, fronteiras e recintos alfandegados, saneantes, sangue, tecidos e órgãos, serviços de saúde, toxicologia, produtos para saúde e tabaco). Também foram incluídos temas que já se encontravam em fase de consulta pública à época de elaboração da Agenda de 2009, já que de certo modo constituíam uma Agenda de fato, amparada nos compromissos já externalizados perante a sociedade, embora de forma não sistematizada.

O Relatório final de acompanhamento da Agenda Regulatória de 2009 apontou resultados significativos, tendo superado a meta prevista no Programa Mais Saúde, de 20% de temas da Agenda concluídos. Do total de 60 temas, todos se encontravam em andamento, sendo que 27 tiveram o processo concluído e 18 estavam em fase avançada do processo de regulamentação, ou seja, estavam no mínimo na etapa de consulta pública, totalizando aproximadamente 72% de temas já regulamentados ou submetidos à consulta pública ao final daquele ano (Tabela 1).

TABELA 1 - Resultado final da agenda regulatória 2009

| <i>FASE</i> | <i>NÃO INICIADA</i> | <i>INICIAL</i> | <i>INTERMEDIÁRIA</i> | <i>AVANÇADA</i> | <i>FINAL</i> | <i>TOTAL</i> |
|--------------|---------------------|----------------|----------------------|-----------------|--------------|--------------|
| N.º de temas | 0 | 13 | 2 | 18 | 27 | 60 |

Fonte: Unidade Técnica de Regulação da Anvisa.



2.4 A segunda Agenda Regulatória: 2010

A Agenda Regulatória de 2010 foi elaborada a partir dos mesmos critérios aprovados para a Agenda de 2009 e foi precedida de uma consulta interna às diversas áreas da Anvisa. Além de alguns temas migrados da Agenda de 2009, outros temas foram incorporados à Agenda de 2010, totalizando 77 temas. Em 2010, a Anvisa manteve o processo de discussão e acompanhamento da Agenda Regulatória por meio do Conselho Consultivo e das suas 10 Câmaras Setoriais, embora nem todas as reuniões tenham ocorrido naquele ano. Também foram realizadas consultas à Ouvidoria da Anvisa, ao Ministério da Saúde, ao Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde (Conass), ao Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (Conasems) e ao Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor do Ministério da Justiça (DPDC/MJ), dentre outras iniciativas de articulação no âmbito do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS).

Embora o processo de articulação e de participação da sociedade ainda não tenha ocorrido de forma sistematizada quanto à elaboração e acompanhamento da Agenda Regulatória, inovações significativas foram concretizadas em 2010. De forma inovadora no âmbito da Administração Pública brasileira, a Anvisa promoveu audiências públicas virtuais para o acompanhamento da Agenda Regulatória pela sociedade. Além da economia de recursos financeiros aos cofres públicos, a realização de audiências virtuais, com mecanismos de participação por meio remoto, se mostrou uma estratégia eficiente para promover a transparência e fomentar a participação social no processo regulatório, sem a necessidade de deslocamento das pessoas e gastos com diárias, hospedagens, passagens etc.

O Relatório final de acompanhamento da Agenda Regulatória de 2010 ainda não foi consolidado, mas, apesar dos avanços apontados, os resultados parciais sinalizam que a Agência não alcançará a meta de 30% de temas concluídos, prevista no Programa Mais Saúde. Do total de 77 temas, apenas 18 foram concluídos, totalizando 23%. (Tabela 2).

TABELA 2 - Resultado final da agenda regulatória 2010

| <i>FASE</i> | <i>NÃO INICIADA</i> | <i>INICIAL</i> | <i>INTERMEDIÁRIA</i> | <i>AVANÇADA</i> | <i>FINAL</i> | <i>TOTAL</i> |
|--------------|---------------------|----------------|----------------------|-----------------|--------------|--------------|
| N.º de temas | 6 | 25 | 10 | 18 | 18 | 77 |

Fonte: Unidade Técnica de Regulação da Anvisa.



A experiência prática da Anvisa com a Agenda Regulatória tem demonstrado que a não conclusão de temas num determinado ano não indica necessariamente o descumprimento da Agenda ou dos compromissos assumidos junto à sociedade. Dada a complexidade dos aspectos regulatórios, sobretudo no campo da vigilância sanitária, não raras vezes os temas regulados ultrapassam o ano civil, devendo a Agenda Regulatória, embora mantido seu caráter anual, contemplar temas a serem debatidos e regulados no curto, médio e longo prazo, com execução iniciada no ano correspondente, embora com previsibilidade de conclusão em anos seguintes.

2.5 A terceira Agenda Regulatória: 2011

Em pouco mais de dois anos a Agenda Regulatória já se incorporou à cultura e às práticas organizacionais no âmbito da Agência. Após sua institucionalização formal e com o amadurecimento quanto ao uso e aplicação dessa ferramenta, surge uma grande oportunidade de aperfeiçoamento em seu processo de elaboração, monitoramento e avaliação.

Não obstante as circunstâncias e o contexto específico do ano de 2010, marcado no cenário nacional pelos jogos da copa do mundo e pela eleição presidencial e no âmbito institucional pelas mudanças ocorridas na supervisão das diretorias, 45% dos temas se encontravam em fase avançada ou final, isto é, já tinham sido submetidos à consulta pública ou regulamentados no final do ano.

No dia 17 de dezembro de 2010 a Diretoria Colegiada da Anvisa aprovou a nova sistemática de elaboração e acompanhamento da Agenda Regulatória da Agência. Pioneira entre as agências reguladoras, a Anvisa publicará sua terceira Agenda em 2011, que contará com mudanças significativas, na perspectiva de aperfeiçoá-la e torná-la ainda mais transparente e participativa.

Embora continue com periodicidade anual, a experiência regulatória da Agência tem demonstrado que os temas que a compõem não se limitam ou coincidem com o exercício financeiro ou o ano civil. Desse modo, na Agenda de 2011 serão contemplados os temas prioritários a serem debatidos e regulados ao longo do ano, mas com possibilidade de conclusão em 2011, 2012 e 2013.



A partir de 2011 também serão instituídos diálogos setoriais durante o processo de elaboração e acompanhamento da Agenda Regulatória, com calendário fixo previamente divulgado, na perspectiva de sistematizar e ampliar a transparência, a interlocução e a participação social no processo de regulação sanitária. Além disso, também será ampliada a periodicidade dos ciclos de monitoramento, que passará a ser quadrimestral ao invés de trimestral (Figura 2).

FIGURA 2 – Ciclo de elaboração e monitoramento da Agenda Regulatória a partir de 2011



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Azumendi, Sebastián López. Evaluación de experiencias internacionales en agencias e instrumentos de regulación económica: recomendaciones para Brasil. Informe Final Proyecto BR-L1047 Fortalecimiento de la Capacidad Institucional para Gestión en Regulación, 2006.

A experiência inédita na Administração Pública com as audiências públicas virtuais para divulgação e acompanhamento dos resultados da Agenda será mantida, assim como a estratégia de elaboração e envio do Boletim Eletrônico de Boas Práticas Regulatórias

A Agenda Regulatória tem impulsionado esforços das diversas áreas na direção das prioridades institucionais, favorecendo o cumprimento dos compromissos assumidos perante a sociedade e o alcance dos resultados regulatórios almejados. Nesse sentido, o acompanhamento da Agenda é uma ferramenta estratégica para o processo de tomada de decisão eficiente e busca contribuir para um ambiente regulatório mais transparente e previsível para toda a sociedade, na medida em que se apresenta potencialmente capaz de ampliar e fortalecer a governança regulatória no campo de atuação da Agência.

O principal desafio para as próximas agendas e para o aprimoramento dessa ferramenta sem dúvida alguma perpassa pela ampliação da participação social na eleição dos temas da Agenda e no acompanhamento de sua



implementação. Além disso, a adoção de ações e iniciativas que tragam para o debate regulatório temas inovadores e mais próximos do cotidiano do cidadão, com o objetivo de pautá-los na agenda governamental, aliados à perspectiva de construção e pactuação de consensos regulatórios, também são desafios que se apresentam no contexto das Boas Práticas Regulatórias. Assim, quanto mais amplo for o debate para a definição da Agenda Regulatória, maior será a sua legitimidade e melhor a aderência entre os reais interesses da sociedade e a política regulatória do Governo Federal para o segmento da vigilância sanitária.

3 A ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO (AIR)

3.1 Aspectos gerais da AIR

A AIR é uma ferramenta regulatória que examina e avalia os prováveis benefícios, custos e efeitos no contexto do desenvolvimento e implementação de políticas públicas ou no contexto da atuação regulatória. É um conjunto de procedimentos que antecede e subsidia o processo de tomada de decisão, disponibilizando aos tomadores de decisão dados empíricos, a partir dos quais eles podem avaliar as opções existentes e as conseqüências possíveis que suas decisões podem ter. Abrange desde a identificação e análise do problema a ser enfrentado e análise de alternativas existentes, até o procedimento de consulta pública e de tomada de decisão.

Num primeiro momento, quando se tem um primeiro contato com o tema da AIR, é muito comum confundí-la com uma avaliação de resultados, ou seja, com uma avaliação posterior à tomada de decisão (*ex post*), como se fosse uma ferramenta para avaliar o alcance dos objetivos ou a efetividade das ações implementadas. Outro equívoco bastante recorrente é reduzir a AIR a um simples documento ou relatório, ou ainda a um ato isolado ou apenas parte do processo de elaboração de políticas públicas ou de tomada de decisão, o que caracteriza uma visão reducionista e burocrática dessa ferramenta.

Em termos gerais, a AIR pode ser compreendida no contexto da regulação como um processo de gestão de riscos regulatórios com foco em resultados, orientado por princípios, ferramentas e mecanismos de transparência e



accountability. É um processo porque indica um conjunto de atos ou ações encadeados que busca alcançar um determinado objetivo (início, meio e fim), não se caracterizando como um ato único ou isolado no contexto da tomada de decisão. Refere-se à gestão de riscos porque é uma forma de lidar preventivamente (*ex ante*) com a incerteza ou o perigo de ocorrência de fatores ou eventos futuros que possam comprometer ou prejudicar o processo decisório. Possui foco em resultados porque contempla medidas que buscam assegurar o alcance dos objetivos pretendidos de modo a propiciar maior eficiência e efetividade para a atuação regulatória. É orientado por princípios, ferramentas e mecanismos de transparência e *accountability* por caracterizar uma estratégia de fortalecimento da governança e da legitimidade da atuação regulatória (Silva, 2010).

3.2 A implantação e uso da AIR na Anvisa

A Anvisa tem trabalhado há alguns anos na incorporação da AIR em suas práticas regulatórias, o que vem sendo realizado gradualmente na Agência, sob coordenação da Untec. Nesse processo têm sido fundamentais o apoio da alta direção da Agência, o alinhamento e interlocução permanente com os responsáveis pela Política Regulatória no Governo Federal (PRO-REG) e a escolha da Anvisa pela Casa Civil como agência-piloto para a implantação da Análise de Impacto Regulatório no governo federal brasileiro. O pouco conhecimento quanto ao uso e aplicação dessa nova ferramenta regulatória no âmbito da Administração Pública brasileira não foi obstáculo para que a Agência assumisse esse desafio. Para superar as dificuldades e incorporar tal prática às rotinas regulatórias institucionais foram pesquisados e estudados modelos de diferentes países como Estados Unidos, Canadá, Austrália, Reino Unido e Portugal, o que permitiu chegar a uma proposta de sistematização e de metodologia adequada à realidade da Agência e ao campo de atuação da saúde pública.

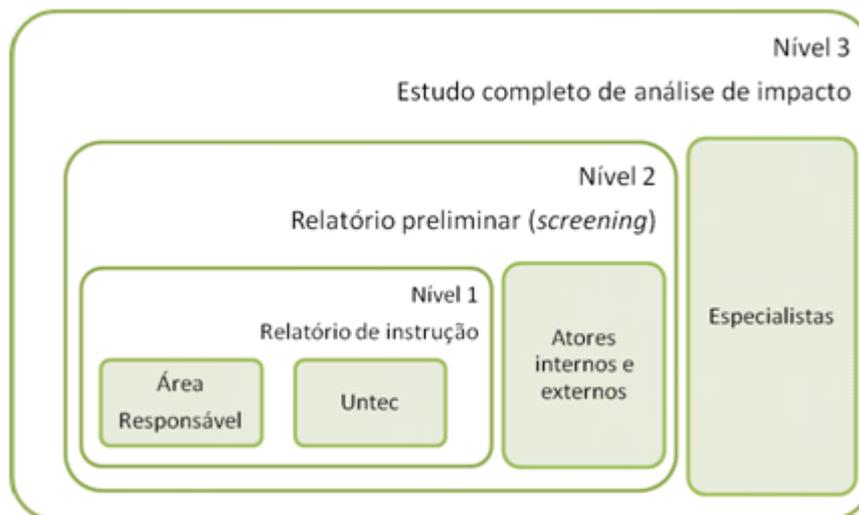
Em outubro de 2007 a Anvisa realizou o primeiro evento sobre AIR no país, em conjunto com a Casa Civil e os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, denominado “Seminário Internacional de Avaliação do Impacto Regulatório: experiências e contribuições para a melhoria da qualidade da regulação”. Neste evento; foram compartilhadas diversas experiências internacionais



sobre o tema, que permitiram a sua inclusão na agenda de debates e prioridades institucionais. Desse seminário surgiu o livro “Regulação e Agências Reguladoras: Governança e Análise de Impacto Regulatório”, publicado pela Anvisa em parceria com a Casa Civil da Presidência da República, constituindo importante contribuição e referência para o estudo e aprofundamento do tema.

Outro aspecto que tem contribuído para o uso e aplicação da AIR na Agência é a previsão de sua implantação gradual, conforme previsto no Programa de Melhoria do Processo de Regulamentação (PMR). O uso e a aplicação dessa ferramenta vêm sendo institucionalizados e incorporados às rotinas institucionais de forma flexível e gradativa, por meio de distintas etapas e níveis de complexidade (Figura 3).

FIGURA 3 – Etapas do processo de implantação de AIR na Anvisa



Fonte: Elaborado pelo autor.

Desde julho de 2009 as diversas áreas da Anvisa têm realizado o primeiro nível da AIR ao preencher o relatório de instrução com a descrição do problema, medidas regulatórias alternativas, objetivos e medidas para alcançar os objetivos, recursos necessários, identificação dos principais atores interessados em conhecer e discutir a proposta, mecanismos existentes para viabilizar a consulta e a participação dos atores, documentos de referência e principais custos e dificuldades com a nova regulamentação ou revisão de uma regulação já existente.



A segunda etapa envolve uma triagem mais detalhada dos impactos potenciais que uma ação regulatória pode ter a partir de um questionário de *screening* composto por critérios previamente estabelecidos que buscam identificar e avaliar os impactos potenciais de governança, internacionais, econômicos, sociais e operacionais (Quadro 6).

QUADRO 6 – Dimensões de análise do impacto regulatório na Anvisa

| |
|---|
| <p>GOVERNANÇA</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Avalia a credibilidade e a qualidade do processo regulatório segundo princípios, regras e procedimentos previamente estabelecidos. <p>INTERNACIONAL</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Avalia os efeitos da proposta com relação aos compromissos e relações internacionais do país. <p>ECONÔMICO</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Avalia os efeitos da proposta com relação às práticas organizacionais das empresas e prestadores de serviços e à competitividade nacional. <p>SOCIAL</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Avalia os efeitos da proposta com relação aos bens, direitos e garantias sociais, especialmente aos relacionados à saúde, trabalho, consumo e ao meio ambiente <p>OPERACIONAL</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Avalia a viabilidade operacional segundo custos e dificuldades relacionados com a execução e a implantação da proposta de regulamentação para a Administração Pública. |
|---|

Fonte: Elaborado pelo autor.

Essa triagem é baseada na metodologia de análise multicritério, que corresponde a um método simples e confiável que busca auxiliar os tomadores de decisão na escolha da melhor alternativa possível para o problema ou situação a partir de dados qualitativos ou quantitativos mensuráveis, sejam eles tangíveis ou intangíveis.

A principal vantagem desse método é sua flexibilidade e seu caráter pluralista, que permitem o processamento de diferentes valores e pontos-de-vista dentro de uma rede complexa, de forma quantitativa e amparada em dados empíricos. A finalidade desse nível de AIR é detalhar o estudo de viabilidade da proposta, chamar a atenção para situações de conflitos que possam afetar ou comprometer a atuação regulatória e apontar caminhos ou alternativas para assegurar os objetivos pretendidos por meio de um processo transparente e



participativo. É nesta etapa que estão previstos métodos e mecanismos de pré-consulta ou levantamento de dados primários para subsidiar o processo de tomada de decisão.

Em 2010 foram previstos dez projetos-pilotos para aplicação e avaliação da metodologia e das ferramentas com relação a temas previstos na Agenda Regulatória. Até o momento foram realizadas algumas experiências com AIR de nível 2, capazes de identificar impactos significativos que indicaram a necessidade de aprofundamento do estudo ou o maior detalhamento dos dados, além de eventuais ajustes ou medidas mitigadoras a fim de viabilizar o alcance dos objetivos pretendidos e contribuir para maior efetividade e eficiência da atuação regulatória.

Em 2011 a 2ª etapa de implantação dos projetos-pilotos de AIR está em continuidade, com previsão de implementação do nível 3, que envolve a colaboração de especialistas em técnicas avançadas de AIR, como, por exemplo, o método de análise custo-benefício, em temas de maior impacto.

CONCLUSÕES

Em que pese o modelo de agências reguladoras possa atualmente ser considerado a mais importante inovação no desenho institucional do Estado brasileiro das últimas décadas (RAMALHO, 2007), o sistema regulatório do país ainda carece de aperfeiçoamento, daí os esforços do poder público nos últimos sete anos para o desenvolvimento dos chamados mecanismos de melhoria e governança regulatória. Se num primeiro momento o debate em torno da regulação e do papel regulador do Estado se relacionava com típica questão de engenharia institucional, meio a teorias políticas e econômicas fortemente marcadas pelo embate quanto ao tamanho, limites e ao papel do Estado, a tônica das discussões mais recentes, espelhada nos países mais desenvolvidos, com larga experiência regulatória, tem apontado para uma agenda de qualidade através do desenvolvimento de estruturas institucionais e instrumentos condutores capazes de contribuir para o aprimoramento do sistema regulatório brasileiro, mediante, especialmente, o fortalecimento da transparência, da participação e da *accountability* das agências reguladoras. Ao invés de menos regulação ou simples “desregulação”, numa perspectiva meramente quantitativa e reducionista com relação ao papel regulador do Estado, busca-se



atualmente uma “melhor regulação” (*better regulation*), também compreendida como “boas práticas regulatórias”, consentânea com a busca do bem comum e com os desafios atuais de uma sociedade complexa, plural e globalizada.

A partir da reflexão sobre os aspectos gerais da regulação, a adoção do modelo de agência independente para a proteção e a defesa da saúde da população e a conformação social e econômica do papel regulador do Estado, foram apresentadas neste estudo algumas iniciativas e experiências com relação ao desenho e implantação de um programa de boas práticas regulatórias no âmbito da Anvisa, alinhado às diretrizes e esforços governamentais para o fortalecimento e melhoria do sistema regulatório brasileiro. Em síntese, a elaboração transparente e participativa de uma Agenda Regulatória, a implantação da Análise de Impacto Regulatório (AIR) como ferramenta de gestão e o fortalecimento da participação social na regulação, associados à sistematização e coordenação do processo de regulamentação da Anvisa, constituem as principais estratégias de execução do referido Programa para o alcance de seus objetivos e podem consubstanciar em importante fonte de contribuição para o debate e o aprimoramento da experiência regulatória brasileira.

Essa perspectiva, sem dúvida alguma, contribui para que a Anvisa caminhe em direção à sua visão de futuro², deixando de ser uma entidade meramente aplicadora de normas e sanções, atuando como um vetor de mudanças gradativas e sistemáticas com relação aos comportamentos sanitários por meio de instrumentos capazes de enfrentar a natureza dinâmica e complexa da realidade sanitária do país, além de melhor suportar o caráter volátil dos conflitos de interesses existentes no âmbito das relações de produção e consumo, procurando fortalecer o seu papel regulador na perspectiva de cumprir com sua finalidade institucional em perfeita sintonia com a nova ordem econômica e social brasileira.

Por outro lado, também é importante salientar que não se trata de uma proposta acabada, isenta de críticas, mas apenas um ponto de partida para a necessária reflexão e modernização das práticas regulatórias no campo da Vigilância Sanitária, bem como reconhecer que a modelagem e o aperfeiçoamento do desenho institucional do sistema regulatório brasileiro como um todo carecem de

² A visão de futuro da Agência, segundo consta do site da Anvisa, é *ser agente de transformação do sistema descentralizado de vigilância sanitária em uma rede, ocupando um espaço diferenciado e legitimado pela população, como reguladora e promotora do bem-estar social.*



ampla discussão frente aos desafios que ainda se lhes deparam na atualidade. Significa dizer que o Estado brasileiro deverá estar devidamente aparelhado de modo a responder adequadamente às inúmeras demandas que lhes serão apresentadas pela sociedade, inclusive no que se refere à qualificação e habilidade técnicas dos profissionais que atuarão com novas ferramentas regulatórias e aos arranjos e processos organizacionais que permitirão o rito, a permeabilidade e a transparência necessários para sua implantação e funcionamento, além da constante reflexão e acompanhamento de seus resultados, a fim de alcançar os contornos mais precisos para o efetivo cumprimento dos objetivos da chamada “reforma regulatória”, sem jamais perder o foco no cidadão.



REFERÊNCIAS

AZUMENDI, Sebastián López. *Evaluación de experiencias internacionales en agencias e instrumentos de regulación económica: recomendaciones para Brasil*. Informe final do Projeto Interamericano de Desenvolvimento BR-L1047 - *Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação*, 2006. mimeo.

BRASIL. Lei n.º 9.782, de 26 de janeiro de 1999. Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 jan. 1999. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 16/02/2009.

_____. Ministério da Saúde. Portaria GM/MS n.º 1.052, de 8 de maio de 2007. Aprova e divulga o Plano Diretor de Vigilância Sanitária. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 maio 2007a. Disponível em: <<http://dtr2001.saude.gov.br/sas/PORTARIAS/Port2007/GM/GM-1052.htm>>. Acesso em: 27/02/2009.

_____. Decreto n.º 6.062, 16 de março de 2007. Institui o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação – PRO-REG, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 mar. 2007b. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 27/02/2009.

_____. Seminário Internacional “Avaliação do impacto regulatório – experiências e contribuições para a melhoria da qualidade da regulação”. Brasília: Anvisa, 2007c. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=535&cat=250&sec=26>>. Acesso em: 27/02/2009.

_____. Portaria n.º 422, 15 de abril de 2008. Institui o Programa de Melhoria do Processo de Regulamentação no âmbito da Agência Nacional de Vigilância Sanitária e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 abr. 2008a. Disponível em: <<http://e-legis.anvisa.gov.br/leisref/public/showAct.php?id=33314&word=>>>. Acesso em: 27/02/2009.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria-Executiva. *Mais saúde: direito de todos: 2008 – 2011* / Ministério da Saúde, Secretaria-Executiva. – 2. ed. – Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2008b. 100 p.: il. – (Série C. Projetos, Programas e Relatórios). Disponível em <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/pacsauade/programa.php>. Acesso em: 16/02/2009.



RAMALHO, Pedro Ivo Sebba (Org.). *Boas Práticas Regulatórias: Guia para o Programa de Melhoria do Processo de Regulamentação*. Brasília: Anvisa, 2008a. Disponível em: www.anvisa.gov.br. Acesso em: 27/02/2009.

SILVA, Gustavo Henrique Trindade da & SOARES, Mônica da Luz Carvalho. Agenda Regulatória da Anvisa: ampliando a transparência e a governança regulatória no processo de gestão em vigilância sanitária no Brasil. XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahia, Brasil, 27 - 30 oct. 2009. Disponível em http://www.clad.org/siare_isis/fulltext/0063207.pdf. Acesso em 2/5/2011.

SILVA, Gustavo Henrique Trindade da. Regulação Sanitária no Brasil: singularidades, avanços e desafios. In: PROENÇA, Jadir Dias; COSTA, Patrícia Vieira da & MONTAGNER, Paula (Org.). *Desafios da Regulação no Brasil*. Brasília: ENAP, 2009a. p. 215-262.

SILVA, Gustavo Henrique Trindade da. Apresentação realizada no Rio de Janeiro, no dia 13 de dezembro de 2010, no VI Workshop Internacional de Avaliação da Conformidade, promovido pelo Inmetro. Rio de Janeiro, 2010.



AUTORIA

Gustavo Henrique Trindade da Silva – Servidor público federal integrante da carreira de Especialista em Regulação e Vigilância Sanitária. Atualmente ocupa o cargo de chefe da Unidade Técnica de Regulação do Gabinete do Diretor-Presidente da Anvisa, com atribuições voltadas às atividades especializadas de regulação e implementação de políticas públicas. É Bacharel em Direito com especialização em Direito Público e em Políticas Públicas e Gestão Estratégica da Saúde. Mestrando do curso de Desenvolvimento e Políticas Públicas da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca (ENSP/Fiocruz) em parceria com Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Contato: Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).

Endereço eletrônico: gustavo.trindade@anvisa.gov.br.

